

Антеро Јуранки (Antero Jyränki)
 професор Универзитета у Турку, Финска

КОНТРОЛА УСТАВНОСТИ ЗАКОНА У ФИНСКОЈ*

Када правни стручњак једне змеље треба да изложи своју посебну област страним слушаоцима, чини се најприкладнијим узети у разматрање она обележја домаћег права која су специфична, или пак изузетна или јединствена у односу на правни поредак других земаља. Имајући све ово у виду, одлучио сам да изложим питање контроле уставности закона у Финској.

Претходно, међутим, дао бих пар напомена о друштвеном систему и правном поретку Финске. Као високо индустријализовано друштво, могло би се рећи да је финско друштво пост-индустријско. Друштвено-политички систем Финске сличан је осталим скандинавским земљама — Данској, Норвешкој и Шведској. Мада је током овог века, Финска углавном заостајала деценију-две у економском развоју у односу на суседну Шведску, данас се може рећи да су ове две земље мање-више на истом степену економског развоја.

Друштвени производ Финске, по глави становника, један је од највећих на свету. Са својих пет милиона становника Финска је мала земља. Она је капиталистичка, либерално-демократска, држава са релативно дугом уставном историјом. Политичко-правна традиција Финске је скандинавско-германског порекла. До 1809. године, Финска је у току више векова била интегрални део Шведског царства. Од 1809. године, па све до стицања независности, Финска постаје Аутономно Велико Војводство у оквиру Царске Русије. Овај период Аутономије (1809—1917) оставио је трагове у политичко-правној традицији: још и данас се може уочити снажан утицај Царске Русије, пре свега, у погледу организације финског управног апарата. Период Аутономије дао је, међутим, и извесна специфична национална обележја када су западни идеолошки утицаји дошли у додир са посебним историјским условима Великог Војводства тог доба. Што се тиче страних идеолошких утицаја, желим да напоменем да не делим мишљење оних, који сматрају да се правне идеје простиру као епидемија и да детерминишу судбину народа. Лично, мишљења сам да је рецепција страних идеја последица друштвене потребе у земљи која те идеје прихвата, тј. потреба која се задовољава рецепцијом нових идеја. С друге стране, правни поредак има и своју релативну независност. Због тога и идејни концепт или институција која се прихвата може нас-

* Текст предавања које је професор Јуранки одржао на Правном факултету у Београду октобра 1983. године.

тавити да постоји чак и после нестанка околности које су створиле услове за њихову рецепцију. У новим условима једна институција може имати нову друштвену улогу, као што је то био случај са институцијом о којој ће овом приликом бити речи.

Претходно, пар речи о нашој новијој уставној историји. Данашњи устав Француске настао је 1919. године и у годинама непосредно после. *Уставни закон*, којим је створен основ за полупредседнички систем, усвојен је 1919. године. Поред тога, постоје још три уставна документа — основа закона (*Grundgesetze*) — како се код нас зову. Најзначајнији од њих је *Закон о Парламенту (Parliament Act)* из 1928. године, који регулише процедуру у парламенту и организацији.

Сва четири уставна документа имају највиши хијерархијски статус и сматра се да је њима везано и Законодавство. Међутим, и поред нормативних овлашћења која су садржана, није установљена судска контрола уставности закона у Финској. Једино Парламент врши надзор над уставношћу закона у Финској, мада у неким случајевима то може чинити и Председник Републике пре него што га одобри. Због тога, пре се може говорити о *парламентарном*, или боље речено, *квази-судском* надзору уставности закона у Финској.

У поступку надзора кључну позицију заправо има *Одбор за уставна питања Парламента (Constitutional Committee of Parliament)*. У том смислу овај Одбор има два основна овлашћења којима располаже. С једне стране, припрема за пленарне седнице Парламента нацрте закона и прописа који су у непосредној вези са уставом, а с друге, даје мишљење поводом уставности закона и прописа који се подносе на усвајање Парламенту.

Уколико Одбор нађе да је нека одредба прописа у супротности са Уставом, могуће су четири алтернативе: 1) да се измени текст Устава (што је веома редак случај); 2) да се одустане од даље процедуре усвајања нацрта (што је релативно ретко); 3) да се изврши измена текста нацрта како би се отклонила противречност са Уставом (што је релативно често) и 4) да се нацрт закона или прописа усвоји без отклањања противречности (што је данас најчешћи случај).

