

Međunarodni seminar

**BUDŽET USTAVNOG SUDA,
ODLUČUJUĆI FAKTOR
NJEGOVE NEZAVISNOSTI**

Sarajevo, 14. i 15. oktobar 2004. godine

Sarajevo, april 2005.

MEĐUNARODNI SEMINAR USTAVNOG SUDA BiH NA TEMU

**BUDŽET USTAVNOG SUDA,
ODLUČUJUĆI FAKTOR NJEGOVE NEZAVISNOSTI**

Sarajevo, 14. i 15. oktobra 2004. godine

IZDAVAČ

USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE
Sarajevo, Ulica Reisa Džemaludina Čauševića 6/III

ZA IZDAVAČA

MATO TADIĆ

KOMISIJA ZA PUBLIKACIJE:

Prof. dr. ĆAZIM SADIKOVIĆ, predsjednik

JOVO ROSIĆ, član

DUŠAN KALEMBER, član

Mr. MARIJA KOVAČIĆ, član

UREDNIK - LEKTOR:

Mr. MARIJA KOVAČIĆ

IZVRŠNI UREDNIK

DRAGAN S. MARKOVIĆ

PRIJEVOD:

za francuski: AIDA ADEMOVIĆ

za engleski: ELMEDIN ŠUPIĆ

IZDAVAČKE USLUGE | GRAFIČKA OBRADA

»MAGISTRAT«, Sarajevo, Ulica Hamdije Kreševljakovića 33

STAMPA

„IC ŠTAMPARIJA“ Mostar

Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) u saradnji s Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine je u Sarajevu, 14. i 15. oktobra 2004. godine, održala Međunarodni seminar na temu: “.Budžet Ustavnog suda, odlučujući faktor njegove nezavisnosti ”.

Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) je omogućila štampanje ove publikacije koja sadrži uvodne referate koji su služili kao osnova za raspravu na seminaru.

On 14 and 15 October 2004, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in co-operation with the Constitution Court of Bosnia and Herzegovina held in Sarajevo the International seminar: “The budget of the Constitutional Court: a determining factor of its independence

The printing of this publication which contains the introductory texts used as the basis for further discussion on the seminar was made possible by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (La Commission de Venise) a organisé en coopération avec la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine un séminaire sur le thème “Le budget de la Cour constitutionnelle: un facteur déterminant de son indépendance”, les 14 et 15 octobre 2004.

La publication de ce séminaire, réalisée grâce à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (La Commission de Venise), contient les discours introductifs qui ont servi de base à la discussion qui s'est déroulée lors de ce séminaire.

SADRŽAJ

Mato Tadić

predsjednik Ustavnog suda BiH

President, Constitutional Court of B&H

Président, Cour Constitutionnelle, Bosnie et Herzégovine

Uvodna izlaganja	9
Opening speeches	13
Allocutions d’ouverture	17

Caroline Martin

administratorica Venecijanske komisije

Administratrice Commission de Venise

Uvodno izlaganje	21
Allocutions d’ouverture	24

Ranko Šakota

pomoćnik ministra finansija i trezora BiH

Adjoint Ministre des Finances et du Trésor

Zakonska procedura budžeta Ustavnog suda BiH/pravosuđe u Bosni i Hercegovini	27
Processus législatif sur le budget de la Cour constitutionnelle judiciaire en Bosnie-Herzégovine	36

Dr. Elke Luise Darnstedt

direktorica Saveznog ustavnog suda Njemačke

Director, Federal Constitutional Court of Germany

Iskustvo Saveznog ustavnog suda Njemačke ... 45

The budget of the Constitutional Court:

a determining factor of its independence:

The experience of the Federal Constitutional Court of Germany 60

Maria de Fátima Ribeiro Mendes

generalni sekretar Ustavnog suda Portugala

Sécretaire-Générale du Tribunal Constitutionnel Portugais

Budžet Ustavnog suda Portugala 77

Le budget du Tribunal Constitutionnel Portugais 84

Dr. Fanny Jaquelot,

bivša saradnica Ustavnog vijeća Francuske

Docteur en droit, France

Finansijska nezavisnost ustavnih sudova

- Iskustvo francuskog Ustavnog vijeća 93

L'autonomie financière des cours

constitutionnelles: l'éclairage de l'expérience

du Conseil constitutionnel français 109

Dr. Arne Mavčić

šef Odsjeka za analizu i međunarodnu saradnju

Ustavnog suda Slovenije

Head of Analysis and International Co-operation

Department, Constitutional Court of Slovenia

Budžet ustavnog suda kao jedna od garancija

nezavisnosti ustavnog pravosuđa 127

The Constitutional Court budget as one

of the guarantees of the independence of

Constitutional Justice 154

Rik Ryckeboer

savjetnik sudije Arbitražnog suda Belgije

Référéndaire, Cour d'Arbitrage, Belgique

Budžet Arbitražnog suda Belgije 185

**Le budget de la Cour d'Arbitrage de Belgique ...
19**

3

Giovanni Catarino

šef Odsjeka za odnose s javnošću Ustavnog suda Italije

Chef du Service de presse, Cour constitutionnelle, Italie

Finansijska nezavisnost:

Budžet Ustavnog suda Italije 203

**Autonomie financière: le budget
de la Cour constitutionnelle d'Italie 212**

PROGRAM RADA 223

DRAFT PROGRAMME 227

PROJET DE PROGRAMME 231

Mato Tadić

predsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Otvaram međunarodni seminar na temu "Proračun ustavnog suda, odlučujući faktor njegove neovisnosti". Ovaj seminar organiziramo zajedno s Europskim povjerenstvom za demokraciju putem zakona. Jednostavnije rečeno - Venecijanskim povjerenstvom. I neka vas puno ne zbunjuje sam naslov "Proračun ustavnog suda". Normalno da smo kao Ustavni sud BiH u dogovoru s Venecijanskim povjerenstvom stavili takav naslov, ali suština je da razgovaramo ne samo o neovisnom proračunu Ustavnog suda BiH, nego proračunu cjelokupnog pravosudnog sustava u BiH, dakle i ustavnih sudova entiteta, Suda BiH, tužiteljstava i drugih pravosudnih institucija koje djeluju u BiH.

Na početku dozvolite mi da pozdravim sve vas koji ste došli da sudjelujete u radu ovog seminara, posebno da zahvalim gđi Caroline Martin iz Venecijanskog povjerenstva na njezinom velikom angažmanu u organiziranju ovog skupa. Zahvaljujem svim gostima koji su došli, a koje je Venecijansko povjerenstvo uspjelo angažirati iz nekoliko država Europe i koji imaju velika iskustva u problematici financiranja pravosuđa. Također želim zahvaliti našim domaćim sudionicima, kako iz pravosudnih institucija, tako i iz Parlamenta, Vijeća ministara, Ministarstva pravde, Ministarstva trezora i financija i drugima, i siguran sam da će se još neki priključiti tijekom dana i sutra i sudjelovati u našem radu.

Tema je vrlo značajna, prije svega s aspekta neovisnosti pravosudnih institucija u izvršavanju njihove ustavne i zakonske uloge. Svi ističemo da pravosuđe mora biti neovisno i samostalno, ali u toj neovisnosti i samostalnosti, pored izbora i imenovanja sudaca ili tužitelja, pored kvalitetnih zakona, treba osigurati i kvalitetno financiranje, prije svega mislimo na samostalnost i neovisnost u raspolaganju sredstvima proračuna koje odobrava parlament. Koliko je meni poznato, ovo je prvi skup ovakve vrste organiziran u BiH. Na ovu temu nismo do sada ovako razgovarali.

Da napomenem za naše goste koji dolaze iz nekoliko zemalja Europe da je u BiH u zadnje vrijeme provedeno niz reformi u oblasti pravosuđa, u reorganizaciji mreže sudova, tu podrazumijevam i tužiteljstva, u izboru, imenovanju, u donošenju niza novih zakona, kako procesnih tako i materijalnih. Međutim, kad je u pitanju financiranje onda tu ima značajnih teškoća i nije još uvijek pronađen jedan model koji bi podržao neovisnost i samostalnost pravosudnog sustava u BiH. Tu na prvo mjesto stavljam Ustavni sud BiH, kao najvišu pravnu instancu u državi.

U mnogim segmentima pravosuđe se izjednačava s organima uprave. Mislim da to nije dobro i da to ne treba biti tako. Mislim da smo mi svi svjesni teškoća koje države u tranziciji, a pogotovu siromašne države kao što je BiH, imaju u koncipiranju proračuna u cjelini, jer su u pravilu veći zahtjevi i rashodi od prihoda. Ja ne mislim da ćemo danas i sutra razgovarati o visini, niti prihoda, niti rashoda. Kada su u pitanju financije, mislim da suština razgovora treba biti o samostalnom, neovisnom korištenju onih sredstava koja se osiguravaju preko sustava koji vlada u državi. Želim na početku istaknuti daje Ustavni sud BiH ukazivao više puta da mi ne želimo da naš proračun bude izvan sustava ukupnog državnog proračuna i da ne želimo da on ne prolazi redovitu proceduru koju prolaze i sve druge institucije, ali u okviru

onoga što Parlament odobri treba osigurati potpunu samostalnost i neovisnost u korištenju tih sredstava, jer nitko od nas ne može znati bolje gdje nama trebaju ta sredstva i kako ih iskoristiti unutar institucije. Normalno, koncem godine za to treba podnijeti račune, odnosno izvješće Parlamentu.

Ja moram istaknuti ovdje još jedan moment da, kada je u pitanju Ustavni sud BiH, imamo jedan ozbiljan problem. Mislim da se za njega treba znati, a to je da je do prošle godine u BiH funkcionirala specijalna kvazisudska međunarodno-domaća institucija, vrlo je teško to definirati, a to je bio Dom za ljudska prava formiran prema Aneksu 6 Dejtonskog sporazuma. Dom je prestao raditi 31. prosinca 2003. godine, a tijekom ove godine, za još negdje dva i pol mjeseca, točnije 31. prosinca 2004. godine, prestaje raditi i Povjerenstvo za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH. Ustavni se sud nalazi pred ozbiljnim problemom - kako nastaviti s radom i izfinancirati rješavanje otprilike 6.000 predmeta koji će ostati nedovršeni i koje treba prebaciti u Ustavni sud, kod kriterija koje ima Ministarstvo financija, odnosno Vijeće ministara, glede kreiranja proračuna za iduću godinu. To je jednostavno nemoguće. Riješiti ovoliki broj predmeta uz uobičajeni priliv koji Ustavni sud ima sa onim kriterijima koji su vladali do sada i koji se nameću i za iduću godinu, prema proračunu mi ćemo doći u situaciju u kojoj će u suštini građani biti oštećeni najviše, jer neće dobiti odluke tako efikasno, brzo, a moram reći da već dugo čekaju. U Domu za ljudska prava ima neriješenih predmeta od 1998. godine. I ja imam običaj reći da bismo mi mogli sami naći kršenje članka 6. stavak 1. Europske konvencije u odnosu na razuman rok, koliko dugo ti predmeti stoje pred Domom, Povjerenstvom, a sutra pred Ustavnim sudom. Tako dugo čekanje na odluku nije pravda, nije vladavina prava. Mi moramo sve učiniti da se osiguraju pretpostavke da se to može brzo i efikasno odraditi.

Konačno, kako sam na početku rekao, ovo je prvi sastanak ove vrste. Siguran sam da će trebati organizirati još ovakvih ili sličnih razgovora kako bi se pronašao model koji bi bio pogodan za BiH i koji bi učinio da pravosudni sustav u BiH bude i u ovom segmentu neovisan i samostalan. Ja sam siguran da će iskustva Njemačke, Portugala, Francuske i nekih drugih zemalja, koja ćemo danas čuti, biti vrlo lučujući fakta će nam puno pomoći i da ćemo analizom tih sustava, koji već funkcioniraju dugi niz godina u ovim državama, moći kreirati i model za BiH koji bi pridonio tomu da kompletno pravosuđe, a tako i Ustavni sud, budu u ovom dijelu potpuno neovisni i samostalni. Očekujem da će biti konstruktivnih prijedloga i sugestija. Mi ćemo to sve poslije rezimirati i napraviti jedno kvalitetno izvješće u dogovoru s Venecijanskim povjerenstvom i prezentirati ga ne samo pravosudnim institucijama nego i Vijeću ministara, odnosno nadležnim ministarstvima i Parlamentu BiH. Ja ovdje govorim s aspekta države, ali to se podrazumijeva i u entitetima, tako da ne bude nikakve zabune, jer ovdje imamo predstavnike i iz entitetskih pravosudnih institucija. Želim uspješan rad.

Zamolit ću gđu Caroline Martin iz Venecijanskog povjerenstva da vam se obrati. Izvolite!

Mato Tadić

President of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina

I hereby open the international seminar titled “Budget of the Constitutional Court - a Determining Factor of its Independence”. We have organized this seminar in cooperation with the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission). Do not be confused with its title “Budget of the Constitutional Court”. It is no surprise that we chose this particular title in collaboration with the Venice Commission. In addition to the issues of independent budget of the Constitutional Court, we will also speak of the entire judiciary in Bosnia and Herzegovina, including the Constitutional Courts of the Entities, the Court of Bosnia and Herzegovina, the Prosecutor’s Offices and other judicial institutions operating in Bosnia and Herzegovina.

First of all, allow me to extend my warm greetings to all of you, who have come to take part in this seminar in the next two days. In particular, I would like to thank Ms. Caroline Martin representing the Venice Commission and her involvement in organizing this round table. I would also like to thank all the guests invited by the Venice Commission who have come from different European countries and who offer their considerable experience in solving problems relating to financing judiciary. Finally, I would like to thank the local participants from various judicial institutions, the Parliament, the Council of Ministers, the Ministry of Justice, the Ministry of Treasury and Finance and other bodies. I am sure that others

will be joining us in the next two days and that they will also participate in our discussions.

This topic is important from the aspect of independence of judicial institutions in exercising their constitutional and legal role. We all stress that judiciary must be independent and autonomous. However, the independence and autonomy, in addition to election of the judges or prosecutors and quality laws, must ensure good financing that includes autonomy and independence in managing budget funds approved by the parliament. As far as I know, this is the first gathering of this kind organized in Bosnia and Herzegovina. This topic has never been discussed in this way before.

Allow me to inform our guests coming from different countries of Europe about the fact that Bosnia and Herzegovina has been undergoing a series of judicial reforms, as well as reorganization of courts (prosecutor's offices, elections, appointments, enactment of new laws). However, when it comes to financing, we face serious difficulties. A model that would support the independence and autonomy of the judiciary in Bosnia and Herzegovina has not been found yet. This primarily concerns the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina as the highest legal instance at the state level.

The judiciary is placed on an equal level with the administrative bodies in many segments. We feel that this is not right. I believe that we are all aware of the difficulties encountered by a country in transition, particularly poor countries such as Bosnia and Herzegovina, in drafting overall budgets. As a rule, demands and expenditures exceed revenues. I do not think that in the seminar we should discuss the amounts of revenues or expenditures. Rather, we should concentrate on an autonomous and independent use of funds ensured through the system employed by a country when dealing with financial issues. At the beginning, I would like to point out that the Constitutional Court has indicated on several

occasions that we do not want our budget to be outside of the overall state budget nor do we want it to undergo regular procedure as is the case with the other institutions. However, full-scale autonomy and independence should be given in the use of funds approved by the Parliament since we are the best to assess our needs and the manner in which those funds will be disposed of within the institution. Naturally, by the end of each year the expenditure report is submitted to the Parliament.

At this point, I would like to refer to another problem encountered by the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. A special quasi-judicial international institution operated in Bosnia and Herzegovina up until the end of the last year. This was the Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina established under Annex 6 to the Dayton Agreement. The mandate of the Chamber ended as of 31 December 2003. A Human Rights Commission was established within the Constitutional Court to resolve the Chamber's backlog. This Commission will operate until 31 December 2004. The Constitutional Court will face a serious problem of continuing its regular work and financing a backlog of approximately 6,000 cases to be transferred to the Court while complying with the criteria of the Ministry of Finance and Council of Ministers in terms of the budget drafting for the next year. It will be impossible to resolve such backlog that will be accompanied by regular influx of cases received by the Constitutional Court. In view of the criteria that were previously applied and that are imposed in the budget for the next year, we will be in a situation in which citizens would be affected most since they would not receive decisions effectively. It will suffice if I told you that some of them have been waiting for a decision for a long time and that there are some cases that the Chamber has not resolved dating back from 1998. I often say that we could find a violation of Article 6 (1) of the European Convention (a reasonable time limit) in these cases. The situation, in which decision is pending for a long time, does not

represent justice or rule of law. We must do whatever it takes to create conditions for a speedy and efficient work. At the end, as I said at the beginning, this is the first meeting of this kind. I am sure that we should organize similar discussions in order to find a model suitable for Bosnia and Herzegovina, a model that would make the judiciary of Bosnia and Herzegovina autonomous and independent. I am sure that the experience of other countries that we will hear today (Germany, Portugal, France, etc.) will be of great value to us and that they will assist us considerably and that, upon analysis of those systems that have been operating in those countries, we will be able to create a model for Bosnia and Herzegovina that would make the entire judicial system (including the Constitutional Court) fully independent and autonomous. I expect that we will hear good proposals and suggestions. We will then sum it all up and draw up a solid report in agreement with the Venice Commission. This report will be presented to the judicial institutions, the Council of Ministers, the competent ministries and the Parliament of Bosnia and Herzegovina. My first reference is to the state level bodies, but this also refers to the Entity bodies and their representatives who are present here today. I wish you all a successful work.

I will now ask Ms. Caroline, the representative of the Venice Commission, to take the floor.