Треба, међутим, подвући да се у овом последњем случају нацрт може усвојити само у *посебној законодавној процедури (qualified legislative procedure)*, тј. само у поступку који је прописан за усвајање уставних амандмана. У овим случајевима, међутим, не усваја се амандман на устав, већ нови акт, који у ствари на посредан начин мења садржину Устава. Ова посебна процедура, која се назива *посредна измена устава (mittelbare Vervassungs-änderung)* има дубоке историјске корене.

Да бисмо дошли до ових корена, морамо се прво вратити у Шведску осамнаестог века. У то време донети су одређени закони, који су регулисали организацију државне управе, затим делатности народне скупштине — *Diet-a* (који су сачињавале Четири Области — *Four Estates*), као и положај Краља и привилегије Области. Ови закони звали су се *основни закони (fundamental laws)*. За разлику од устава француске револуције (1789—99), њихова идеолошка основа није било рационалистичко природно право, већ су се они, пре свега, заснивали на традиционалним теократским и корпоративним концепцијама о држави и друштву. Основ-

ни закони предвиђали су потребу давања сагласности од стране Области при доношењу општих закона и убирању пореза.

Када је 1809. године Русија освојила Финску и одвојила од Шведске да би је прикључила Руском царству, руски цар дао је свечану изјаву представницима Финаца, да ће оставити дотадашње шведске законе на снази, као и постојећи друштвено-политички поредак у Финској. У исто време, финске провинције стичу статус Аутономног Великог Војводства са сопственом Владом и руским царем као Великим Војводом.

Првих деценија XIX века, формални аспекти уставне идеологије француске револуције прихваћени су од стране финских владајућих кругова. То је заправо била *формална концепција устава*, а не материјална. Од тада се важећи шведски основни закони (пре свега Закон о Влади — *Instruments of Government* — из 1772.) у Финској сматрају уставом Великог Војводства. Временом, било је очигледно да су се цареви у основи држали својих обећања и да су очували засебан правни поредак у Финској. Ово је било од интереса за цело царство, с обзиром да је одржавање посебног статуса, обезбеђивало да водећи кругови малог Великог Војводства остану верни цару, а тиме уједно и општим интересима Царства. Финска лојалност посебно се исказивала у временима криза, као што је, рецимо био случај средином XIX века за време тзв. кримског рата, када је британска флота напала обале Финске, а да притом није било појаве финског сепаратизма, тј. није било жеље за сарадњом са агресором.

Цар је наградио ову финску лојалност тако што је 1863. године први пут сазвао заседање Народне скупштине Четири Области Финске *Diet-a*, ради учешћа у законодавној делатности. Истовремено, изјавио је да ће поштовати „уставно-монархијске принципе“ садржане у постојећим шведским основним законима. Чак је пристао да се донесе нови Закон о *Diet-u*, који би добио статус уставног документа. У овом документу потврђена је посебна — квалификована — процедура за усвајање уставних амандмана.

Продор економског либерализма у Финску шездесетих година XIX века као основу даљег развоја претпостављао је шире законодавне реформе. Реформе су биле нужне ради утврђивања слободе трговине и индустрије, као и ради осавременавања управе и пореског система. Међутим, када су нацрти прописа ових реформи били поднети скупштини, утврђено је да су неке одредбе у супротности са ранијим уставом који се заснивао на меркантилистичким и корпоративистичким начелима. У почетку су се тако противречности уклањале делимичним искључивањем одних одредби важећих основних закона, истовремено са доношењем новог закона. Касније, крајем века, дошло је до затегнутости између Руса и Финца услед руске политике која је имала за циљ укључивање појединих делова финског управног апарата у одговарајући сверуски систем. Основу овакве политике чиниле су, у ствари, стратешке потребе Русије у светлу предстојећег светског сукоба. У овим околностима Финци су веровали да им је устав, „то парче папира“ једина гаранција аутономије. Због тога су се према својим старим основним законима односили са повећаном пажњом и обзиром. Ниједна стара одредба устава није се ни делимично уклањала, а да није била замењена новом. Отуда, када се наилазило на противречности између устава и нацрта закона, односно прописа поднетих парламенту, *Diet* се задовољавао само да назначи да нацрт

закона, односно прописа *ограничава* уставну одредбу или да од ње *одступи*, те се за ове случајеве морала применити посебна законодавна процедура.

Институт посредне измене устава потекао је, дакле, из четвородомног *Diet-a* Области и то у доба када су се усвојени закони сматрали уобичајеним начином регулације односа у држави и друштву у условима важења застарелог устава. Међутим, једном употребљена, ова установа се могла користити и у другим околностима. Законом о парламенту (*Parliament Act*) из 1906. године, Финска је добила можда најсавременији парламент тог времена. Чинио га је само један дом, а чланови су бирани путем општих једнаких и пропорционалних избора, у оквиру којих су и жене имале право гласа. Посредне измене устава, такође, су се користиле у овом новом једнодомном парламенту. Стара пракса се наставља.

Са старом праксом, такође се наставља у тешком периоду 1917—19. године током процеса остваривања националне независности као и у току и након грађанског рата 1918. године. У овом периоду вршене су сталне посредне измене устава посебним и привременим законима (регулишући питања као што су конфискација, посебни судови за учеснике грађанског рата, широко аграрна реформа итд.).

Значајна уставна реформа тј. доношење новог Устава из 1919. године (*Constitutional Act*) није донела нарочите измене у овом погледу. Устав — члан 95, изричито прописује да се Устав „не може мењати, тумачити или ставити ван снаге, нити се од њега може одступити, изузев у општем поступку за његово доношење“.

Тако су се две повезане институције развијале истовремено и паралелно. Прва, парламентарна контрола уставности закона, друга, посредна измена устава. До двадесетих година овога века постојала је пракса према којој утврђена противречност између Устава и нацрта другог закона нужно не спречава усвајање тог закона. У том смислу, материјална противречност може и остати уз категорични услов да се мора поштовати посебна процедура. Оно што је битно, заправо је поштовање законодавне процедуре, а не материјална неповредивост Устава.

Како у стварности функционише контрола уставности закона? Већ сама Влада (*Government*) у припреми нацрта закона који се подноси Парламенту, по правилу, истиче да треба применити посебну процедуру. Уколико постоји сагласност, Влада ће уз нацрт приложити и напомену у погледу посебне процедуре. У вези с тим, Влада се обично позива на раније ставове Одбора за уставна питања, с тим што, наравно, понекад мора заузети став поводом неког новог питања.

Уколико је Парламент у недоумици да ли треба применити обичну или посебну (квалификовану) законодавну процедуру, обраћа се Одбору за уставна питања. Иако је Парламент само у неким случајевима (види ниже) правно везан ставовима Одбора за уставна питања, у стварности се Парламент увек равна према ставовима Одбора. Током времена Одбор је добио изузетно уважаван положај по питањима тумачења Устава.

Како Одбор решава питања из своје надлежности? Њега сачињавају чланови Парламента, углавном неправници. С друге стране, његови чланови добро познају законодавну проблематику, која је блиска проблематици тумачења. Одбор има секретара правника. Одбор, међутим, у припремању свог става, увек тражи мишљење двоје или троје, а у за-

висности од значаја питања, и већег броја стручњака са правних факултета у земљи, нарочито експерата за питања уставног права. Уколико се стручњаци сложе, Одбор, по правилу, прихвата њихов заједнички став. Међутим, уколико се стручњаци не сложе — што није редак случај — Одбор се опредељује за неко од тих мишљења. Треба истаћи да се и стручњаци, приликом давања свог мишљења, позивају на раније ставове Одбора у сличним случајевима. На тај се начин теорија и пракса развијају у сталној интеракцији.

Треба подвући да Одбор за уставна питања види себе у квазисудској улози. Одбор се у свом раду ослања на дугогодишњу праксу. Иако у оквиру Одбора могу постојати различита мишљења како одређено питање тумачити, ипак сви чланови осећају одређену везаност Уставом. У ставовима Одбора преовлађују правни аргументи, мада није увек могуће искључити утицај политичког фактора. Питање је да ли би и неки уставни суд могао успешније обавити овакав задатак.