Mato Tadić

Président de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine

J'inaugure ce séminaire sur "Le budget de la Cour constitutionnelle: un facteur déterminant de son indépendance" que nous avons organisé conjointement avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit ou tout simplement avec la Commission de Venise. Peut-être le titre de ce séminaire: "Le budget de la Cour constitutionnelle" pourrait-il vous paraître embarrassant. Malgré le titre que nous avons choisi avec la Commission de Venise, le but de ce séminaire est que nous discutons non seulement du budget indépendant de la Cour constitutionnelle, mais aussi de la justice entière en Bosnie-Herzégovine, c'est-à-dire des cours constitutionnelles des entités, de la Cour de Bosnie-Herzégovine, des parquets et des autres institutions juridictionnelles en Bosnie-Herzégovine.

Permettez-moi, en premier lieu, de vous souhaiter la bienvenue et de vous remercier d'avoir accepté de participer à ce séminaire. Je voudrais en particulier remercier Mme Caroline Martin qui participe à ce séminaire au nom de la Commission de Venise et qui a pris l'engagement de l'organiser. Je voudrais de même remercier nos invités et participants venant de plusieurs pays de l'Europe, que la Commission de Venise a engagés à prendre part à ce séminaire et à partager avec nous leurs grandes expériences dans le domaine du financement de la justice. Je voudrais aussi remercier nos participants nationaux qui viennent des institutions juridictionnelles, mais aussi du Parlement, du

Conseil des ministres, du ministère de la Justice, du ministère du Trésor et des Finances, ainsi que d'autres participants qui nous rejoindront au cours de la journée et demain.

Le sujet est très important en premier lieu du point de vue de l'indépendance des institutions juridictionnelles dans l'exercice de leur fonction constitutionnelle et légale. Nous admettons tous qu'une juridiction doit être indépendante et autonome, non seulement dans le domaine de la nomination des juges et des procureurs ou dans le domaine d'assurance des lois de qualité, mais aussi dans le domaine du financement. Je pense tout d'abord à l'indépendance et à l'autonomie à disposer de crédits approuvés par le Parlement. A ma connaissance, c'est la première réunion de la sorte organisée en Bosnie-Herzégovine. Je voudrais informer nos invités qui viennent de plusieurs pays de l'Europe que récemment un grand nombre de réformes a été mis en oeuvre dans le domaine de la justice en Bosnie-Herzégovine. Ceci comprend la réorganisation de tout un réseau de juridictions et de parquets, ce qui inclut la sélection et la nomination de leurs membres, ainsi que l'adoption de nouvelles lois procédurales et substantielles. Pourtant, en matière de financement, nous avons de grandes difficultés. Jusqu'à présent, nous n'avons pas trouvé la solution pour un modèle qui soutiendrait l'indépendance et l'autonomie du système juridictionnel de la Bosnie-Herzégovine, y compris et en premier lieu de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine en tant que juridiction suprême de l'État. Il y a un grand nombre de domaines où la justice est mise sur le même plan que l'administration. Notre avis est que ce n'est pas bien ni convenable. Je crois que nous sommes tous conscients des difficultés que les pays en transition, surtout ceux qui sont pauvres comme la Bosnie-Herzégovine, ont dans la conception du budget en entier parce qu'en règle générale les demandes et les dépenses sont plus grandes que les recettes. Je ne crois pas que nous discuterons aujourd'hui du montant des recettes ou des dépenses. J'espère que l'essentiel de cette discussion portera sur l'usage indépendant et autonome des crédits assurés par le système

qui règne dans un État. Au début, je voudrais dire que la Cour constitutionnelle a souligné maintes fois que nous ne voulions pas que notre budget soit en dehors du système budgétaire de l'Etat et qu'il ne soit pas soumis à la procédure régulière applicable aux autres institutions. Pourtant nous avons besoin d'indépendance et d'autonomie dans l'usage des crédits dans le cadre de ce qui est approuvé par le Parlement parce que personne d'autre que nous ne pourrait savoir mieux comment et à quoi employer les moyens financiers de la Cour constitutionnelle. Il est tout à fait normal de soumettre le rapport sur les comptes de l'institution au Parlement à la fin de chaque année.

Je voudrais souligner que la Cour constitutionnelle fait face à un problème assez sérieux. Jusqu'à la fin de l'année dernière, en Bosnie-Herzégovine a fonctionné une institution spéciale, quasi-juridictionnelle, à la fois nationale et internationale, une institution difficile à définir. C'était la Chambre des droits de l'Homme établie conformément à l'Annexe 6 des Accords de Dayton. La Chambre des droits de l'Homme a fini sa mission le 31 décembre 2003. La Commission des droits de l'Homme fonctionnant dans le cadre de la Cour constitutionnelle fonctionnera encore les deux mois et demi suivants et finira sa mission le 31 décembre 2004. Donc, la Cour constitutionnelle se trouvera devant un problème difficile qui implique la question de savoir comment continuer à travailler et financer 6000 affaires pendantes dans le cadre des critères que le ministère des Finances, c'est-à-dire le Conseil de ministres a dans l'élaboration du budget pour l'année qui vient. Il serait simplement impossible de résoudre un grand nombre d'affaires pendantes et des affaires qui arriveront régulièrement devant la Cour constitutionnelle dans le cadre des critères budgétaires actuels et de celles qui s'imposeront pour l'année suivante. Nous nous trouverons dans une situation où les citoyens subiront des dommages parce qu'ils ne recevront pas, de façon prompte et efficace, les décisions qu'ils attendent depuis longtemps. Il y a des affaires qui sont pendantes devant la Chambre des droits de

l'Homme depuis 1998. Vu la durée pendant laquelle ces affaires sont pendantes devant la Chambre des droits de l'Homme, la Commission des droits de l'Homme et seront demain devant la Cour constitutionnelle, j'ai l'habitude de dire que la Cour constitutionnelle pourrait trouver elle-même la violation du délai raisonnable prévu par l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne. Cette longue durée dépassant un délai raisonnable n'est ni justice ni autorité de la loi. Pourtant, nous devons faire tout dans le but d'assurer les conditions pour les résoudre promptement et efficacement. Comme je l'ai déjà dit au début, c'est la première réunion de la sorte. Je suis certain qu'il faudra organiser d'autres réunions similaires afin de trouver un modèle convenable pour la Bosnie-Herzégovine, un modèle qui rendrait le système juridictionnel de la Bosnie-Herzégovine indépendant et autonome. Je suis certain que les expériences de pays tels que le Portugal, l'Allemagne, la France ou d'autres que nous allons entendre aujourd'hui nous seront très précieuses. J'espère aussi que l'analyse de leurs systèmes qui fonctionnent depuis de longues années nous aidera à créer un modèle pour la Bosnie-Herzégovine, qui contribuera à l'indépendance et à l'autonomie de toutes les juridictions ici, y compris la Cour constitutionnelle. J'espère que nous entendrons aujourd'hui des propositions et des suggestions constructives. Nous avons l'intention de les résumer et d'en faire un rapport de qualité en accord avec la Commission de Venise et de le présenter non seulement aux institutions juridictionnelles, mais aussi au Conseil des ministres, c'est-à-dire aux ministères compétents et au Parlement. Pour éviter toute confusion, je voudrais dire que nous le présenterons aussi aux institutions des entités dont les représentants sont parmi nous aujourd'hui.

Je vous souhaite un travail fructueux.

Je voudrais maintenant prier Mme Caroline Martin de prendre la parole.

Caroline Martin

administratorica Venecijanske komisije

Veliko mi je zadovoljstvo i čast da vam u ime Venecijanske komisije zaželim dobrodošlicu i da otvorim ovaj seminar pod nazivom “Budžet ustavnog suda, odlučujući faktor njegove nezavisnosti.”

Venecijanska komisija je stalni partner Ustavnog suda BiH. Mi smo početkom ove godine organizirali edukativne seminare za pravnike Suda kako bi se Sud mogao bolje suočiti sa proširenim nadležnostima i predmetima čiji se broj povećava.

Danas smo uz Ustavni sud BiH, i nastojat ćemo prisutnim učesnicima predočiti komparativno stanovište evropskog plana o načinu na koji će se tretirati pitanje budžeta Ustavnog suda, i izložiti iskustva ustavnih sudova u odbrani vlastitih budžeta, u odbrani nezavisnosti njihovih vlastitih institucija.

Budžet i nezavisnost - namjerno smo povezali ova dva pojma jer je jedno od ubjeđenja Venecijanske komisije da potrebna nezavisnost ustavnog pravosuđa mora biti potvrđena i osigurana nezavisnim budžetom, odvojenim od budžeta države, pa čak i od budžeta sudske vlasti u cjelini.

Ustavni sud nije sud kao ostali sudovi. S obzirom da je ustavni sud osnovna institucija za život, stabilnost i harmoniju demokratskog života, njegov status mora biti poseban. Venecijanska komisija je uvjerena da ustavni sud

ima jednu od vodećih uloga u demokraciji, demokratskoj stabilnosti, supremaciji prava i zaštiti prava čovjeka. Zbog toga će jedna od njegovih osnovnih aktivnosti biti usmjerena ka odbrani ovog posebnog statusa.

Nezavisnost ustavne pravde, znači i nezavisnost ustavnog suda.

Postoji i intelektualna nezavisnost. Nju osiguravaju osobe koje čine ustavni sud, koje će biti nezavisne ne samo svojim statusom sudija, nego i svojim znanjem i nepristranošću.

Postoji, također, zasigurno i ono što je povod našeg današnjeg skupa, a to je materijalna nezavisnost. Ona se konkretizira uspostavljanjem vlastitog budžeta. Njegova dosljednost predstavlja prednost. Međutim, to nije prioritet. Prioritet ostaje u osiguranju vlastitog budžeta Suda, budžeta koji će ga zaštititi od bilo kakvog miješanja onih na koje se odnose odluke Suda.

Upravo u tome leži izazov istinske demokracije. Taj izazov će pripasti onima na koje se odnose odluke ustavnog suda, odluke koje neće biti nužno povoljne toj vlasti, izazov da garantiraju nezavisnost Suda, da mu dodjeljuju sredstva da on kaže ono što je ispravno, a da se u isto vrijeme ne boji sa svojom budućnošću ili za svoj status. Da pruže materijalnu sigurnost potrebnu za obavljanje njegovih funkcija, bez obzira na odluke koje je on donio, koje donosi danas, ili će donijeti sutra.

Kada je riječ o konstitutivnim elementima ove materijalne nezavisnosti, treba reći da su oni brojni i mi ćemo zasigurno identificirati osnovne među njima. Mislím da bih već sad mogla reći da se, prije svega, ne radi o tome da se bude bogat. Radi se o tome da se bude slobodan, slobodan da se kaže što je ispravno. I ako ima neka institucija koja se ne bi smjela bojati slobodno iznijeti svoje stanovište i svoj sud, to je zasigurno ustavni sud.

Komisija smatra da bi zadiranje u finansijsku nezavisnost, osporavanje ove nezavisnosti ili sama prijetnja

koja bi naškodila ovoj nezavisnosti bili poguban udarac demokratskoj stabilnosti koju osigurava ustavni sud. Zbog toga Komisija brani ovaj ogranak nezavisnosti ustavnog pravosuđa.

Venecijanska komisija će pružiti podršku promociji i odbrani kapitalnih i osnovnih elemenata za egzistenciju, autoritet i vitalnost svakog ustavnog suda smatrajući da je budžet ustavnog suda odlučujući dio ustavnog pravosuđa, što je princip koji Venecijanska komisija uvijek naglašava.

Mi smo se potrudili da prikupimo i stara i nova iskustva ustavnih sudova. Čak i najstariji sudovi su jednog dana postali novi, i nametnuli se kao autoritet pravnom i političkom okruženju.

Bit će interesantno čuti koje su to propisane i zaštićene garancije za vršenje funkcija ustavnih sudova i kako se one brane u Njemačkoj, Belgiji, Francuskoj, Italiji, Portugalu i Sloveniji.

Znam da će ova iskustva donijeti bogatu poduku. U svakom slučaju, to je ono što nam želim.

Zahvaljujem vam na pažnji.

\

Caroline Martin,
Administratrice Commission de Venise

C'est un grand plaisir et un grand honneur pour moi de vous souhaiter la bienvenue et d'inaugurer, au nom de la Commission de Venise, ce Séminaire sur "Le budget de la Cour constitutionnelle: un facteur déterminant de son indépendance".

La Commission de Venise est un partenaire constant de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine; nous avons déjà organisé au début de cette année des séminaires de formation pour les juristes de la Cour afin que la Cour puisse au mieux faire face à ses compétences élargies et au nombre de ses affaires s'accroître.

Nous sommes aujourd'hui au côté de la Cour constitutionnelle pour offrir aux participants ici présents une vue comparative sur le plan européen sur la façon dont la question du budget de la Cour constitutionnelle aura été traitée, sur l'expérience de Cours constitutionnelles dans la défense de leur budget, dans la défense de l'indépendance de leur institution.

Budget et indépendance: nous avons à dessein liés ces deux notions; car c'est l'une des convictions de la Commission de Venise que la nécessaire indépendance de la justice constitutionnelle doit être confirmée et assurée par un budget indépendant, séparé du budget de l'Etat voire du budget du pouvoir judiciaire dans son ensemble.

La Cour constitutionnelle n'est pas une juridiction comme les autres. C'est parce que la Cour constitutionnelle est une institution essentielle pour la vie, la stabilité et l'harmonie de la vie démocratique que son statut doit être particulier. La Commission de Venise est pour sa part convaincue du rôle majeur de la Cour constitutionnelle dans la démocratie, dans la stabilité démocratique, dans la prééminence du droit et la protection des droits de l'Homme. Et c'est pourquoi une grande partie de ses activités sera tournée vers la défense de ce statut particulier.

Indépendance de la justice constitutionnelle, indépendance de la Cour constitutionnelle.

Il y a l'indépendance intellectuelle.

Elle est assurée par ces hommes et femmes qui composent la Cour constitutionnelles qui seront non seulement indépendants par leur statut de juges, mais surtout de par leur savoir et leur impartialité.

Il y a aussi et surtout et c'est ce qui nous réuni aujourd'hui l'indépendance matérielle. Elle se concrétise par l'établissement d'un budget propre, si en plus ce dernier peut être conséquent, évidemment c'est un avantage, mais ce n'est pas la priorité. La priorité restant dans l'assurance d'un budget propre à la Cour qui la mettra à l'abri de toute intervention de la part de ceux auxquels s'imposent ses décisions.

Et c'est bien là le défi que lance la démocratie véritable: il appartiendra en effet à ceux auxquels s'imposent les décisions de la Cour constitutionnelle, décisions qui ne seront pas forcément favorables à ce pouvoir, de garantir l'indépendance de la Cour, de lui donner les moyens de dire le droit, sans qu'elle ait à craindre pour son avenir, pour son statut.

De lui donner l'assurance et la sécurité matérielles qu'appellent ses fonctions quelque soit les décisions qu'elle aura rendu, rendra aujourd'hui ou demain.

Quant aux éléments constitutifs de cette indépendance matérielle; ils sont nombreux et nous allons certainement identifier les principaux d'entre eux.

Je pense pouvoir dire d'ores et déjà qu'il ne s'agit pas d'être riche, en premier lieu. Il s'agit avant tout d'être libre; libre de dire le droit, et si il y a une institution qui ne doit pas craindre pour sa liberté de jugement; c'est certainement la Cour constitutionnelle.

La Commission considère que toucher à l'indépendance financière, la remettre en question ou juste menacer d'y porter préjudice serait aussi une atteinte pernicieuse à la stabilité démocratique que la Cour constitutionnelle procure; et c'est pourquoi la Commission a à cœur de défendre ce versant là de l'indépendance de la justice constitutionnelle.

La Commission de Venise, là aussi apportera son soutien à la promotion et à la défense des éléments capitaux et essentiels à l'existence même, à l'autorité et à la vitalité de toute Cour constitutionnelle, considérer que le budget d'une cour constitutionnelle est une composante déterminante de la justice constitutionnelle est un principe pour lequel vous trouverez toujours la Commission de Venise pour le rappeler.

Nous avons pris soin de réunir ici des expériences d'anciennes et de nouvelles cours constitutionnelles, même les plus anciennes des Cours ont été nouvelles un jour et elles auront eu aussi à asseoir leur autorité dans le paysage et juridique et politique.

Il sera intéressant d'apprendre comment en Allemagne, en Belgique, en France, en Italie, au Portugal et en Slovénie les garanties appropriées à l'exercice des fonctions de la Cour constitutionnelles ont été stipulées, protégées, défendues.

Je sais que ces expériences seront éclairantes et riches d'enseignement; je vous le souhaite en tous les cas.

Je vous remercie de votre attention.

Ranko Šakota

pomoćnik ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine

ZAKONSKA PROCEDURA BUDŽETA USTAVNOG SUDA BIH/PRAVOSUĐE U BOSNI I HERCEGOVINI

Moje izlaganje neće biti obimno, pokušaću da u kratkim crtama prezentiram postojeću legislativu u vezi sa finansiranjem institucija BiH. Napominjem to, jer je i gosp. Tadić rekao da je težište ovog seminara na finansiranju Ustavnog suda BiH, iako je ova problematika po logici stvari u vezi i sa finansiranjem sličnih ili istih institucija u entitetima, na nižim nivoima vlasti.

Zahvaljujem se organizatoru skupa koji je omogućio da i mi, iz Ministarstva finansija i trezora, ovdje iznesemo neke svoje dileme, viđenja, procjene, ocjene i sučelimo se u otvorenoj raspravi mišljenja sa drugim strukama, odnosno ljudima koji se bave drugim poslom.