Уколико Одбор констатује постојање противречности између Устава и нацрта неког закона, став Одбора може бити двојак. Одбор може једноставно констатовати да се услед одговарајућих разлога нацрт може усвојити само у посебној процедури. С друге стране, Одбор може констатовати да се нацрт може усвојити у редовној законодавној процедури, уколико се текст нацрта измени у смислу утврђеном од стране Одбора. Не разматрају се сви закони који се доносе у посебној процедури од стране Одбора за уставна питања. Неуставност одређених закона понекад је, у светлу раније уставне праксе, толико очигледна, да не оставља сумњу о томе како поступити.

При трећем разматрању нацрта, Председавајући Парламента (*Speaker of the Parliament*) истиче да ли се при усвајању закона спроводи редовна или посебна процедура. Истовремено, износи став Одбора за уставна питања, уколико га је овај већ заузео. Међутим, уколико већина на пленарној седници не прихвати предлог Председавајућег, ствар се упућује Одбору чији став у овом случају правно везује како Парламент, тако и Председавајућег.

Основна обележја поступка измене Устава у „посебној процедури“ била би следећа:

Предлог за измену Устава мора се утврдити већином гласова и усваја се двотрећинском већином. Постоји и одговарајућа одредба о квалификованој већини, комбинована са захтевом да се изјашњавање о предлогу врши два пута — једном пре и једном после општих избора. Овај поступак узет је — када је утврђен 1906. године — из Норвешког Устава од 1814. године, са намером да буде основна процедура измене Устава.

У стварности су се, међутим, ствари одвијале друкчије. Једна друга процедура, која је првобитно била предвиђена само за изузетне случајеве, почела је знатно чешће да се користи. Ова процедура је јединствена у свету и није настала као последица страних утицаја, те је у том смислу особена. У овој процедури није нужно да предлог чека прву седницу Парламента после избора, уколико се утврди *хитност* од стране 5/6 гласова присутних, с тим што се може одмах усвојити 2/3 већином гласова. У Финској је ова процедура, почев од 1906. године, била стварна претпоставка настанка института посредне измене устава. Већина закона, усвојена у овој процедури заправо и јесте хитна у материјалном смислу, јер

с обзиром на сврху не може чекати две, три или више година да би се они донели.

Овом приликом неће се улазити у ближа разматрања проблематике тумачења устава. Једну ситуацију, међутим, вреди споменути. Ради се о широком тумачењу уставне одредбе којом се јемчи право власништва. Устав садржи и Повељу о правима (*Bill of Rights*) која садржи традиционални — у смислу капиталистичке државе — став да је „имовина сваког финског грађанина заштићена законом“. Ова уставна одредба постала је предмет веома широког тумачења, чак и до те мере да се за многе прописе, који регулишу *користићење* имовине сматра да су у супротности са Уставом. Такви су, на пример, прописи који одређују максималне цене, прописи који регулишу извоз и увоз, прописи о заштити споменика културе и слично.

Још једна група аката, која привлачи посебну пажњу, односи се на акте којима се делегирају нормативна овлашћења Парламента Влади. У многим случајевима ови акти сматрају се неуставним. Уопште узев тумачење Устава је доста уско (*strict*) што показује чињеница да је око 10% прописа, које је донео Парламент, усвојено у посебном поступку. Само се мали део ових 10% непосредно тиче измене Устава (у смислу измене текста Устава).

С тим у вези, погодно је упоредно указати и на ситуацију у другим земљама. Институција посредне измене устава веома је ретка у другим земљама. Постојала је у Немачкој пре 1933. године. Поред тога, институт који наликује на овај, примењује се и данас у Аустрији. У Пруској после 1850. године, као и у Немачком Царству после 1871. године, настала је пракса, према којој је било могуће извршити измену устава, изузев промене текста устава, у посебном поступку усвајањем *verfassungsänderndes Spezialgesetz*. Ова пракса настављана је и након 1919. године за време тзв. Вајмарске Републике. Може се рећи да је *Ermächtigungsgesetz* из 1933. године (*Gesetz zum Schutz vom Volk und Staat* од 28. II 1933) био један такав *Spezialgesetz*. У Немачкој — као и у Финској, утврђено је становеште да *Spezialgesetz* није уставни акт, те да се могао мењати у редовној законодавној процедури, под условом да амандман не садржи додатне измене садржаја устава (у поређењу са изворним текстом *Spezialgesetz-a*).