Tema povodom koje je organizovan ovaj skup je veoma interesantna, kako sa nekog šireg društvenog stanovišta, tako i sa stanovišta teorije i prakse javnih finansija. Ova tema nije u vezi samo sa problematikom Ustavnog suda BiH, nego je u vezi i sa ostalim institucijama u BiH i drugim državama koje imaju značajan nivo nezavisnosti u obavljanju svojih društvenih, javnih funkcija.

Ja ću kratko faktografski predstaviti postojeću legislativu u vezi sa finansiranjem institucija BiH, pa time i sa Ustavnim sudom BiH, jer je Ustavni sud jedna od institucija BiH definisana u samom Ustavu.

Moramo imati u vidu nekoliko stvari bitnih za institucionalno regulisanje finansiranja institucija BiH u

periodu od 1996. godine pa do danas. To je period uspostavljanja institucija BiH i njihove izgradnje u smislu definisanja zakonskih nadležnosti i uspostavljanja organizacionih struktura kako bi te nadležnosti mogle da se realizuju. U tom periodu su uspostavljene značajne institucije definisane Ustavom, kao i institucije čije je uspostavljanje proizašlo iz potrebe da se izvrše odgovarajuće ustavne nadležnosti institucija BiH.

Između ostalih, jedna od institucija koja je naknadno stvorena, koja je nastala kao rezultat razvoja shvatanja potrebe i značaja finansijske funkcije za institucije BiH, je i Ministarstvo finansija i trezora.

U samom Ustavu BiH postoji nekoliko članova koji regulišu finansiranje institucija BiH i nadležnosti institucija BiH u vezi sa finansiranjem. Prije svega, definisano je finansiranje i donošenje budžeta. Zatim, u članu IV/4 b) i c) Ustava, koji se odnosi na odobravanje, izvore i iznose sredstava za rad institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, te odobravanje budžeta institucijama BiH, definisana je uloga Parlamentarne skupštine BiH. Dakle, to je ustavno ovlaštenje Parlamenta, kao što je to i uobičajeno u većini zemalja. Takođe, značajno je da među nadležnosti Predsjedništva BiH, koja je u Ustavu utvrđena u članu V/3 f), spada da predlaže godišnji budžet Parlamentarnoj skupštini uz preporuku, tako stoji u Ustavu, Savjeta ministara.

Dakle, Predsjedništvo BiH je organ nadležan za prijedlog budžeta, koji se upućuje na razmatranje i usvajanje Parlamentarnoj skupštini.

I na kraju, u članu VIII Ustava regulisano je finansiranje institucija BiH. Utvrđeno je da Parlamentarna skupština, na prijedlog Predsjedništva, usvaja budžet institucija BiH i regulisano je šta se dešava ukoliko se taj budžet ne usvoji blagovremeno, tj. da se u tom slučaju vrši finansiranje institucija BiH na privremenoj osnovi. Pored toga, u istom

članu pod c) regulisan je principijelan način finansiranja institucija BiH, gdje je navedeno da 2/3 ukupnih sredstava za finansiranje institucija BiH snosi Federacija BiH, 1/3 sredstava Republika Srpska. Znači, Ustavom su definisani principi finansiranja institucija BiH, tako da postoje neke elementarne pretpostavke za uspostavljanje institucija koje će voditi brigu o finansijama.

Kao rezultat nespornih potreba, a u sklopu reorganizacije Savjeta ministara, 2000. godine je uspostavljeno Ministarstvo za trezor institucija BiH sa nadležnostima vezanim za pripremu budžeta i staranje o izvršenju budžeta za institucije BiH.

Nadležnosti Ministarstva za trezor su regulisane Zakonom o ministarstvima, a Zakon o trezoru institucija BiH (jedini koji u ovom momentu reguliše oblast budžeta za institucije BiH) je definisao i nadležnosti ministarstva i način utvrđivanja budžeta i njegovog izvršenja.

Specifičnost regulisanja budžeta institucija BiH do danas, u odnosu na zakonska rješenja u entitetima i uobičajenu praksu u drugim zemljama, bila je da nismo imali poseban organski zakon o budžetu na nivou BiH koji bi regulisao kompletne procedure pripreme budžeta, praćenje budžeta, izvršavanje, izvještavanje i sve ostalo. Jednim zakonom (Zakonom o trezoru institucija BiH) se 2000. godine pokušalo uspostaviti sistem koji bi obezbijedio izvršenje navedenih aktivnosti.

Sadašnji položaj i daljnji razvoj institucije Ministarstva finansija i trezora je nametnuo potrebu njenog profiliranja u smislu da preuzme funkciju upravljanja finansijama za sve institucije BiH, ali na nekim novim osnovama i uz regulativu koja će omogućiti jedan potpuno zaokružen proces u tehnološkom smislu, koji bi istovremeno omogućio poštovanje specifičnih zahtjeva pojedinih institucija. Podlogu za realizaciju navedenih ciljeva predstavlja zakon koji je upravo

prije dva dana prošao proceduru usvajanja u Parlamentarnoj skupštini BiH, a koji se zove *Zakon o finansiranju institucija BiH*. Taj zakon bi trebao da riješi neke ranije propuste, koliko je to moguće u ovom momentu.

Ako se osvrnemo unazad do 1996. godine, vidimo da je u određenom momentu bilo moguće samo jedno rješenje. U tom momentu je bio moguć jedan zakon o trezoru koji je problem rješavao čisto tehnički. U ovom momentu je to Zakon o finansiranju koji dodjeljuje neke nove ingerencije Ministarstvu finansija i trezora. Možda ćemo u naredne dvije, tri godine imati potpuno unaprijeđenu legislativu koja će omogućiti i neke druge stvari i logične postavke za Ministarstvo finansija.

Naveo bih samo nekoliko stvari u vezi sa tim zakonom o trezoru, po kom mi i sada radimo. Šta su bile njegove prednosti u odnosu na stanje koje je bilo prije toga?

Prednosti takvog jednog zakona je da su jasno definisani način upravljanja sredstvima, ko upravlja sredstvima, koja je nadležna institucija (Ministarstvo trezora), ko je ovlašten da radi sa poslovnim bankama (Centralnom bankom) i ko je ovlašten da, u ime budžetskih korisnika, prati izvršenje budžeta. Znači, to je bila dobra stvar, definisano je nešto što je ranije bilo nejasno, o čemu nije postojao nikakav zakon. Dalje, u tom zakonu su navedena jasna zaduženja ministarstva finansija i trezora u smislu upravljanja i izvještavanjima o sredstvima koja se troše. Stvoreni su neki preduslovi da se pristupi izradi jedinstvenog sistema internih kontrola, odnosno interne revizije. Stvoreni su preduslovi, jer je u zakonu stavljeno u naznakama nešto što je bilo dovoljno da se mogu razvijati daljnje procedure.

Međutim, taj zakon ima i nekih loših strana. Jedna od loših strana je bila da nisu jasno naznačena pravila ponašanja ministarstva, u to vrijeme Ministarstva za trezor, a kasnije Ministarstva finansija i trezora, u smislu odnosa

prema institucijama nad kojima Savjet ministara nema direktne ingerencije. U Zakonu nije bilo jasno navedeno kako se ponaša Savjet ministara, odnosno konkretno Ministarstvo finansija i trezora u slučajevima kada se pojave problemi u finansiranju Parlamenta, Biroa za reviziju, Ustavnog suda BiH, Suda BiH, itd. Znači, nije postojala jasna zakonska obaveza da se izvrši svaki nalog takvih specifičnih budžetskih korisnika u određenom roku, bez obzira što smo mi u praksi nastojali da te slučajeve riješimo na najbolji mogući način, zavisno od raspoloživih sredstava. U tom momentu nije postojala jasna zakonska obaveza.

Novousvojeni Zakon o finansijama upravo je u tom napravio unapređenja, jer je u dijelu kojim su propisane procedure, i sama tehnika izvršenja budžeta, propisao i obaveze Ministarstva finansija i trezora da svaki nalog budžetskog korisnika, koji je prošao odgovarajuću verifikaciju kroz informacioni sistem upravljanja, mora da izvrši u tačno definisanom vremenskom roku. Time je automatski i **Trezoru nametnuta obaveza da mora da ispoštuje svaki nalog budžetskog korisnika koji je prošao ovu proceduru, tehnološku proceduru uobičajenu za plaćanje i za izvršavanje obaveza. Mislim da je to u ovom momentu vrlo značajan napredak, jer postojeći sistem, kojim mi upravljamo, je zasnovan na jednoj savremenoj Oraclevoj aplikaciji. Mi je uobičajeno zovemo Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU).**

Ta aplikacija ima dva bitna dijela. Za one koji se ne bave finansijama da pojasnim: suština je da najkraćim putem u momentu evidentiranja bilo kog računa, bilo kog korisnika, imamo to sve evidentirano u tzv. Glavnoj knjizi trezora. Znači, imamo olakšanje u tehnološkom smislu, a istovremeno imamo i neke automatske kontrole koje omogućavaju da se ta potrošnja kreće u okviru zadatih ograničenja. Naravno, zadata ograničenja su budžet koji je usvojila Parlamentarna skupština i operativni budžeti raspoređeni na godišnje

periode, na mjesec, zavisno od toga kako to sam budžetski korisnik predloži.

Znači, u ovom momentu važno je da imamo značajno decentralizovan sistem u smislu upravljanja. **Svaki budžetski korisnik ima slobodu da u okviru usvojenog budžeta u Parlamentarnoj skupštini odredi dinamiku trošenja sredstava, a samu strukturu trošenja sredstava određuje budžetski korisnik u razgovorima i u pregovorima sa Ministarstvom finansija.** Mislim da takvo jedno rješenje svima koristi. Ono se može, možda, zbog nekog nerazumijevanja, zbog nekih loših tehnoloških stvari u vezi sa samim uvođenjem, shvatiti kao nešto što može da proizrokuje problem, u smislu da neka obaveza nije izvršena na vrijeme. Ipak, praksa je pokazala da je to jedna dobra stvar i sigurno predstavlja značajno tehnološko unapređenje koje se, naravno, koristi i u drugim zemljama. Međutim, ukoliko uvodite jedan savremeni informatički sistem, onda on i traži sprovođenje nekih određenih tehnoloških zakonitosti kako bi mogao da funkcioniše.

Ja ću samo za vas, koji razmišljate o budžetu Ustavnog suda BiH, i inače o budžetima pravosudnih institucija, da navedem nekoliko bitnih stvari koje treba da se imaju u vidu kada se analizira budžet, odnosno kada se analizira struktura budžeta. Napominjem da svaki **budžetski korisnik ima pravo da predloži onakvu strukturu kakva njemu odgovara, zavisno od aktivnosti koje treba da obavi.** Međutim, u institucijama BiH struktura budžeta je uglavnom vezana za primanja, plate i nadoknade zaposlenih i neke druge prateće troškove. Recimo, 70% ukupnog budžeta je vezano za plate i nadoknade. Problem koji se pojavljuje već dvije godine, mogu da kažem, je u vezi sa nepostojanjem jedinstvenog zakona o platama za institucije BiH. Naravno da je za nezavisnost bilo koje institucije, bilo kog člana Ustavnog suda BiH, Suda BiH ili neke druge pravosudne institucije, pored ostalih faktora bitnih za nezavisnost, bitan i iznos plate,

nadoknade za njegov rad koji će garantovati i potvrditi njegov status time što će imati tu značajnu nadoknadu. Međutim, problem je što **takve stvari nisu regulisane zakonom.**

Nismo još uvijek donijeli zakon o platama. Taj zakon je sada u pripremi i nadamo se da ćemo ga do kraja godine kroz Parlament usvojiti. Postoji jedna stvar, nije vezana samo za Ustavni sud BiH, vezana je i za sve ostale institucije, jer se postavlja problem kako odrediti nivo plata i nadoknada ukoliko ne postoji neko zakonsko uređenje.

Takođe, kad govorimo u ukupnom budžetu, treba da imamo u vidu da moraju da postoje neki **standardi**. Znači, mi u ovom momentu nemamo standarde potrošnje. Da li je sada za neku instituciju dovoljno, navodim kao banalan primjer, da troškovi telefona budu npr. 30.000, ili 20.000, ili recimo 50.000 KM. Mi to u ovom momentu ne možemo procijeniti, jer nemamo nikakve standarde, pa čak ni orijentacione. Vrlo je upitno šta sada, kad vam neko podnese budžetski zahtjev, i zahtijeva od vas za te svrhe određeni iznos. Vrlo je teško da se kaže da li je to opravdano ili nije opravdano.

Na kraju, što je, nažalost, naša stvarnost, a što je i gosp. Tadić rekao, moramo biti svjesni u kojoj smo mi sada situaciji sa stanovišta ukupnog društvenog proizvoda koji se ovdje ostvaruje - plata, penzija, socijalnog statusa i ostalog. Mi smo, svima je to poznato, siromašna zemlja i mi jednostavno moramo biti svjesni da, bez obzira što nekim institucijama moramo da damo izuzetan značaj, to, jednostavno, u ovom momentu nismo u mogućnosti da obezbijedimo, jer imamo nedovoljna ukupna sredstva za tu javnu potrošnju, za sve ove institucije koje troše javne prihode.

Mi imamo vrlo skroman društveni proizvod, imamo vrlo skupu administraciju, ukupno posmatrano, i imamo godišnja ograničenja, posebno kada znamo da u narednoj godini ne možemo da ostvarimo neke prihode koji mogu da omoguće normalno funkcionisanje svih institucija. Naravno, za ove institucije koje su i Ustavom utvrđene kao institucije od

izuzetnog značaja, a i praksa je potvrdila i kod nas i u svijetu da one moraju da imaju poseban značaj, kao što je Ustavni sud BiH, kao što je pravosuđe, kao što su nezavisne institucije revizije itd., moramo da obezbijedimo neki razuman iznos budžeta koji će pokušati da nađe neku mjeru između onoga što je uobičajeno u svijetu i ovoga što je kod nas moguće da se bolje uradi. Ali ponavljam, bitno je da za sve ove stvari mora da postoji neka zakonska regulativa. Nemoguće je da se sve ovo reguliše samo jednim zakonom. Nemoguće je da se samo nekim zakonom o budžetu, ili zakonom o trezoru, reguliše ova kompletna problematika. Mora da postoji ipak jedan set zakona koji će činiti jednu logičnu cjelinu i koji će smanjiti maksimalno subjektivan uticaj nekoga u izvršnoj vlasti da procjenjuje prema sopstvenom nahođenju. U slučaju kada imamo sve odgovarajuće zakone, onda će i on morati da ih primjenjuje.

Nemojmo se sada bojati da neko neće postupiti po zakonu i da će zbog toga biti ugrožena nečija nezavisnost. Ako postoji zakonska odredba, onda je obaveza onih koji rade, pa evo i mene kao nekog državnog činovnika, da poštujem taj zakon. Isto kao što je obaveza Ustavnog suda BiH, odnosno sudije Ustavnog suda BiH, ili Suda BiH, ili tužilaštva, da poštuje ono što je propisano zakonom. I budite ubijedeni da ćemo u narednim godinama, gradeći institucije koje prate ovu problematiku, ne samo Ministarstvo finansija nego i ostale, odabirom kvalitetnih ljudi, odabirom profesionalaca, takve probleme sigurno svesti na najmanju moguću mjeru. A težište treba da bude na usvajanju određenih zakona koji regulišu problematiku plata, nadoknada i ostalog što je u vezi sa ovom procedurom koja je već definisana postojećim zakonima, kao što je to uobičajeno svugdje u svijetu.

Htio sam da vam nešto govorim o samoj tehnici, ali sada mislim da je to suvišno, mislim da sam obrazložio suštinu ovih naših problema. Uglavnom, zaključak je da mi još uvijek nemamo dovoljno zakonski regulisanu ovu

problematiku i da treba da idemo ka tom da je zakonski uokvirimo i da svi u ovoj državi rade svoj posao u saglasnosti sa postojećim Ustavom, pa i zakonima, koji su za sve obavezujući. Ako nešto nije dobro riješeno, naravno da praksa to pokazuje i da ćemo promijeniti. Kao što smo i do sada uradili, recimo, izmjenama Zakona o trezoru i ostalih zakona koji regulišu javnu potrošnju.

\

Ranko Šakota

Adjoint Ministre des Finances et du Trésor

**PROCESSUS LEGISLATIF
SUR LE BUDGET DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE / LE JUDICIAIRE
EN BOSNIE-HERZEGOVINE**

Mon exposé ne sera pas circonstancié et j'essaierai de présenter de façon succincte la législation en vigueur relative au financement des institutions de la Bosnie-Herzégovine. Monsieur Tadić a mis l'accent sur ceci, bien que ce sujet logiquement implique le financement des dites institutions où de celles similaires des entités, c'est-à-dire des institutions au niveau inférieur du pouvoir.

Je voudrais remercier l'organisateur d'avoir permis au ministère des Finances et du Trésor de présenter ses questionnements, estimations, positions et de discuter de ce sujet avec des personnes d'autres professions et domaines.

Le sujet de ce séminaire est très intéressant du point de vue de la société en général, mais aussi du point de vue de la théorie et de la pratique des finances publiques. Le sujet est intéressant non seulement parce qu'il concerne la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, mais aussi les autres institutions de la Bosnie-Herzégovine et celles d'autres pays qui ont un niveau d'indépendance considérable dans l'exercice des fonctions publiques.

Je voudrais présenter certains faits relatifs à la législation applicable dans le domaine du financement des institutions de la Bosnie-Herzégovine, y compris de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine car elle est une des institutions définies par la Constitution.

Nous devons tenir compte de certaines choses qui sont très importantes pour la réglementation institutionnelle en matière de financement des institutions de la Bosnie-Herzégovine durant la période de 1996 à aujourd'hui. C'est une période spécifique d'établissement des institutions de la Bosnie-Herzégovine et de leur développement au sens de la définition de leurs compétences et de l'établissement de structures organisationnelles permettant l'exécution de leurs Compétences. C'est aussi la période où les institutions importantes définies par la Constitution ont été créées, y compris celles découlant de certaines compétences constitutionnelles.

Une des institutions qui a été créée ultérieurement, résultat de la compréhension du besoin et de l'importance de la fonction financière pour les institutions de la Bosnie-Herzégovine est le ministère des Finances et du Trésor.

Plusieurs articles de la Constitution de Bosnie-Herzégovine régissent les finances des institutions de la Bosnie-Herzégovine et leurs compétences dans le domaine de finances. Tout d'abord, la Constitution définit le financement et l'adoption du budget. L'article IV/4.b) et c) de la Constitution définit le rôle de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine pour l'approbation des sources et du montant des crédits pour le fonctionnement des institutions de la Bosnie-Herzégovine. Il définit aussi le domaine des obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine et l'approbation des budgets des institutions de ce pays. Donc, c'est une compétence constitutionnelle du Parlement, comme dans la plupart des pays d'Europe. La compétence de la Présidence de Bosnie-Herzégovine est aussi importante. L'article V/3. f) de la Constitution prévoit que la Présidence de Bosnie-Herzégovine est compétente pour proposer le budget annuel à l'Assemblée parlementaire selon les recommandations du Conseil des ministres. Donc, la Présidence de Bosnie-Herzégovine est l'organe compétent pour proposer le budget

qui est, par la suite, soumis à discussion et à adoption par l'Assemblée parlementaire.

Finalement, l'article VIII de la Constitution prescrit le financement des institutions de la Bosnie-Herzégovine. Sous la proposition de la Présidence, l'Assemblée parlementaire adopte le budget des institutions de la Bosnie-Herzégovine. Il est de même prévu le financement temporaire, c'est-à-dire ce qui se passe si le budget n'est pas adopté dans le délai prescrit. Le point c) stipulant le mode de financement des institutions de la Bosnie-Herzégovine prévoit que sur le montant total des crédits alloué aux institutions de la Bosnie-Herzégovine, 2/3 sont accordés par la Fédération de la Bosnie-Herzégovine et 1/3 par la Republika Srpska. De cette façon, les conditions élémentaires sont établies pour la création d'institutions ultérieures en charge des finances.

Le résultat d'un tel développement en 2000 a été rétablissement du ministère du Trésor des institutions de la Bosnie-Herzégovine, opérant dans le cadre du Conseil des ministres et compétent pour l'élaboration du budget et l'exécution du budget des institutions de la Bosnie-Herzégovine.

Ainsi, le ministère du Trésor des institutions de la Bosnie-Herzégovine a été établi par la loi sur les ministères. La loi sur le trésor des institutions de la Bosnie-Herzégovine (la seule loi qui régit le domaine de finances des institutions de la Bosnie-Herzégovine) définit les compétences des ministères, la manière de déterminer le budget, ainsi que le mode de son exécution.

Jusqu'à aujourd'hui nous n'avons pas eu une loi organique sur le budget au niveau de la Bosnie-Herzégovine, une loi qui régirait la procédure d'élaboration du budget, de son exécution, la procédure d'établissement des rapports etc. La loi précitée (la loi sur le trésor des institutions de la Bosnie-Herzégovine) était en fait une tentative d'établir un système qui fonctionne.

L'évolution du ministère des Finances et du Trésor a imposé le besoin de modeler cette institution pour qu'elle puisse assumer la gestion des finances de toutes les institutions de la Bosnie-Herzégovine, sur un fondement tout à fait nouveau et avec une réglementation qui permettrait le fonctionnement d'un processus techniquement entièrement opérable et répondant aux demandes spécifiques des institutions. L'assise de la réalisation des exigences précitées était une nouvelle loi qui a été adoptée par l'Assemblée parlementaire il y a deux jours. C'est **la loi sur les finances des institutions de la Bosnie-Herzégovine** qui devrait rectifier certaines omissions dans la mesure du possible pour cette période.

Considérant la période de 1996 jusqu'à nos jours, nous pouvons conclure qu'un certain laps de temps permet la réalisation de certaines avancées.

A l'époque, la loi sur le trésor était possible et elle était de nature purement technique. Aujourd'hui, c'est la loi sur les finances qui a de nouvelles compétences. Il est probable que les deux ou trois prochaines années nous ayons une législation qui permettra certaines autres applications, y compris rétablissement du ministère des Finances.

Je voudrais dire certaines choses relatives à cette loi sur le trésor en vigueur aujourd'hui. Quels sont ses avantages en comparaison avec la période avant l'adoption de cette loi?

Cette loi a défini clairement la gestion des deniers publics. Elle a défini clairement que le ministère du Trésor était l'institution compétente pour gérer les deniers publics. Elle a aussi défini de façon précise qui était compétent pour opérer avec les banques, avec la Banque centrale et qui était compétent pour contrôler l'exécution du budget au nom de ses bénéficiaires. Donc, un de ses bons côtés est qu'elle a défini quelque chose qui précédemment n'était pas clair car précédemment il n'y avait pas de loi en la matière. De plus,

cette loi a défini plus précisément les compétences des ministères des Finances et du Trésor pour gérer et faire des rapports sur les dépenses. Donc, certaines conditions préalables ont été créés pour établir des modalités pour l'élaboration d'un système unique de contrôles et de révisions internes. Je dis les conditions préalables car la loi a indiqué quelque chose qui n'était suffisant pour le développement des procédures à venir.

Cependant, cette loi avait ses mauvais côtés. Un de ses mauvais côtés était le manque de règles à respecter par les ministères, c'est-à-dire, par celui du Trésor à l'époque et plus tard par le ministère des Finances et du Trésor dans leurs relations avec les institutions qui n'étaient pas sujettes aux ingérences directes du Conseil des ministres. Donc, il n'était pas clairement indiqué comment le Conseil des ministres ou plus concrètement le ministère des Finances et du Trésor devait agir en cas de problèmes de financement du Parlement, du Bureau de révision, de la Cour constitutionnelle ou la Cour de Bosnie-Herzégovine. Cela signifie qu'il n'y avait pas une obligation légale qui imposait l'exécution des ordonnancements des bénéficiaires spécifiques dans un délai prescrit, bien qu'en réalité nous ayons essayé de résoudre de tels cas dans la mesure des moyens financiers disponibles. A l'époque, il n'y avait aucune obligation légale claire.

A cet égard, la nouvelle loi sur les finances a fait des progrès. En prescrivant la procédure, la manière d'exécuter le budget, la loi sur les finances a prescrit les obligations du ministère des Finances et du Trésor selon lesquelles tout ordonnancement du bénéficiaire budgétaire doit, après vérification, être exécuté selon un délai prescrit. Donc, le Trésor doit l'exécuter dans un délai déterminé. **Ainsi celui-ci a l'obligation de respecter l'ordonnancement du bénéficiaire budgétaire, qui est passé par la procédure technique habituelle pour l'exécution d'une obligation. Je crois qu'en ce moment ceci signifie un grand progrès car le**

système en vigueur relatif à la gestion repose sur l'application d'Oracle le système informatique de la gestion financière (ISFU).

Cette application est composée de deux parties importantes. Au moment de l'enregistrement d'un compte du bénéficiaire budgétaire, le but de cette application est d'indiquer toutes les opérations dans le registre principal du trésor de la manière la plus concise possible. Cela signifie que nous avons certaines facilités en termes de technologie, mais en même temps nous avons des contrôles automatiques permettant les dépenses des crédits dans le cadre des limites prescrites. Les limites prescrites se trouvent sur le budget adopté par l'Assemblée parlementaire et de manière opératoire, le budget est divisé en rubriques selon les périodes où les mois dépendant des propositions des bénéficiaires budgétaires.

Ce qui est significatif en ce moment c'est que nous accomplissons la gestion selon un système décentralisé. **Chaque bénéficiaire budgétaire peut librement, dans le cadre du budget adopté par l'Assemblée parlementaire, déterminer la dynamique de ses dépenses, alors qu'en même temps c'est le bénéficiaire budgétaire lui-même qui détermine la structure des dépenses lors des discussions et des négociations avec le ministère des Finances.** Je crois qu'une telle solution est utile pour tout le monde. Peut-être peut-elle faire apparaître des problèmes dus à l'incompréhension ou à une technologie mal maîtrisée. Certes, c'est une chose qui présente un progrès technologique et qui est certainement utilisée dans d'autres pays. Si on introduit un système informatique moderne, cela signifie que ce même système exige certaines règles selon lesquelles il peut fonctionner.

v

Pour ceux qui analysent le budget de la Cour constitutionnelle et sa structure et bien sur pour ceux qui représentent les institutions juridictionnelles, je voudrais dire

certaines choses qu'il faut prendre en considération. **Je souligne que chaque bénéficiaire budgétaire a le droit de proposer la structure du budget telle qu'elle est convenable pour lui, dépendant des activités à accomplir.**

Cependant, la structure des budgets des institutions de la Bosnie-Herzégovine est en grande partie liée à la rémunération du travail des employés et aux autres dépenses courantes, Disons que 70% du budget total est dépensé pour les salaires et autres compensations. Je voudrais souligner que le problème qui s'est posé il y a deux ans est lié au fait qu'il n'y avait aucune loi uniforme sur les salaires des institutions de la Bosnie-Herzégovine. Il est certain que le montant des salaires ou des compensations pour le travail est important pour l'indépendance de chaque membre des institutions de la Bosnie-Herzégovine, y compris la Cour constitutionnelle et, qu'il garantisse et affirme, à l'instar d'autres facteurs, le statut de telles institutions. **Cependant, ce qui pose problème c'est le fait que ce domaine n'est pas encore réglementé par une loi.** Nous n'avons pas encore une loi sur les salaires. Cette loi est en phase d'élaboration et j'espère que le Parlement l'adoptera avant la fin de cette année. Le problème qui se pose en ce moment est de savoir comment déterminer le montant des salaires et récompenses pour la Cour constitutionnelle et les autres institutions parce qu'il n'y a d'aucune loi en la matière.

En ce qui concerne le budget total, il faudrait tenir compte de certains **standards**. Ceci signifie qu'en ce moment nous n'avons pas de standards relatifs aux dépenses. Est-ce que, par exemple, 20.000 marks convertibles, 30.000 marks convertibles ou 50.000 marks convertibles sont suffisants pour couvrir les dépenses de téléphone d'une institution? En ce moment, nous ne pouvons pas estimer de tels chiffres car les standards nous manquent, même les standards qui pourraient nous servir d'orientation. Si quelqu'un fait une demande budgétaire, c'est-à-dire si quelqu'un demande un certain montant pour une certaine dépenses, il est difficile d'estimer si

la demande est justifiée ou pas. Finalement, notre réalité nous montre, comme Monsieur Tadić vient de dire, que nous devons être conscients de la situation dans laquelle nous nous trouvons. Nous devons être conscients du produit intérieur brut de ce pays et de notre standing. Notre pays est pauvre et nous devons être conscients du fait que malgré l'obligation d'accorder une manne financière importante à certaines institutions, il est simplement impossible de l'assurer en ce moment parce que les deniers publics dont nous disposons ne sont pas suffisants. Notre produit intérieur est petit, nous avons une administration qui coûte très cher. Finalement, nous avons des limites annuelles dans le cadre desquelles ces institutions ne peuvent fonctionner de façon normale. Pourtant, en ce qui concerne les institutions auxquelles la Constitution a donné une importance particulière, telle que la Cour constitutionnelle ou les institutions de révision, l'expérience des institutions nationales et internationales a prouvé que nous devrions assurer un montant budgétaire raisonnable semblables à d'autres pays. Je voudrais souligner encore une fois qu'il est important d'avoir certaine réglementation en la matière qui ne peut être régie par l'adoption d'une seule loi. La loi sur le budget ou la loi sur le trésor ne peut résoudre tout un domaine. Il faudrait avoir toute une série de lois qui donnerait un ensemble logique et qui, par conséquent, diminuerait l'influence du pouvoir exécutif dans l'estimation arbitraire. Tout un ensemble de lois adéquates obligerait l'organe exécutif à les appliquer. N'ayons pas peur que l'indépendance soit menacée si quelqu'un n'obéit pas aux lois. S'il y a une disposition de loi, ceci veut dire que les fonctionnaires de l'Etat, y compris moi, devons respecter la loi. De même, l'obligation de la Cour constitutionnelle, en tant que juge constitutionnel, ou de la Cour de Bosnie-Herzégovine, ou du Parquet est de respecter ce qui est prescrit par la loi. Soyez certains que le recrutement de professionnels permettra au ministère des Finances, ainsi qu'aux autres institutions travaillant en ce domaine, de réduire les problèmes au

minimum en la matière. Bien sur, l'accent devra être mis sur l'adoption de lois régissant la matière relative aux salaires, rémunérations, récompenses et la procédure elle-même qui est définie par les lois applicables. J'ai eu l'intention de parler de la technique elle-même en la matière, mais comme j'ai expliqué l'essence de nos problèmes je crois que ce serait superflu. En conclusion, nous n'avons pas de lois qui régissent ce domaine. C'est la raison pour laquelle je pense que nous devrions mettre l'accent sur l'adoption de telles lois pour permettre à toute institution d'exercer sa fonction conformément à la Constitution et aux lois qui sont obligatoires pour tous. S'il y a des domaines qui ne fonctionnent pas bien, la réalité nous a prouvé qu'il fallait que nous les changions, comme nous avons amendé la loi sur le trésor et les autres lois régissant la dépense publique.

Dr. Elke Luise Barnstedt
direktorica Saveznog ustavnog suda Njemačke

ISKUSTVO SAVEZNOG USTAVNOG SUDA NJEMAČKE

Aktuelna tema¹ "Budžet ustavnog suda, odlučujući faktor njegove nezavisnosti" je jedna od tema kojom se u velikoj mjeri bavio Savezni ustavni sud prvih nekoliko godina svog postojanja. Član 1. Zakona o Saveznom ustavnom sudu (*Gesetz über das Bunderverfassungsgericht*), koji je stupio na snagu 1951. godine,^{1 2} predviđa da je Savezni ustavni sud "sud pravde nezavisan od svih drugih ustavnih organa" a ipak, prema ovom zakonu, Ustavni sud nije imao svoj budžet u prve dvije godine postojanja. Umjesto toga, sredstva za Savezni ustavni sud su bila predviđena u sklopu budžeta Saveznog ministarstva pravde.³ U drugom dijelu ove prezentacije govorit ću kako je Savezni ustavni sud uspio doći do svog budžeta, a u trećem dijelu ću se osvrnuti na opću nezavisnost sudija u Njemačkoj, te posebnu nezavisnosti i status Saveznog ustavnog suda. Na početku je potrebno općenito razmotriti budžet.

¹ Engel, u EuGRZ, str. 122 ff.

² Zakon o Saveznom ustavnom sudu od 12. marta 1951. godine ("Službeni glasnik" I, str. 243 ff), u formi Zakona od 11. augusta 1993. godine ("Službeni glasnik" I, str. 1473), zadnji put izmijenjen i dopunjen zakonom od 13. decembra 2003. godine ("Službeni glasnik" I, str. 2546).

³ Uporedi, pisani izvještaj Budžetskog odbora o nacrtu Zakona o utvrđivanju Federalnog budžetskog plana za budžetsku godinu 1951. Pojedinačni plan VII - Budžet Saveznog ministarstva za pravdu u diskusiji Njemačkog Bundestags, I izborna perioda 1949, Stenografski izvještaj, svezak 9, str. 6697.

I. Centralna važnost budžeta

Čak i u doba velikog prosperiteta i vremena kad je finansijska situacija u pogledu javnih sredstava bila bez problema - situacija koja je, moramo priznati, potpuno drugačija od one kroz koju su prošle mnoge države i javni budžeti država čiji su predstavnici danas sa nama (uključujući Njemačku) - još uvijek je od velike važnosti ko upravlja budžetom i ko je odgovoran za budžet koji utvrđuje zakonodavac. To se utvrđuje na samom početku, kad se podnese zahtjev organu odgovornom za opći budžet - u skoro svim zemljama, parlament je organ koji ima pravo da raspravlja o budžetu i usvoji ga. Velika je razlika između toga čini li budžet institucije manji dio općeg budžeta višeg organa ili sama institucija ima pravo da podnese zahtjev i pravo da navede razloge zakonodavnom tijelu zaduženom za budžet. Ako je budžet dio budžeta višeg organa, prioriteti se utvrđuju u preliminarnim fazama i može se desiti da se interesu podređene institucije da manji prioritet. Čak i ako se u ovakvim procjenama interesa u ranim fazama uvijek odluči u korist neke podređene institucije, uvijek će postojati političke konsultacije u slučaju kad imamo zahtjev u vezi sa prioritetima i sadržajem narednog budžeta. U konkretnom primjeru, ako bi budžet Saveznog ustavnog suda Njemačke bio u sklopu budžeta Saveznog ministarstva pravde, kao što je to bio slučaj prvih godina, postojala bi opasnost da sredstva koja je tražio Savezni ustavni sud budu na drugom mjestu u sveukupnom odnosu interesa Saveznog ministarstva pravde. Savezni ustavni sud ne bi u tom slučaju bio tako slobodan da sam utvrđuje svoje prioritete u zahtjevu kao što bi to mogao sa svojim budžetom.