У Аустрији Устав се може мењати на три, односно четири начина: 1) изменом (текста) постојећег устава; 2) усвајањем новог уставног документа; 3) уколико је у другом акту, односно закону, садржана посебна уставна одредба (*Verfassungsbestimmung*). У сваком од ових случајева потребна је сагласност *Nationalrat-a* путем 2/3 већине. Уз то свеобухватна реформа устава мора се утврдити путем плебисцита. Нови уставни документи или уставне одредбе могу се користити поред осталог, такође и за увођење ограничења, односно одступања од постојећих уставних докумената. Аустријски систем разликује се од финског по томе што сваки нови акт или одредба, који се односе на садржину устава и сами добијају статус устава.

У правно-техничким решењима у Аустрији и у Финској има одређених разлика. Сем тога, у Аустрији постоји Уставни суд, који врши надзор над уставношћу закона. Међутим, постоје и нека заједничка обележја ових система. У Аустрији се, такође, знатан број закона доноси у посебној законодавној процедури. Након другог светског рата у Аус-

торији је донето више стотина уставних аката односно одредби. Ово је везано за чињеницу да — услед поделе законодавне надлежности између федерације и федералних јединица (*Länder*) многи закони који овлашћују федерацију на регулисање односа у области економије (*Wirtschaftslenkung*) сматрају се да су у супротности са савезним уставом. Како у Финској, тако и у Аустрији честа примена принципа квалификоване већине указује да устав *de facto* има обележје система *консензуса*, а не система већине: у значајним политичким стварима тражи се решење које је прихватљиво за све утицајније групације. Ово има одговарајућег утицаја и на политичку праксу. У Финској, када се формира Влада, значај се придаје обезбеђивању подршке две трећине чланова Парламента, а са друге стране Влада мора да постигне споразум са опозицијом како би обезбедила 5/6 већину у Парламенту за усвајање неких закона.

У Финској искуство показује да посредна измена устава доприноси стабилизацији, па чак и „замрзавању“ одређених тумачења устава. Нема потребе мењати ранију интерпретацију, која утврђује неуставност неког новог закона који се Парламенту подноси на усвајање. Да би се закон усвојио, довољно је да се обезбеди квалификована већина, тако да и поред усвајања оваквог закона ранија тумачења остају нетакнута.

Постоји извесна критика како у Финској, тако и у Аустрији, на рачун постојећих система измене устава. У том смислу истиче се, да се у постојећем систему никада не зна тачно шта чини устав у материјалном смислу. Међутим, изгледа да у обе земље већина углавном подржава овај систем.

Основни облици контроле уставности могли би се означити као апстрактна и конкретна контрола, односно превентивна и репресивна контрола. У Финској се може вршити само апстрактна и превентивна контрола. Није заступљена репресивна контрола — ни апстрактна, ни конкретна. Сама чињеница да је закон усвојен од стране Парламента и потврђен од стране Председника Републике узима се као ауторитативан доказ да је питање уставности тога закона решено. Сумњи нема места! Судови не узимају у обзир наводе заинтересоване странке ако ова истиче да би примена неке законске одредбе била супротна уставу. Отуда је и позивање на ове околности веома ретко.

Свакако да услед непостојања конкретних норми и сама контрола има недостатака. Уопште узев, веома је тешко предвидети, док се закон налази у парламентарној процедури, све будуће ситуације на које ће се одредбе неког закона применити. С друге стране, није ни без ризика судовима поверавати надзорна овлашћења. Суд може доћи у ситуацију да се у вршењу надзорних овлашћења понаша као законодавац, дајући своје тумачење о томе шта подразумева под правичним решењем (*Richterstaat, gouvernement de juges*).

У Финској је веома заступљено становиште према којем тумачење устава има битних политичких или у најмању руку *вредносних елемената*. Овлашћење за тумачење устава веома је блиско овлашћењу да се донесе устав. Отуда је и разумиво да овлашћење за тумачење устава припада Парламенту, а пре свега његовом Одбору за уставна питања.

Наравно, насупрот овоме постоје и друга, у мањој мери заступљена мишљења. Два су основна правца критике.