Postupak izrade zahtjeva za budžet zakonodavnom tijelu u kojem se iznose razlozi za tražena sredstva je također veoma važan. Ako postoji filter koji bi se mogao primijeniti prilikom izrade zahtjeva, npr. savezno ministarstvo, tada, generalno govoreći, Savezni ustavni sud ne bi mogao

podnijeti zahtjev i predstaviti razloge budžetskoj komisiji *Bundestaga* (njemački parlament) kao podršku budžetu kojeg smatra neophodnim. Ta komisija je važan forum za opravdanje sredstava koja se traže po osnovu aktivnosti Ustavnog suda. Pored toga, postoji velika razlika između mišljenja o protokolu i primjene zakona o vladi u pogledu toga predstavlja li odsjek, kao dio izvršne vlasti, budžet Saveznog ustavnog suda vis-à-vis *Bundestaga*, ili Savezni ustavni sud sam predstavlja svoj budžet kao ustavni organ.

Odgovornost za budžet obično povlači za sobom i dodatne nadležnosti. U Njemačkoj, savezno zakonodavstvo omogućuje široka ovlaštenja o pitanju upravljanja sredstvima u formi Zakona o budžetu (*Haushaltsgesetz*). Budžet još uvijek sadrži brojne troškovne kategorije: osoblje, investicije, dnevni troškovi itd. Međutim, institucija koja upravlja budžetom može u određenoj mjeri vršiti preusmjeravanje troškova za razne budžetske korisnike. Kad bi budžet Saveznog ustavnog suda bio dio budžeta Ministarstva pravde, ministarstvo ne bi bilo obavezno da Ustavnom sudu omogući slobodu preusmjeravanja sredstava. Uobičajena procedura bi bila da sve raspodjele sredstava institucija koje su u podređenom položaju ili koje su dodijeljene drugoj instituciji budu prethodno odobrene.

Pored toga, odgovornost za budžet obično ide uz ovlaštenje za imenovanja i razrješenja osoblja. Ovo je također bio slučaj u prvim godinama postojanja Saveznog ustavnog suda kad je budžet još uvijek bio u sklopu budžeta Saveznog ministarstva pravde. U to vrijeme, Savezno ministarstvo pravde je obavljalo najvažnije administrativne i kontrolne aktivnosti kao što su izbori, imenovanja i otpuštanja akademskog pomoćnog osoblja te izbor, imenovanje, unapređenje i otpuštanje "nesudskih" službenika Saveznog ustavnog suda. Odgovornost za budžet se također veže za administrativnu nadležnost, što uključuje ne samo nezavisnu administraciju (stvaranje administrativnih troškova na

odgovornost institucije) već i nadležnost zaključivanja ugovora, nadležnost usmjeravanja sredstava kao i druge nadležnosti. Uz to, u vezi sa administrativnom nadležnošću treba dodati da danas dolazi do smanjivanja budžeta u Njemačkoj. Veoma je važno u ovom slučaju ima li Savezni ustavni sud svoj budžet ili je taj budžet dio nekog većeg budžeta. S obzirom da je Savezni ustavni sud ustavni organ, smanjivanju budžeta ili blokiranju sredstava obično prethodi rasprava te je, u smislu njegovog statusa kao ustavnog organa i uzimajući u obzir specifične dužnosti Saveznog ustavnog suda, u prošlosti često odlučivano da se ne smanjuju sredstva namijenjena Saveznom ustavnom sudu. Čak iako, kao što je to nažalost trenutno slučaj, budžetska situacija zahtijeva opće smanjenje budžeta (čime se utiče na Savezni ustavni sud), Savezni ustavni sud, kao posljedica činjenice da ima svoj vlastiti budžet, je nadležan da odluči u kojim područjima svog budžeta će smanjiti ili blokirati sredstva.

Ukratko, pored pitanja statusa, pitanje koje je od velike važnosti i sa dalekosežnim posljedicama sa stajališta administracije je treba li ustavni sud da ima svoj budžet ili da taj budžet bude dio drugog budžeta.

II. Kako je Savezni ustavni sud dobio budžet

Kao što sam rekla na početku,⁴ Savezni ustavni sud nije imao svoj budžet tokom prve dvije godine nakon osnivanja 1951. godine. Na samom početku 1951. godine, godine kada je i sam Sud osnovan, te prvom prilikom kada je usvojen budžet u kojem je budžet Saveznog ministarstva pravde sadržavao dio sredstava za Ustavni sud kao posebnu stavku,⁵ stavljena je tokom rasprave primjedba da bi Ustavni

⁴ Vidi str. 1.

⁵ Tako, na primjer, u nacrtu Zakona o utvrđivanju Saveznog budžetskog plana za budžetsku godinu 1953. (Zakon o budžetu

sud trebao imati svoj budžet. Član njemačkog parlamenta je izjavio: “Prema članu 1. Zakona o Saveznom ustavnom sudu, Savezni ustavni sud je nezavisni ustavni organ jednak po položaju sa svim drugim ustavnim organima. Prema tome, Socijaldemokratska parlamentarna stranka ne smatra prikladnim da budžet Saveznog ustavnog suda bude integriran u budžet Saveznog ministarstva pravde. Savezni ustavni sud mora ubuduće imati svoj budžet i ovo je od jednake važnosti kao što je i Savezni revizijski sud. Ovaj sud pravde ni na koji način nije predmet administrativne kontrole saveznog ministra pravde, niti je organ koji je u njegovom podređenom položaju. Prema tome, smatramo propustom da trenutni budžet sadrži ovu grešku, te želimo vidjeti da se Saveznom ustavnom sudu dodijeli samostalan budžet u budućnosti”.⁶

Međutim, budžet Saveznog ustavnog suda je te i naredne godine ostao u sklopu budžeta Saveznog ministarstva pravde. Ovo je također značilo da je Savezno ministarstvo pravde raspolagalo ne samo budžetom već je rješavalo i sva pitanjima u vezi sa osobljem. Između ostalog, ova činjenica je dovela do “Memoranduma Saveznog ustavnog suda od 27. juna 1952. godine⁷: Položaj Saveznog ustavnog suda”, koji je Savezni ustavni sud pripremio 1952. godine. Predsjednik Saveznog ustavnog suda, gosp. Höpker-Aschoff je, po instrukciji Suda u punom sazivu, uputio ovaj memorandum najvišim saveznim organima: predsjedniku Njemačke,

iz 1953. godine), njemački Bundestag, I izborni period 1949, štampani aneks. 4000 - Zajednički plan Saveznog budžetskog plana 1953, str. 4 i str. 16 ff.

⁶ 165. sjednica njemačkog Bundestaga, u diskusiji njemačkog Bundestaga, I. izborni period 1949, Stenografski izvještaj, svezak 9, str. 6753.

⁷ Status Saveznog ustavnog suda, materijal “Mišljenje”, Razmišljanja i stavovi sa uvodom Gerharda Leibholza) u Godišnjaku javnog prava sadašnjosti (Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart) 1957, str. 109 ff, posebno str. 144 ff.

njemačkom *Bundestagu*, njemačkom *Bundesratu* (Savjetu) i Saveznoj vladi.⁸ U memorandumu se navodi zašto položaj Saveznog ustavnog suda, kao jednog od najviših ustavnih organa, te nezavisnost Ustavnog suda, čine uspostavljanje budžeta Saveznog ustavnog suda neophodnim, uz prijenos administrativnih ovlaštenja i ovlaštenje imenovanja i razrješavanja osoblja u vezi sa aktivnostima Suda.

Memorandum se završava sljedećim zahtjevima:

1. Budžet Saveznog ustavnog suda, poput budžeta *Bundestaga*, *Bundesrata* ili predsjednika, mora biti odvojen budžet u sklopu saveznog budžeta sa svim što slijedi prema Zakonu o državnom budžetu (*Reichshaushaltsordnung*).
2. Savezni ustavni sud mora sam raspolagati doznačenim sredstvima u ovom budžetu, a u slučaju gdje navedeni propis o budžetu već predviđa da pojedini savezni ministri obavljaju neke dužnosti u tom pogledu, te dužnosti će obavljati predsjednik Saveznog ustavnog suda.
3. Predsjednik Saveznog ustavnog suda će imenovati sudije koje izaberu zakonodavni organi na utvrđena radna mjesta u Saveznom ustavnom sudu.
4. Predsjednik Suda mora imenovati i otpuštati javne službenike Saveznog ustavnog suda. Za njih je predsjednik Saveznog ustavnog suda najviši upravni organ.
5. Sud mora odabrati i imenovati akademsko pomoćno osoblje u Saveznom ustavnom sudu.
6. Predsjednik Saveznog ustavnog suda mora zaključivati ugovore o zaposlenju sa osobljem na platnim listama i sa osobljem koje radi na osnovu ugovora o djelu, a koje je zaposleno u Saveznom ustavnom sudu.

⁸ Izvor: fusnota broj 7, str. 144.

7. Prema Zakonu o državnom budžetu i dopunjujućim odredbama, predsjednik Saveznog ustavnog suda zaključuje ugovore o građevinskim radovima, iznajmljivanju i slične sporazume kako bi Sud mogao samostalno raspolagati budžetskim sredstvima.
8. U pogledu administrativnih pitanja, Savezni ustavni sud ostvaruje neposrednu saradnju sa Saveznom vladom, drugim ustavnim organima i pojedinim saveznim ministarstvima, a ne preko Saveznog ministarstva pravde. Prepiska se ne vrši u formi izvještaja već u formi pisama agencijama sa istim ovlaštenjima. Podrazumijeva se da se Savezno ministarstvo pravde i dalje obavještava o svim aktivnostima Saveznog ustavnog suda koje treba znati da bi izvršavalo svoje zakonodavne dužnosti.⁹

Usprkos navedenom Memorandumu iz 1952. godine, budžet Saveznog ustavnog suda je ponovo bio uključen u budžet Saveznog ministarstva pravde¹⁰ u Nacrtu zakona o budžetu u proljeće 1953. godine. Možda je na ovo uticalo i pismo koje je predsjednik Saveznog ustavnog suda, dr. Höpker-Aschoffa, uputio saveznom ministru pravde, gdje se na kraju kaže (citiram): “Prema tome, ne mogu vas obavijestiti da su izvršene gore navedene izmjene (*dio promjena je bilo i prenošenje nezavisnosti budžeta na Savezni ustavni sud*).¹¹ Stenogramski zapisnik rasprave u *Bundestagu* pokazuje da je Savezna vlada već bila odlučila da pribavi mišljenje eksperta - opisano kao mišljenje ‘uvaženog stručnjaka za ustavno pravo’ - u vezi sa Memorandumom Saveznog ustavnog suda.¹² Ovaj izvještaj dolazi do zaključka da, s ustavne tačke gledišta, odvojeni budžet i samostalna administrativna nadležnost, uključujući i ovlaštenje da

⁹ Izvor: fusnota broj 7, str. 148.

¹⁰ Bundestag, štampani materijal 4000, dokaz: fusnota

¹¹ Izvor: fusnota broj 7, str. 156.

imenuje i otpušta osoblje, nisu neophodni za Savezni ustavni sud. U izvještaju se, između ostalog, navodi: 'U svjetlu navedenih protuargumenata, stiče se dojam da zahtjevi za budžet iz ovog memoranduma nisu uvjerljivi. Naravno da nije namjera da se jedan sistem koji dobro funkcioniše zamijeni sistemom koji slabije funkcioniše iz razloga koji su uglavnom tiču prestiža ili terminoloških doktrina'.¹² ¹³ Na kraju izvještaja stoji: 'S druge strane, postoje ozbiljne primjedbe na stvaranje nezavisnog sistema kojim bi Savezni ustavni sud rješavao pravna pitanja, koji bi bio potpuno odvojen od nadgledanja i kontrole Saveznog ministarstva pravde, što je cilj memoranduma'.¹⁴ U svom odgovoru, Savezni ustavni sud je dao "komentare".¹⁵

Činjenica je da je novi budžet 19 "Budžet Saveznog ustavnog suda" bio predviđen u usmenom izvještaju budžetske komisije na Nacrt zakona o usvajanju saveznog budžeta za fiskalnu 1953. godinu¹⁶ (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1953*). Nakon toga, na 276. sjednici *Bundestaga* od 25. jula 1953. godine, odobren je budžet koji je sadržavao novi budžet 19 - budžet Saveznog ustavnog suda.¹⁷

Jedan od faktora koji je doprinio pozitivnoj, poželjnoj i neophodnoj promjeni je bila činjenica da je tadašnji savezni ministar pravde javno kritikovao sudsku praksu Saveznog ustavnog suda u jesen/zimu 1952. godine. Između ostalog, rekao je: "Žaloso je što je Savezni ustavni sud skrenuo sa

¹² Diskusija njemačkog Bundestaga, I. izborni period 1949, Stenografski izvještaj, svezak 15, str. 12476, Izvještaj saveznog

¹³ Izvor: fusnota broj 7, str. 180.

¹⁴ Izvor: fusnota broj 7, str. 193 f.

¹⁵ Izvor: fusnota broj 7, str. 194 ff.

¹⁶ Diskusija njemačkog Bundestaga, I. izborni period 1949, Stenografski izvještaj, svezak 17, str. 13702.

¹⁷ Izvor: fusnota broj 16, str. 13702.

puta pravde i prouzrokovao ozbiljnu krizu”.¹⁸ Ove kritike su dovele do toga da je *Bundesrat* donio odluku krajem 1952. godine kojom je tražio pojašnjenje saveznog kancelara u vezi sa stavom saveznog ministra pravde u ustavnom sporu sa Saveznim ustavnim sudom. *Bundesrat* je istog dana usvojio prijedlog da Savezni ustavni sud treba da ubuduće ima svoj budžet koji će ga činiti nezavisnim od saveznog ministra pravde.¹⁹ Njemački *Bundestag* je detaljno raspravljao o ovim izjavama. Tokom rasprave je, između ostalog, rečeno: “S druge strane, ako se imaju na umu politički i ustavni sporovi koji su se nedavno pojavili u javnosti između saveznog ministra pravde i predsjednika Saveznog ustavnog suda, tad mislim da je teško poreći opravdanje da Savezni ustavni sud treba da ima samostalan budžet”.²⁰ Sugeriranje da je izjava saveznog ministra pravde, koja je interpretirana kao kršenje principa podjele vlasti, doprinijela strukturalno većoj nezavisnosti i jačanju pozicije Saveznog ustavnog suda 1953. godine koja se, između ostalog, manifestirala u formi samostalnog budžeta, predstavlja nešto više od pukog nagađanja.

III. Nezavisnost Saveznog ustavnog suda

Naslov ove teme “Budžet ustavnog suda, odlučujući faktor njegove nezavisnosti” može sugerirati da ja pod “nezavisnošću” mislim na nezavisnost rada sudija prema

¹⁸ Detlef Rilling, Thomas Dehler - politička biografija. Život u Njemačkoj, disertacija na Filozofskom fakultetu Univerziteta Augsburg (1988), str. 154.

¹⁹ Tako u izvještaju poslanika dr. Giliha (Güllich), u diskusiji njemačkog Bundestaga, I. izborni period 1949, Stenografski izvještaj, svezak 15, str. 12089; u primjedbama Bundesrata na Pojedinačni plan broj 07 - savezni ministar za pravdu u Nacrtu zakona o utvrđivanju Saveznog budžetskog plana za budžetsku godinu 1953. (Zakon o budžetu iz 1953. godine), štampani aneks, 4000, str. 14.

²⁰ Diskusija njemačkog Bundestaga, I. izborni period 1949, Stenografski izvještaj, svezak 15, str. 12474.

ustavnom pravu Njemačke. U vezi s tim, član 97. Osnovnog zakona (*Grundgesetz*) predviđa: "Sudije su nezavisne i jedino odgovaraju zakonu". Ova odredba Osnovnog zakona u vezi sa principom podjele vlasti je u zadnje vrijeme dovela do inicijative da u Saveznoj Republici Njemačkoj institucije imaju svoje budžete, tj. pravo na zahtjev i pravo na upoznavanje parlamenta sa razlozima, te raspolaganje budžetom u cjelokupnom sudskom sistemu kako u vrhovnim saveznim sudovima pravde tako i u pravosudnim organima pokrajina²¹ (*Länder*). Mora se priznati da se u ovom zahtjevu korektno navodi da budžetske odluke, npr. odobrenje za poslove i sredstva, te raspolaganje samim budžetom, mogu imati utjecaj na dijeljenje pravde. Bez namjere da do kraja diskutiram o ovoj njemačkoj debati, koja je i danas aktuelna, sa fokusom na budžet ustavnih sudova, ipak postoji razlog za vjerovanje da sloboda sudija, zaštićena Osnovnim zakonom, povezuje sve navedeno sa aktom sudske odluke.

Razlozi za odobravanje nezavisnog budžeta su ovako postavljeni na samom početku navedenog Memoranduma Saveznog ustavnog suda: "Na osnovu značenja Osnovnog zakona i Zakona o Saveznom ustavnom sudu, Savezni ustavni sud je, kao vrhovni čuvar Ustava Njemačke, istovremeno ustavni organ sa najvećim ovlaštenjima. Iz ovoga proizlazi da Savezni ustavni sud ne može biti podređen drugom saveznom organu ili saveznoj vlasti".²²

Nakon ovoga, neophodnost nezavisnog budžeta je objašnjena na sljedeći način:

- Ustavni sud se u osnovi razlikuje od ostalih sudova po svom karakteru i značaju. Ustavni dio pravosuđa se suštinski razlikuje od bilo koje druge grane sudstva u

²¹ *Hoffmann-Riem, u: Njemačke novine za sudije (Deutsche Richterzeitung) 2003, str. 284 (258); Berlitz, u: Njemačke novine za sudije 2003, str. 298 (300f); Peschel-Gutzeit, u: Njemačke novine za sudije 2002, str. 2586 (2588).*

²² Izvor: fusnota broj 7, str. 144.

tome što se jedini bavi posebnim vrstama pravnih sporova koji su poznati kao političko-pravni sporovi. "Političko-pravni sporovi" su sporovi o političkom pravu u kojem je sama politika predmet sudskih odluka donesenih na osnovu postojećih zakona.

- Ustavni sud je po svom karakteru nadležan čuvar Ustava Njemačke, a istovremeno je i ustavni organ sa najvećim ovlaštenjima. Kao takav, Savezni ustavni sud je, s ustavne tačke gledišta, jednak *Bundestagu*, *Bundesratu* i Saveznoj vladi.²³

U onom što slijedi, glavni naglasak je na karakteru Ustavnog suda kao ustavnog organa iz kojeg proizlazi njegova osnovna pozicija i mnoge nadležnosti koje mu daje Osnovni zakon. Stiče se dojam da se ovaj argument prije svega fokusira na ustavne i političke aktivnosti Suda i njegovu poziciju kao ustavnog organa. Pomalo je iznenađujuće da se ovaj argument ne oslanja na nadležnost, posebno na nadležnost suda da odbije zakon i u vezi sa tim specifičnu nadležnost da proglaši formalni zakon ništavim i neprimjenjivim. Ova nadležnost stavlja Ustavni sud nasuprot svih drugih ustavnih organa te je, kao što je to i bila, sama po sebi dovoljno opravdanje za nezavisnost koju već ima. Ustavni sud se po ovome razlikuje od svih drugih sudova koji mogu proglasiti odluke izvršnih organa nevažećim ili ništavim, ali koji nemaju nadležnost u odnosu na zakonodavca ili odluke drugih ustavnih organa kao što su *Bundestag*, *Bundesrat*, itd. Savezni ustavni sud čak ima i funkciju kontrole predsjednika iako ovo nikad nije korišteno u historiji Savezne Republike Njemačke.

Pozicija Ustavnog suda kao ustavnog organa proizlazi iz ove vanredne nadležnosti. Nadležnost sama po sebi, a ne pozicija ustavnog organa, je bila razlog zašto Savezni ustavni sud Njemačke sam snosi odgovornost za svoj budžet od 1953. godine.

²³ Izvor: fusnota broj 7, str. 145.

Prema tome, moglo bi se ukratko reći: nezavisan budžet Ustavnog suda proizlazi iz njegove nadležnosti i nezavisnosti koja je neodvojiva od toga. S druge strane, Sud apsolutno treba svoj budžet da bi bio nezavisan, a ta budžetska nezavisnost garantira dio sudske strukturalne nezavisnosti.

IV. Praktični aspekti budžetske odgovornosti Ustavnog suda Njemačke

U Njemačkoj su rasprave o budžetima pod velikim utjecajem principa pojedinačnih budžeta i argumenata koje Savezna vlada iznese unaprijed. Kao posljedica se, u principu, može javiti opasnost da će Savezni ustavni sud imati problema prilikom uspostavljanja neophodnog prestiža za svoj veoma mali budžet - jedino *Bundesrat* ima relativno mali budžet. Ili se ovo može posmatrati iz drukčije perspektive: bez velikog odjela/ministarstva da ga podrži i promovira, moglo bi doći do poteškoća kod odobravanja neophodnog budžeta za Sud u parlamentu. Koliko ja znam, ova opasnost nije postala stvarnost mada je budžet Saveznog ustavnog suda znatno smanjen u zadnjih nekoliko godina. Ovo zasigurno proizlazi iz zadataka i nadležnosti Saveznog ustavnog suda i velikog priznanja koje uživa i od drugih ustavnih organa, uključujući *Bundestag* i stanovništvo u cjelini, iako su tokom historije Saveznog ustavnog suda njegovu sudsku praksu kritizirali i političari i građani (možda ne tako često, ali ponekad prilično oštro), većina se slaže da Savezni ustavni sud odgovorno izvršava svoje obaveze.

Tokom preliminarnih rasprava o budžetu, ali i u budžetskoj komisiji *Bundestage*, nema nijednog slučaja u kojem dodatni troškovi nisu bili uključeni u budžet. Ovo može biti posljedica velikog ograničenja koje je pokazao Savezni ustavni sud kada podnosi zahtjev za budžetom, te tokom raspolaganja njime. Pravila postupka Saveznog ustavnog

suda predviđaju da Komisija za budžetska i kadrovska pitanja raspravlja o budžetu Saveznog ustavnog suda. Tu se detaljno razmatraju pojedinačni troškovi za koje treba ponovo podnositi zahtjev. Na osnovu funkcije Saveznog ustavnog suda kao modela i prema vlastitoj odgovornosti za opću dobrobit, o budžetu se u velikoj mjeri raspravlja sa ograničenjima i tada se za njega podnosi zahtjev u sklopu saveznog budžeta. Kada se podnese ovakav zahtjev, on sadrži jasno izražene glavne tačke. U zahtjevu se veći prioritet daje troškovima koji su neophodni za "dijeljenje pravde", tj. sredstva za dodatno akademsko osoblje, kupovinu knjiga ili opremu za obradu podataka u poređenju sa sredstvima za druge potrebe. Npr. Savezni ustavni sud je uvijek odmjeran kada podnosi zahtjev za sredstva u svrhu prestiža i prezentacije.

Nakon što Savezni ustavni sud usvoji budžet, on se podnosi saveznom ministarstvu finansija jer ovo ministarstvo priprema nacrt općeg budžeta. Prvo, ministarstvo dostavlja ključne podatke nakon odluke Savezne vlade. Savezni ustavni sud zasniva svoj zahtjev na navedenom. U slučaju kad zahtjev prekoračuje navedeno (npr. ako se traži više sredstava i više radnih mjesta), Savezni ustavni sud mora iznijeti detaljne razloge koji to potvrđuju. Ovi razlozi se pripremaju u administrativnom odjelu i o njima raspravlja Komisija za budžetska i kadrovska pitanja. Nakon što se budžet dostavi Ministarstvu finansija, obavljaju se razgovori sa navedenim ministarstvom. Ovo radimo zajedno moje osoblje i ja. Tokom ovih razgovora se može dogoditi da nas Ministarstvo finansija obavijesti da ima nekih tačaka u zahtjevu koje ono ne može podržati. Ove tačke se onda, zajedno sa općim budžetom, razmatraju sa osobama poznatim kao izvjestioci budžetske komisije *Bundestaga* u narednim rundama razgovora. Izvjestioce čine po jedan član parlamenta iz svake parlamentarne stranke. Savezni ustavni sud ima ponovo priliku da još jednom iznese razloge zbog kojih je podnesen zahtjev za sredstvima koje Ministarstvo finansija smatra neprikladnim za finansiranje. Rezultat ovih

razgovora može biti da izvjestioci na kraju ipak smatraju da se zatražena sredstva za budžet ipak mogu odobriti. Tada se obično budžet Saveznog ustavnog suda usvaja u istoj formi u budžetskoj komisiji (najveća komisija *Bundestags*) i kasnije u *Bundestagu* u sklopu općeg budžeta Savezne Republike Njemačke. Međutim, može se desiti da pojedine stavke ostanu sporne čak i nakon diskusije sa članovima parlamenta. Tada postoji mogućnost da se tokom svoje sjednice budžetska komisija *Bundestags* ubijedi da su te stavke neophodne. Međutim, to je obično izuzetno teško. Na tim sjednicama ja predstavljam Savezni ustavni sud u svojstvu direktora Saveznog ustavnog suda.

U pogledu odgovornosti za budžet i raspolaganje njime, na kraju se mora reći da se raspolaganje budžetom, uključujući zaključivanje svih ugovora i donošenje svih odluka u vezi sa osobljem (osim izbora sudija), odvija u samom Saveznom ustavnom sudu. Ove procese nadzire nezavisni Savezni revizijski sud. Revizijski sud prisustvuje raspravama o budžetu. Prije pojave većih troškova, npr. u vezi sa nedavnim sredstvima koje je tražio sud radi proširenja, sud ih može preispitati da utvrdi njihovu ekonomičnost. Raspolaganje sredstvima je u velikoj mjeri ograničeno na usklađenost sa odredbama kao što su budžetski propisi ili odredbe kojima se odobravaju izdaci (npr. pravila o naknadi putnih troškova, plaća, naknada itd.). Npr. prije nekoliko godina su u pogledu ekonomske isplativosti ispitivani službeni automobili i kantina Saveznog ustavnog suda. Ako se u ovim slučajevima izrekne ukor Saveznom ustavnom sudu, normalno je da dolazi do reakcije Ministarstva finansija ili budžetske komisije. Konkretno govoreći, u ranijim godinama je došlo do povlačenja službenih automobila i ukidanja poslova vozača. Da bih pokazala kako to izgleda, naglašavam da Savezni ustavni sud ima šesnaest sudija, ali samo četiri službena automobila. Dva automobila koriste predsjednik i zamjenik predsjednik suda. Nadležnost Revizijskog suda je ograničena u troškovima za "dijeljenje pravde"; npr. Revizijski sud ne može

ispitivati neophodnost troškova pravnog mišljenja koje je dato prije odluke. Ali koliko ja znam, još uvijek nije bilo spornih tačaka o ovom pitanju između Saveznog revizijskog suda i Saveznog ustavnog suda.

\

Dr. Elke Luise Barnstedt

Director at the Federal Constitutional Court Germany

THE BUDGET OF THE CONSTITUTIONAL COURT: A DETERMINING FACTOR OF ITS INDEPENDENCE: THE EXPERIENCE OF THE FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT OF GERMANY

This very topical subject¹ “The budget of the Constitutional Court: a determining factor of its independence”, is one that greatly preoccupied the Federal Constitutional Court in the first years of its existence. Section 1 of the Federal Constitutional Court Act (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*), which came into force in 1951^{1 2}, provides that the Federal Constitutional Court is “a court of justice of the Federation independent of all other constitutional bodies”, and yet, in the first two years of its existence, under this Act, the Federal Constitutional Court had no budget of its own. Instead, the funds for the Federal Constitutional Court were provided as part of the budget of the Federal Ministry of Justice³. In the second section of this talk I will discuss how the Federal Constitutional Court acquired its own budget, and in the third section I will turn to the general independence of judges in Germany and the special independence and status of the

¹ Engel in EuGRZ 2003, p. 122 ff.

² Federal Constitutional Court Act of 12 March 1951 (Official Gazette I, p. 243 ff), in the form of an Act as of 11 August 1993 (Official Gazette I, p. 1473), last amended by an Act of 13 December 2003 (Official Gazette I, p. 2546)

³ Compare to a written report of the Budget Committee concerning the Bill on Establishment of a Federal Budget Plan for the Budgetary Year 1951, Itemized Plan VII - Budget of the Federal Ministry of Justice in the discussion of the German **Bundestag**, I Election Unit 1949, Stenographic Report, Volume 9, p. 6697.

Federal Constitutional Court; but first of all, it is necessary to consider the budget in general terms.

I. The central Importance of the budget

Even in times of great prosperity, and therefore times when the financial position of public funds is free of any problems - a situation that admittedly is quite different from that experienced by most countries and public budgets of the states represented here today, including Germany - it is still of great importance who administers and is therefore responsible for the budget allocated by the legislature. The course is determined at the very outset, when an application is made to the body responsible for the general budget - in almost all countries, parliament is the body that has the privilege of deliberating on the budget and passing it. It makes a quite considerable difference whether the budget of an institution forms a small part of the general budget of a large authority, or whether an institution has its own right of application and right to present reasons to the budget legislature. If the budget is part of that of a larger authority, priorities are established in the preliminary stages, and it may be necessary for lower priority to be given to the subordinate institution's interest. Even if such a weighing of interests in the early stages is always decided in favour of a particular subordinate institution, there is at least political consultation when an application is made with regard to the priorities and contents of the future budget. To put this in concrete terms: if the budget of the German Federal Constitutional Court were part of the budget of the Federal Ministry of Justice, as it was in the first years, there would be a danger that funds applied for by the Federal Constitutional Court would have to take second place in the overall balancing of interests of the Federal Ministry of Justice. The Federal Constitutional Court would certainly not be as free to establish its own priorities in the application as it is when it has its own budget.

The procedure of making an application to the budget legislature, giving reasons for the need for the funds applied for, is also important. If a filter were to be applied to this, for example by a federal ministry, then in general it would not be possible for the Federal Constitutional Court to make its own application and present its own reasons to the budget committee of the *Bundestag* to support the budget it regards as necessary. But that committee is an important forum for presenting the justification for the funds applied on the basis of the duties of the constitutional court. Moreover, it makes a great difference from the point of view of protocol and thus of the application of government law, whether a department, and therefore part of the executive branch, represents the budget of the Federal Constitutional Court vis-à-vis the *Bundestag*, or whether the Federal Constitutional Court as a constitutional body represents its own budget, as one constitutional body to another.

Responsibility for the budget usually brings with it further competences. In Germany, the federal legislature has granted wide powers for managing the funds, in the form of the Budget Act (*Haushaltsgesetz*). The budget still contains a number of expense categories, for instance for staff, investments, day-to-day expenses etc. However, the institution that administers the budget is free to a certain extent to reappropriate funds between these various budget categories. If the budget of the Federal Constitutional Court were part of the budget of the Ministry of Justice, it would not be obligatory for the Ministry to pass on this freedom of appropriation to the Federal Constitutional Court. The normal procedure here is to provide that appropriations of institutions that are subordinate or assigned to another institution are subject to prior consent.

In addition, responsibility for the budget normally follows the power to appoint and dismiss staff. This was also the case in the first years of the Federal Constitutional Court, when the budget was still part of the budget of the Federal

Ministry of Justice. At that time, the most important administrative and supervisory tasks, such as the selection, appointment and dismissal of the academic auxiliary staff and the selection, appointment, promotion and dismissal of the non-judicial officials of the Federal Constitutional Court, were carried out by the Federal Ministry of Justice. The responsibility for the budget is also associated with administrative competence, which comprises not only independent administration, that is, incurring administrative expenses on the institution's own responsibility, but also competence to enter into contracts, competence to make appropriations and other competences. In addition, in connection with administrative competence it should be added that in Germany at the present time budgets are being cut. Here too it is of great importance whether the Federal Constitutional Court has its own budget or its budget is part of a larger budget. Since the Federal Constitutional Court is a constitutional body, there are normally discussions before budget cuts or blocking of funds, and in view of its status as a constitutional body, and taking into account the particular tasks of the Federal Constitutional Court, in the past it has often been decided not to cut or reduce funds for the Federal Constitutional Court. Even if, as is unfortunately the case at present, the budget situation calls for a general reduction of the budget, and therefore the Federal Constitutional Court is also affected, the Federal Constitutional Court, as a result of its own budget, is competent to decide in what areas of its budget these cuts or this blocking of funds take effect.

In summary, it is a question of considerable importance and with far-reaching effects from the point of view of administration, in addition to the question of status, whether a constitutional court has its own budget or its budget is part of a departmental budget.

II. How the Federal Constitutional Court was given its own budget

As I said at the beginning⁴, in the first two years after it was founded in 1951 the Federal Constitutional Court had no budget of its own. As early as in the year 1951, the year when the Court was founded, and therefore on the first occasion that a budget was passed in which the departmental budget of the Federal Ministry of Justice contained an appropriation for the Federal Constitutional Court, although as a separate item⁵, an objection was made in the course of the deliberations that the Federal Constitutional Court should be given its own budget. A member of the German parliament stated, "Under section 1 of the Federal Constitutional Court Act, the Federal Constitutional Court is an independent constitutional body equal in rank to all other constitutional bodies. The Social Democrats parliamentary party therefore does not consider it appropriate that the budget of the Federal Constitutional Court is integrated into the budget of the Federal Ministry of Justice. The Federal Constitutional Court must have its own budget in future, and this is at least as important as it is for the Federal Court of Audit. This court of justice is in no way subject to the administrative supervision of the Federal Minister of Justice, nor is it an authority subordinate to him. We therefore find fault with the fact that the present budget contains this error, and we wish to see the Federal Constitutional Court given its own budget in future"⁶.

⁴ See page 1

⁵ E.g. Bill on Establishment of a Federal Budget Plan for the Budgetary Year 1953 (Budget Act of 1953), German Bundestag, I Election Unit 1949, printed annex. 4000 - Joint Plan of the Federal Budget Plan of 1953, p. 4 and p. 16 ff.

⁶ 165th session of the German Bundestag, discussion of the German Bundestag, I. Election Unit 1949, Stenographic Report, Volume 9, p. 6753

However, in that year and in the following year, the budget remained an appropriation within the budget of the Federal Ministry of Justice. This also meant that not only the budget, but all staff matters, were administered in the Federal Ministry of Justice. This fact led among other things to a “Memorandum of the Federal Constitutional Court of 27 June 1952⁷: The position of the Federal Constitutional Court “ prepared by the Federal Constitutional Court in the year 1952. This memorandum was sent by the President of the Federal Constitutional Court, Mr. Höpker-Aschoff, on the instructions of the full court, to the highest federal bodies, that is, the Federal President, the German *Bundestag*, the German *Bundesrat* and the Federal Government⁸. It set out why the position of the Federal Constitutional Court as one of the highest constitutional bodies and the independence of the Federal Constitutional Court make it necessary to give the Federal Constitutional Court its own budget, and to transfer administrative power to it and thus also the power to appoint and dismiss staff with regard to its own affairs.