Неки стручњаци из области уставног права директни су заговорници концепције, да судови, нарочито врховни суд или врховни административни суд, једноставно „присвоји“ надзорна овлашћења, као што се то догодило у другим скандинавским земљама, мада за то не постоји оснoв у уставу. На овај став одговорили су други правници, мада не сви — да би овакво присвајање у ствари представљало минијатурни *coup d'etat*, који не би могао стећи легитимитет по основу добрих намера. Нити су сви стручњаци из области уставног права убеђени да би крајњи исход оваквог удара био добар.

Присталице другог правца предлажу образовање специјалног уставног суда, чије би чланове бирао Парламент. У неку рuku ово представља варијанту постојећег система. Друга могућност била би образовање сталне комисије стручњака (*Permanent Expert Commission*) која би пружила помоћ Одбору за уставна питања. Ово би легализовало и стабилизovalo постојећу праксу ангажовања академских стручњака од стране Одбора. У крајњој линији поставља се питање односа Законодавне власти и Устава. У том смислу веома је корисно пажљиво прочитати реферате на ову тему поднете на Првом светском конгресу за Уставно право који је одржан пре годину дана у овом граду. (Први светски конгрес Међународног удружења за уставно право одржан је почетком октобра 1983. године у Београду — прим. прев.). Моју пажњу посебно су привукле расправе у оним земама где се јединство државне власти не доводи у питање или, другим речима, где није прихваћена концепција поделе власти.

Моје је мишљење да је вредно расправљати о овим питањима на међународним скуповима, нарочито међу представницима земаља са различитим политичким системима. Све земље које су на овај или онај начин прихватиле савремену концепцију устава, ослањајући се на наслеђе велике француске револуције, потомци су, ако тако могу да кажем, истог духа. Јасно је да разне расправе не могу лако открити нешто ново, рецимо у поређењу са ставовима и мишљењима која су се већ чула у Француској током значајних година 1789—99. Нове идеје на подручју уставног права су ретке. Истичући ово у потпуности сам свестан иновативног размишљања која су давала обележје уставном развiku ове земље — Југославије, од другог светског рата до данас.

(С енглеског превео доц. др Стеван Лилић)

Antero Jyränki, Professor of the Faculty of Law in Turku, Finland

SUMMARY

THE CONTROL OF CONSTITUTIONALITY OF LAWS IN FINLAND

As a small, liberal-democratic country, Finland has a relatively long constitutional history of Scandinavian-German background. In spite of normative power admitted to the Constitution (1919) there is no judicial review of constitutionality of laws in Finland. Only Parliament controls the constitutionality of laws in a quasi-judicial review of constitutionality. In the reviewing procedure the decisive position is in fact held by the Constitutional Committee of Parliament. The Committee prepares bills concerning the constitution and gives opinions regarding the constitutionality of laws. If the Committee finds that a stipulation of a bill is contrary to the Consti-

tution it can, as a possible alternative, be passed only in a qualified legislative procedure. In this way the institute of indirect altering of the Constitution is inaugurated, as a specific feature of the way the constitutionality of laws is controled by Parliament and its Constitutional Committee in Finland.

Antero Juränki Professeur à la Faculté de Droit à Türk, Finlande

RÉSUMÉ

CONTRÔLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS EN FINLANDE

Comme un petit pays de démocratie libérale, la Finlande a une histoire constitutionnelle relativement longue d'origine scandinavo-germaine. Malgré la force normative de la Constitution (1919), il n'existe pas en Finlande une vérification judiciaire de la constitutionnalité des lois. Ce n'est que le Parlement qui exerce un tel contrôle, à savoir, par voie d'une vérification quasi-judiciaire. Dans le processus d'un tel examen, le Comité constitutionnel du Parlement détient en réalité, une position décisive. Il prépare des propositions concernant la Constitution et émet des avis qui portent sur la constitutionnalité des lois. Si le Comité constate qu'une certaine disposition de la proposition est en contradiction avec la Constitution, la seule chose qu'il peut faire, c'est d'engager une procédure conditionnelle. Il est inauguré ainsi en Finlande une institution de modification indirecte de la Constitution, forme spécifique de contrôle constitutionnel des lois par le Parlement et par son Comité constitutionnel.