The memorandum ended with the following demands:

1. The budget of the Federal Constitutional Court, like those of the *Bundestag*, of the *Bundesrat* or that of the Federal President, must be a separate departmental budget in the federal budget, with the consequences in particular under the Reich Budget Code (*Reichshaushaltsordnung*).
2. The budget funds earmarked in this departmental budget must be administered by the Federal Constitutional Court itself, and where the legislation

⁷ Status of the Federal Constitutional Court, material “Opinion”, Deliberations and Positions with an introduction by Gerhard Leibholz in the Yearbook of Public Law in Present Time (Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart) 1957, p. 109 ff, particularly p. 144 ff.

⁸ Source: footnote no. 7, p. 144

on budget law already mentioned above requires the individual ministers of the Reich (federal ministers) to carry out duties, these duties shall be performed by the President of the Federal Constitutional Court.

3. The President of the Court is to install the judges elected by the legislative bodies in the established posts at the Federal Constitutional Court.
4. The established civil servants of the Federal Constitutional Court must be appointed and dismissed by the President of the Court. For them, the highest administrative authority must be the President of the Federal Constitutional Court.
5. The academic auxiliary staff at the Federal Constitutional Court must be selected and appointed by the Court itself.
6. The President of the Federal Constitutional Court must enter into the contracts of employment with the salaried staff and wage-earners who work at the Federal Constitutional Court.
7. Under the *Reich* Budget Code and the provisions supplementing it, contracts for building work, leases and similar agreements must be entered into by the President of the Federal Constitutional Court to the extent necessary for the Court's independent administration of the budget funds.
8. In administrative matters, the Federal Constitutional Court deals with the Federal Government, with other constitutional bodies and with individual federal ministries direct, and not through the Federal Ministry of Justice. Correspondence is not in the form of a report, but in the form of letters to agencies of equal authority. It goes without saying that the Federal Ministry of Justice is still informed in full of all

concerns of the Federal Constitutional Court that it needs to know to carry out its legislative duties.⁹

Despite this memorandum of the year 1952, in the draft Budget Act of spring 1953 the budget of the Federal Constitutional Court was once again included in that of the Federal Ministry of Justice^{10 11}. A contributing factor to this may have been the fact that the President of the Federal Constitutional Court, Dr. Höpker-Aschoff, at the end of a letter to the Federal Minister of Justice states as follows (quote): “I can therefore not advise that the changes set out above (*this also included conferring budgetary sovereignty on the Federal Constitutional Court*) are carried out¹¹. The shorthand records of the deliberations of the *Bundestag* show that at this date the Federal Government had already decided to obtain an expert opinion - described as the opinion “of a respected constitutional scholar” - on the Federal Constitutional Court memorandum¹². This report comes to the conclusion that neither a separate budget nor its own administrative competence, including the power to appoint and dismiss staff, is constitutionally necessary for the Federal Constitutional Court. It states *inter alia*: “In view of these counter-arguments, the budget demands in the memorandum appear to me to lack all persuasive power. Surely there can be no desire to replace an appropriate and well-functioning system by a less appropriate one, for reasons merely of prestige or for the sake of terminological doctrines”¹³, and at the end of the report, “In contrast, there are serious objections to the creation of an

⁹ Source: footnote no. 7, p. 148

¹⁰ Bundestag, printed material 4000, evidence: footnote 6

¹¹ Source: footnote no. 7, p. 156

¹² Discussion of the German Bundestag, I. Election Unit 1949, Stenographic Report, Volume 15, p. 12476, Report of Dr. Dehler, Federal Minister of Justice

¹³ Source: footnote no. 7, p. 180

independent self-administration of the Federal Constitutional Court in judicial matters, completely separate from the supervision and control of the Federal Ministry of Justice, which is the aim of the memorandum”¹⁴ In response, the Federal Constitutional Court replied with “comments”¹⁵.

It is a fact that in the oral report of the budget committee on a draft Act on the Adoption of the Federal Budget for the financial year 1953¹⁶ (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1953*), a new departmental budget 19, “Budget of the Federal Constitutional Court”, was envisaged. Following this, in the 276th session of the *Bundestag* on 25 July 1953, a budget was passed containing a new departmental budget 19 - Budget of the Federal Constitutional Court¹⁷.

One factor that contributed to this positive, desirable and necessary change was the fact that in autumn/winter of the year 1952 the then Federal Minister of Justice publicly criticised the case-law of the Federal Constitutional Court. Among other things, he said: “The Federal Constitutional Court has deviated from the course of justice in a distressing manner and has created a serious crisis in this way”¹⁸. This criticism resulted in the *Bundesrat* passing a resolution at the end of 1952 to ask the Federal Chancellor for clarification on the attitude of the Federal Minister of Justice in this constitutional dispute with the Federal Constitutional Court. On the same date, the *Bundesrat* accepted a motion that in future the

¹⁴ Source: footnote no. 7, p. 193 ff.

¹⁵ Source: footnote no. 7, p. 194 ff.

¹⁶ Discussion of the German Bundestag, I. Election Unit 1949, Stenographic Report, Volume 17, p. 13702

¹⁷ Source: footnote no. 16, p. 13702

¹⁸ Detlef Rilling, Thomas Dehler - Political Biography. Living in Germany, Thesis at the Faculty of Philosophy of the University of Augsburg (1988), p. 154

Federal Constitutional Court should be given its own budget, which would make it independent of the Federal Minister of Justice.¹⁹ The German *Bundestag* deliberated on these statements in detail. In the course of this debate, it was stated among other things: “If, on the other hand, one bears in mind the political and constitutional disputes that have taken place in public in recent times between the Federal Minister of Justice and the President of the Federal Constitutional Court, then, I believe, it is difficult to deny the justification for giving the Federal Constitutional Court its own budget”.²⁰ It is unlikely to be pure speculation to suggest that the statement of the Federal Minister of Justice, which was interpreted as a breach of the principle of separation of powers, contributed to a structurally greater independence and strengthening of the position of the Federal Constitutional Court in 1953, among other things in the form of its own budget.

III. The independence of the Federal Constitutional Court

The topic of this talk, “The budget of the Constitutional Court: A determining factor of its independence” might suggest that by “independence” I mean the independence of the work of judges under German constitutional law. In this respect, Article 97 of the Basic Law (*Grundgesetz*) provides as follows: “The judges are independent and subject only to the law”. This provision of the Basic Law in conjunction with the principle of the separation of powers, above all in most recent

¹⁹ Report of the representative Dr. Güllich, discussion of the German Bundestag, i. Election Unit 1949, Stenographic Report, Volume 15, p. 12089; remarks made by the Bundesrat to the Itemized Plan no. 07 - Federal Minister of Justice in the Bill on Establishment of a Federal Budget Plan for the Budgetary Year 1953 (Budget Act of 1953), printed annex, 4000, p. 14

²⁰ Discussion of the German Bundestag, I. Election Unit 1949, Stenographic Report, Volume 15, p. 12474

years, has led to calls in the Federal Republic of Germany for institutions to have their own budgets, that is, the right of application and right to present reasons in parliament, and administration of the budget, in the judicial system as a whole, that is, both in the supreme Federal courts of justice and also in the branches of the judiciary established in the *Länder* (states²¹). It must be conceded that this demand correctly observes that budget decisions, for example the approval of jobs and funds, and also the administration of the budget in itself, may have effects on the dispensation of justice. Without the wish to discuss to the end this German debate, which is topical at present, with a focus on the budget of a constitutional court, nevertheless there is every reason to believe that the freedom of judges protected in the Basic Law relates above all to the actual act of judicial decision.²²

At the very beginning of the memorandum of the Federal Constitutional Court that I have already mentioned, the reasons for introducing an independent budget were set out as follows: "The Federal Constitutional Court, as the supreme guardian of the German constitution, is, under the wording and meaning of the Basic Law and the Federal Constitutional Court Act, at the same time a constitutional body vested with the highest authority. From this it follows that the Federal Constitutional Court cannot be subordinate either to another federal body or to a federal authority."²³

After this, the necessity of an independent budget is explained as follows:

- The Constitutional Court differs essentially from the other courts in its nature and significance. The

²¹ Hoffmann-Riem: German Legal Journal (Deutsche Richterzeitung) 2003, p. 284 (258); Berlitz: German Legal Journal 2003, p. 298 (300 ft); Peschel-Gutzeit, German Legal Journal 2002, p. 345 ft (352)

²² New Legal Weekly 2002, p. 2586 (2588)

²³ Source: footnote no. 7, p. 144

constitutional branch of jurisdiction differs from every other branch of jurisdiction in a fundamental way in that it alone deals with a particular type of legal dispute, that is, what are known as political legal disputes. "Political legal disputes" means disputes about political law in which the political itself is the subject of judicial decisions made on the basis of existing legislation.

- The Constitutional Court in its character as the competent guardian of the German Constitution is at the same time a constitutional body vested with the highest authority. As such, the Federal Constitutional Court is constitutionally the equal of the *Bundestag*, the *Bundesrat* and the Federal Government.²⁴

In the following, the main emphasis is on the nature of the Constitutional Court as a constitutional body, from which there follow its fundamental position and the many competences that are allocated to it in the Basic Law. The argument seems to concentrate above all on the constitutional and political activity of the Court and its position as a constitutional body. It is somewhat surprising that the main emphasis of the argument was not on the competences and in particular on the Court's competence to reject a statute and in this respect its unique competence to declare a formal statute void and thus inapplicable. This competence places a Constitutional Court in opposition to all other constitutional bodies and is, as it were, the justification in itself of the independence it already has. In this point the Constitutional Court differs from all other courts, which may declare decisions of the executive branch invalid or even void, but which do not have this competence vis-à-vis the legislature or the acts of other constitutional bodies, such as the *Bundestag*, *Bundesrat* and so on. The Federal Constitutional Court even

²⁴ Source: footnote no. 7, p. 145

has a supervisory function vis-à-vis the Federal President, although this has never been exercised in the history of the Federal Republic of Germany.

The position of the Court as a constitutional body follows from this extraordinary competence. Not the position as a constitutional body, but the competence in itself is the reason why since 1953 the German Federal Constitutional Court has been responsible for its own budget.

One could therefore say, in summary: a budget of its own for a Constitutional Court follows from its competence and the independence inseparably linked to this, and at the same time the Court absolutely needs its own budget in order to be independent, and this independent budget guarantees part of the Court's structural independence.

IV. Practical aspects of the budget responsibility of the Constitutional Court

In Germany, budget debates are strongly influenced by the principle of departments and the agreements made in advance by the Federal Government. As a result, there might in principle be a danger that the Federal Constitutional Court will have difficulty in establishing the necessary prestige for its very small budget - only the *Bundesrat* has a comparably small one. Or to look at it from a different perspective: without a large department to support and promote it, it might be difficult for the Court to be granted the necessary budget in parliament. As far as I am aware, this danger has not been realised, although in the last years the general budget of the Federal Government has been particularly marked by reductions and caution. This surely results from the commission and competence of the Federal Constitutional Court and the great recognition it enjoys both from the other constitutional bodies, including the *Bundestag*, and also from the population as a whole. Even though, in the history of the Federal

Constitutional Court, its case-law has been criticised both by the politicians and by the general population, perhaps not frequently but sometimes quite sharply, it is accepted that the Federal Constitutional Court carries out its work with great responsibility and competence.

In the preliminary talks on the budget, but also in the *Bundestag* budget committee, there has been no case to date where necessary extra expenses have not been included in the budget. This may also result from the great restraint shown by the Federal Constitutional Court when applying for the budget and in its administration. The rules of procedure of the Federal Constitutional Court provide for a Committee on Budgetary and Personnel Matters that deliberates on the budget of the Federal Constitutional Court. Here, there is a thorough discussion of the individual expenses that need to be newly applied for. According to the function of the Federal Constitutional Court as a model and its own responsibility for general welfare, the budget is deliberated with great restraint and then applied as part of the federal budget. When this application as part of the federal budget is made, it contains clearly discernible main points of emphasis. Expenses that are necessary for the dispensation of justice, e.g. funds for academic auxiliary staff or to buy books or data processing equipment are given a higher priority in the application than funds for other purposes. Thus, for example, the Federal Constitutional Court has always been very restrained when applying for funds for the purpose of prestige and display.

After the budget is passed by the Federal Constitutional Court, it is submitted to the Federal Ministry of Finance, since this ministry prepares the draft general budget. First, the ministry issues key data following 9 resolution of the Federal Government. The Federal Constitutional Court is to base its application on these. In the case of applications over and above this, for example for more funds and more posts, the Federal Constitutional Court must submit detailed reasons in

support. These are prepared in the administrative department and deliberated on in the Committee on Budgetary and Personnel Matters. After the budget has been submitted to the Ministry of Finance, there is a discussion with the Ministry. This is conducted by me together with my staff. In this discussion it may happen that the Ministry of Finance informs us that there are some items in the application which it will not support. These, and the general budget, are then discussed with the persons known as the rapporteurs of the *Bundestag* Budget Committee in a further round of talks. The rapporteurs consist of one Member of Parliament from each parliamentary party. Here, the Federal Constitutional Court has the opportunity once again to present reasons for applications that the Ministry of Finance regards as unsuitable for funding. The result of these talks may be that the rapporteurs regard the budget as applied for as suitable for passing. Then the budget of the Federal Constitutional Court is normally passed in the same form in the budget committee, which is the largest *Bundestag* committee, and later by the *Bundestag* as part of the general budget of the Federal Republic of Germany. However, it may happen that individual items remain disputed even after the discussion with the members of parliament. Then there is an opportunity to convince the budget committee of the *Bundesrat*, in its session, that they are necessary. However, normally this is extremely difficult. At these sessions too, the Federal Constitutional Court is represented by myself as Director of the Federal Constitutional Court.

With regard to the responsibility for the budget and its administration, it must finally be added that the administration of the budget, including entering into all contracts and making all staff decisions (except electing the judges) takes place in the Federal Constitutional Court itself. In this, the administration is also subject to the supervision of the independent Federal Court of Audit. The Court of Audit is also present at the external budget talks. Before substantial expenses are incurred, for example recently with regard to the funds applied

THE BUDGET OF THE CONSTITUTIONAL COURT:
A DETERMINING FACTOR OF ITS INDEPENDENCE

for to build an extension, it may review them to determine their economic efficiency. The later administration of the funds is largely restricted to complying with provisions, for example those of the budget regulations or provisions authorising expenditure, for example the rules on the reimbursement of travel costs, salaries and remuneration, and so on. Several years ago, for example, the official cars and the canteen of the Federal Constitutional Court were examined from the point of view of economic efficiency. If, in these cases, the Federal Constitutional Court is given a rebuke, there is normally a reaction to this on the part of the Ministry of Finance or the budget committee. Thus, for example, in earlier times official cars were withdrawn and chauffeurs' jobs cut. In order to demonstrate the economies made here, may I point out that the Federal Constitutional Court has sixteen judges but only four official cars. Two of these cars are allocated to the President and the Vice-President. The competence of the Court of Audit is restricted in the area of expenses for the dispensation of justice; thus, for example, the Court of Audit would not be able to review whether the expenses of a legal opinion commissioned before a decision are necessary. But as far as I am aware, there have not yet been any disputed questions on this point between the Federal Court of Audit and the Federal Constitutional Court.

Maria Fatima Ribeiro Mendes
generalni sekretar Ustavnog suda Portugala

BUDŽET USTAVNOG SUDA PORTUGALA

I

UVOD

1. Ustavni sud Portugala je osnovan Zakonom broj 28/82 od 15. novembra 1982. godine (Zakon o organizaciji, funkcioniranju i proceduri Ustavnog suda) nakon objavljivanja prvog revizijskog zakona Ustava Portugalske Republike od 1976. godine (Ustavni zakon broj 1/82 od 30. septembra 1982. godine).

Ovaj Sud je počeo funkcionirati u aprilu 1983. godine, nakon što je Parlament izabrao 10 sudija koji su kooptirali preostalu trojicu sudija (Sud je sastavljen od 13 sudija od kojih 10 bira Skupština Republike, a preostalu trojicu kooptiraju izabrane sudije).

Prvobitni tekst Zakona broj 28/82 nije sadržavao pravila o budžetskim aspektima funkcioniranja Suda. Njegov član 45. je propisivao da Sud raspolaže sekretarijatom i logističkim službama čija će organizacija i funkcioniranje biti uređeni uredbom Vlade. Član 5. ovog zakona se ograničavao na to da je propisivao da Sud raspolaže "upravnom autonomijom i vlastitim budžetom", a član 36-C je dodjeljivao Sudu nadležnost odobravanja nacrtu budžeta.

2. Uređivanje administrativnih stvari funkcioniranja Ustavnog suda je propisano Uredbom broj 143-A/83 od 5. aprila 1983. godine. Ova Uredba nije sadržavala pravila o organizaciji budžeta Suda, dakle pravnog akta s odredbama

o kadru i statusu funkcionera pravosuđa i ostalih članova personala (savjetnika i sekretara kabineta sudija, te ostalih administrativnih službenika).

3. Vlada je 1984. godine donijela novu uredbu u domenu administrativnog funkcioniranja Suda, dodjeljujući eksplicitnu autonomiju Sudu, garanciju njegove nezavisnosti.

Uredbom broj 172/84 od 24. maja 1984. godine je osnovano Upravno vijeće koje se sastojalo od predsjednika Suda, dvojice sudija koje je birao predsjednik nakon konsultacije sa Sudom, sekretara Suda i sekretara sudskih službi. Ovo Vijeće je imalo zadatak da osigura finansijsko upravljanje Suda, pripremanje nacrtu budžeta i uvodnog izvještaja. Nacrt budžeta, koji je pripremalo Upravno vijeće, je odobravao Sud na plenarnoj sjednici (član 4.a). Upravno vijeće je također pripremalo prijedloge za budžetske amandmane i organiziralo godišnje budžete za upravljanje Sudom (ovaj budžet je dostavljan na ocjenu Finansijskom sudu).

Član 5. ove Uredbe je propisivao raspodjelu nadležnosti između Upravnog vijeća i Suda u finansijskim stvarima. Upravno vijeće je moglo odrediti granice iznosa u pogledu odobravanja troškova. Sve ono što je bilo izvan takvih granica odobravao je Sud koji je imao nadležnost - pravilo ministra Vlade u finansijskim stvarima. Predsjednik nije imao takvih ovlaštenja.

Poslovnik o internom funkcioniranju Suda, kojeg je izradio sam Sud, je predviđao način odobravanja nacrtu budžeta (član XXIII).

4. Ovaj režim je bio na snazi od 1984. godine i njegova praktična primjena nije izazvala konflikte s Vladom, ministrom finansija, a ni s Parlamentom.

Vlada je po pravilu prihvatala nacrt budžeta koji je odobravao Sud, a neke izmjene koje je predlagala Vlada su unaprijed bile razmatrane sa predsjednikom Suda; i Sud ih je prihvatao. Vlada je nedavno odlučila smanjiti troškove

administrativnih organa za 10% do 15%. Premda je Sud smatrao da se ovo smanjenje neće primijeniti na njega, ipak je, zbog institucionalne solidarnosti, prihvatio princip redukcije, ali je s ministrom finansija pregovarao da bude oslobođen redukcije u pogledu određenih stavki koje su nužne za funkcioniranje Suda.

II REŽIM NA SNAZI

5. Peta ustavna revizija realizirana 1997. godine je izmijenila mandat sudija Ustavnog suda u cilju osiguravanja garancija nezavisnosti.

Naime, portugalski Ustav iz 1982. godine je predviđao da sudije imaju mandat u trajanju od šest godina i da mogu ponovo biti birani ili kooptirani bez mandatskog ograničenja.

Ovaj režim je bio predmet kritika u političkim i akademskim krugovima jer su sudije, naročito oni koje je birao Parlament, mogli pretendirati da budu na funkciji do reizbora.

Ustav iz 1997. godine je propisivao da izabrane ili kooptirane sudije imaju mandat u trajanju od devet godina, računajući od dana postavljanja na funkciju, i da njihov mandat ne može biti obnovljen.

6. Potreba da nezavisnost Ustavnog suda bude zagarantirana u svim domenima objašnjava i uključivanje pravila o finansijskim i budžetskim aspektima u organskom zakonu iz 1998. godine. Ova izmjena oduzima Vladi mogućnost da uredbama mijenja finansijska pravila koja se primjenjuju na Sud i dodjeljuje Sudu režim koji je sličan režimu za druge suverene organe (predsjednik Republike, Skupština Republike).

Zakon o organizaciji, funkcioniranju i proceduri Ustavnog suda je organski zakon koji je odobrio Parlament apsolutnom većinom poslanika (član 166. stav 2. i član 168.

stav 5. Ustava). *A priori* kontrolu ustavnosti može biti pokrenuti ne samo predsjednik Republike, nego i izvjestan broj poslanika.

Dakle, Organskim zakonom broj 13-A/98 od 26. februara 1998. godine izmijenjen je Zakon broj 28/82 i uveden je novi Odjeljak II o režimu finansiranja Suda.

Novi članovi 47-A do 47-F uspostavljaju finansijski režim Suda.

7. Član 47-A predviđa budžet i uvodi rješenja iz Uredbe broj 172/84.

Prema članu 47-A "Sud odobrava nacrt budžeta i dostavlja ga Vladi u roku predviđenom za izradu nacrta budžetskog zakona države, a koji se dostavlja Skupštini Republike i mora sadržavati elemente koje traži Skupština o ovim pitanjima."

Nacrt budžeta, koji odobrava Sud, je predmet sporazuma između predsjednika Suda i ministra parlamentarnih poslova. Ako Vlada nastoji reducirati izvjesne iznose radi obuzdavanja troškova, Sud se izjašnjava o prijedlogu izmjena. U toku dvadeset godina funkcioniranja Suda nije se dešavalo da iskrsnu konflikti između Vlade i Suda u pogledu budžeta.

8. Sve do 1998. godine Sud nije raspolagao vlastitim prihodima. Izmjena režima troškova Suda (sudski troškovi i kazne) je omogućila Sudu značajna sredstva u vidu vlastitih prihoda.

Član 47-B Organskog zakona predviđa postojanje vlastitih prihoda Suda:

"1. Pored sredstava koja su namijenjena Ustavnom sudu iz državnog budžeta, on raspolaže vlastitim prihodima koji proizlaze iz salda upravljanja prethodnom godinom, sudskih troškova i kazni, prodaje publikacija Suda ili usluga koje pruža njegova dokumentacijska služba, kao i ostalih prihoda koji su mu dodijeljeni zakonom, ugovorom ili po nekoj drugoj osnovi.

2. Vlastiti prihodi, navedeni u prethodnom stavu, mogu biti upotrijebljeni za pokrivanje tekućih troškova i kapitala koji ne mogu svake godine biti pokriveni iznosom upisanim u državni budžet, troškova za objavljivanje publikacija, troškova dokumentacijskih usluga, kao i troškova koji proizlaze iz realizacije studija, analiza i ostalih vanrednih radova uključujući isplatu kadrovskog osoblja i onih osoba koje rade na osnovu ugovora.”

Očigledno je da amplituda troškova koji se mogu podnijeti korištenjem vlastitih sredstava - a koji, za 2004. godinu, iznose 8% ukupne vrijednosti dotacija za državni budžet - daje mogućnost Sudu da ima finansijsku autonomiju i ne predstavlja problem u pogledu realizacije aktivnosti Suda (realizacija kolokvija i međunarodnih skupova, publikacija studija itd.).

Član 47-A stav 2. propisuje da Sud odobrava budžet vlastitih prihoda i odgovarajućih rashoda prema režimu kompenzacije.

9. Kada je riječ o autonomiji finansijskog upravljanja, zakon predviđa da Ustavni sud raspolaže ministarskom nadležnošću u pogledu pitanja finansijske administracije (član 47-C, stav 1). Ova nadležnost može biti dodijeljena predsjedniku na plenarnoj sjednici (sudije biraju predsjednika Suda na period koji je jednak polovini perioda mandata od 9 godina i može biti ponovo izabran (član 37-1 Zakona br. 28/82).

Predsjednik ima nadležnost da odobri realizaciju troškova unutar granica definiranih u općoj legislativi, i može prenijeti ovu nadležnost na šefa svog kabineta ili generalnog sekretara Suda kada su u pitanju izvjesni troškovi unutar granica naloga (član 47-C).

Troškove koji po svojoj prirodi ili iznosu ne spadaju u okvir nadležnosti predsjednika, kao i troškove koje predsjednik treba predložiti Sudu, odobrava Sud na plenarnoj sjednici. Ako finansijski zakon propisuje da izvjesne troškove mora odobriti i ministar finansija, praksa Suda je da se da

ovlaštenje ministru, premda Zakon o Sudu ne predviđa ovakvu situaciju.

10. Upravno vijeće, koje je osnovano 1984. godine sa novim sastavom od 1998. godine, ima funkciju u novoj organizaciji upravnih i finansijskih službi. Ovo vijeće se sastoji od predsjednika Suda, dvojice sudija koje odredi Sud (a ne od dvojice sudija koje odredi predsjednik, nakon konsultacija sa Sudom, što je rješenje ponuđeno u Uredbi broj 172/84), generalnog sekretara (koji je zamijenio sekretara Suda 1998. godine) i šefa Odjela za tekuće poslove i računovodstvo.

Član 47-D stav 2. propisuje nadležnosti Upravnog vijeća:

“Administrativno vijeće promovira i prati finansijsko upravljanje Sudom; njegove osnovne funkcije se sastoje u sljedećem:

- a) izradi nacрта budžeta Suda i izjašnjavanju, kada je to potrebno, o prijedlozima budžetskih izmjena;
- b) odobravanju plaćanja troškova, bez obzira na organ koji je odobrio realizaciju troškova;
- c) odobravanju uspostavljanja, unutar kabineta predsjednika, sekretara i dokumentacijske službe, stalnih fondova koji su namijenjeni odgovornim osobama ovih službi u svrhu direktnog plaćanja malih troškova uz uspostavljanje pravila odgovarajuće kontrole;
- d) orijentiranju računovodstva i kontroli vođenja knjiga;
- e) vršenju drugih funkcija koje mu dodjeljuje zakon.”

Upravno vijeće organizira godišnji obračun upravljanja Ustavnim sudom koji se dostavlja na ocjenu Finansijskom sudu u rokovima predviđenim zakonom (član 47-F).¹¹

11. Član 47-E predviđa dostavljanje zahtjeva za sredstva općoj direkciji budžeta svaki mjesec. Predsjednik Suda može odobriti troškove duodecimalnog režima svake budžetske dotacije, a i tražiti totalnu ili djelimičnu anticipaciju određenih dvanaestaka (član 47-E stav 3).

III ZAKLJUČAK

12. Od 1998. godine Sud raspolaže režimom administrativne i budžetske autonomije koja je propisana organskim zakonom koji je sličan onom o dužnosti predsjednika Republike ili Skupštine Republike. Ovaj režim ima specifičnosti koje se razlikuju od općih pravila predviđenih u "Režimu o finansijskom upravljanju državom" (Uredba broj 155/92 od 28. jula 1992. godine).

Ovaj režim osigurava minimum finansijske nezavisnosti Suda u odnosu na Vladu i kao takav mora biti sačuvan.

Iskustvo Suda od 21 godinu pokazuje da su vlade koje su se smjenjivale poštovale autonomiju Suda. Predsjednik Suda je zauzeo čvrst stav u odbrani budžetske autonomije Suda.

Maria de Fatima Ribeiro Mendes

Sécretaire-Générale du Tribunal Constitutionnel Portugais

LE BUDGET DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL PORTUGAIS

I

INTRODUCTION

1. Le Tribunal Constitutionnel Portugais a été créé par la Loi n^s 28/82, du 15 novembre 1982 (loi sur l'organisation, le fonctionnement et la procédure du Tribunal Constitutionnel), après la publication de la première loi de révision constitutionnelle de la Constitution de la République Portugaise de 1976 (Loi constitutionnelle n^s 1/82, du 30 septembre 1982).

Ce Tribunal a commencé à fonctionner le mois d'avril 1983, après que les dix juges élus par le Parlement ont coopté les trois autres juges (le Tribunal est composé par treize juges, dix élus par l'Assemblée de la République et trois cooptés par les premiers).

Le texte originaire de la Loi n^o 28/82 ne contenait pas de règles sur les aspects budgétaires du fonctionnement du Tribunal, son article 45 statuant qu'il disposait d'un secrétariat et des services logistiques dont l'organisation, la composition et le fonctionnement seraient réglementés par décret-loi du Gouvernement. L'article 5 de cette loi se limitait à statuer que le tribunal disposait "d'autonomie administrative et de budget propre" et l'article 36-C attribuait au Tribunal la compétence pour approuver le projet de budget.

2. La réglementation des matières administratives du fonctionnement du Tribunal Constitutionnel a été faite par le Décret-Loi n^o 143-A/83, du 5 avril 1983. Il n'y avait dans ce décret-loi de règles sur l'organisation du budget du Tribunal, ce diplôme legal prévoyant des dispositions sur les cadres et

le statut des fonctionnaires de justice et des autres membres du personnel (assesseurs et secrétaires des cabinets des juges; autres fonctionnaires administratives).

3. En 1984, le Gouvernement a publié un nouveau décret-loi sur des matières du fonctionnement administratif du Tribunal, rendant explicite l'autonomie administrative du Tribunal, garantie de son indépendance.

Le Décret-Loi n° 172/84, du 24 mai 1984, a créé un Conseil d'administration, composé du président du Tribunal, de deux juges choisis par le président après audition du Tribunal, du secrétaire du Tribunal et du secrétaire des services judiciaires. Ce Conseil devrait assurer la gestion financière courante du Tribunal et la préparation du projet de budget et du rapport introductoire. Le projet de budget préparé par le Conseil d'administration devrait être approuvé par le tribunal en séance plénière (article 4, a). Le Conseil devrait aussi préparer les propositions d'amendement budgétaire et organiser la compte de gestion annuelle du Tribunal (cette compte devrait être soumise au jugement de la Cour des Comptes).

L'article 5 de ce décret-loi opérerait une répartition de compétences entre le conseil d'administration et le tribunal en matière financière.

Il y avait une limite de valeur concernant l'autorisation des dépenses du Tribunal par le conseil administrative. Au-delà de cette limite les dépenses devraient être autorisées par le Tribunal, lequel possédait la compétence - règle d'un ministre du Gouvernement en matière financière. Le Président n'avait pas de compétences propres dans la matière.

Le règlement de fonctionnement interne du Tribunal, élaboré par le propre Tribunal, prévoyait le mode d'approbation du projet de budget (article XXIII).

4. Ce régime legal a été en Vigueur depuis 1984 et l'application pratique n'a pas soulevé de conflits avec le Gouvernement, notamment avec le Ministre des Finances, ou le Parlement.

Le projet de budget approuvé par le tribunal a été accepté en règle par le Gouvernement et quelques modifications proposés par le Gouvernement ont été discutées au préalable avec le Président du Tribunal, et elles ont été acceptées par le Tribunal. Dans des années récentes, le Gouvernement a décidé le blocage automatique par décret-loi de 10% - ou 15% de la valeur des dépenses des organismes de l'Administration Publique. Quoique le tribunal a considéré cette réduction ne lui serait pas applicable, il y a accepté par des raisons de solidarité institutionnel le principe de la réduction mais a négocié avec le Ministre des Finances l'exemption de certains rubriques indispensables au fonctionnement du Tribunal.

II

LE RÉGIME EN VIGEUR

5. La cinquième révision constitutionnelle conclue en 1997 a modifié le période d'exercice des juges du Tribunal Constitutionnel dans un souci évident de consacrer leurs garanties d'indépendance.

En effet, dans la version de 1982, la Constitution Portugaise prévoyait que les juges avaient une période d'exercice de six ans et qu'ils pouvaient être réélus ou cooptés sans limite de mandats.

Ce régime a été objet de critiques dans les cercles politiques et académiques car les juges, surtout les élus par le parlement, pouvaient montrer une tendance de se tenir en fonction d'une future réélection.

En 1997, la Constitution revue a établi que la désignation des juges élus ou cooptés serait faite par une période de neuf ans, à compter de la date de l'investiture, et que leur mandat n'était pas renouvelable en aucun cas.

6. Le souci de garantir l'indépendance du Tribunal Constitutionnel dans tous les domaines explique aussi

l'inclusion des règles sur les aspects financiers et budgétaires dans sa loi organique en 1998. Cette modification retire au Gouvernement la possibilité de changer les règles financières d'application au Tribunal par décret-loi et attribue au Tribunal un régime semblable à celui des autres organes de souveraineté (Président de la République; Assemblée de la République).

La loi sur l'organisation, le fonctionnement et la procédure du Tribunal Constitutionnel est une loi organique approuvée par le parlement par majorité absolue des députés (articles 166, 2 et 168, 5 de la Constitution). Le contrôle a priori de la constitutionnalité peut être déclenché non seulement par le Président de la République, mais aussi par un certain nombre de députés.

Or, la Loi Organique n² 13-A/98, du 26 février 1998 modifia la Loi n² 28/82 et a ajouté un nouveau chapitre au titre II sur le régime financier du Tribunal.

Les nouveaux articles 47-A à 47-F établissent le régime financier du Tribunal.

7. L'article 47-A dispose sur le budget et consacre les solutions introduites en 1984 par le Décret-Loi n² 172/84.

Selon l'article 47-A, 1, "le Tribunal approuve le projet de son budget et le présente au Gouvernement dans les délais prévus pour l'élaboration du projet de loi de Budget de l'Etat, à soumettre à l'Assemblée de la République, et doit également fournir les éléments sollicités par cette dernière sur la matière en question".

En fait, jusqu'à présent, le projet de budget approuvé par le Tribunal est objet de concertation entre le président du Tribunal et le ministre des Affaires Parlementaires et si le Gouvernement prétend réduire certaines valeurs des rubriques, par des raisons de contention financière, le Tribunal se prononce sur ces propositions de modification.

Il n'y a eu de conflits entre le Gouvernement et le Tribunal au sujet du budget pendant les vingt et un ans de fonctionnement de ce dernier.

8. Jusqu'à 1998, Le Tribunal ne disposait de recettes propres. La modification du régime des frais du Tribunal (dépens et amendes) a attribué au Tribunal des valeurs d'une certaine importance qui constituent des recettes propres.

La Loi organique, dans son article 47-B, prévoit l'existence de recettes propres du Tribunal:

"1. En plus des dotations du Budget de l'Etat, sont considérées comme recettes propres du Tribunal Constitutionnel le solde de la gestion de l'année antérieure, le produit des dépens et amendes, le produit de la vente de publications éditées par lui ou des services fournis par son service de documentation, ainsi que toutes les autres recettes qui lui sont attribuées par la loi, le contrat ou à tout autre titre.

2. Le produit des recettes propres mentionnées au paragraphe précédent peut être appliqué à la réalisation de dépenses courantes et de capital qui, tous les ans, ne peuvent être supportées par les montants inscrits au Budget de l'Etat, de dépenses résultant de l'édition de publications ou de la prestation de services par le noyau d'appui documentaire, ainsi que des dépenses découlant de la réalisation d'études, analyses et autres travaux extraordinaires, y compris la rémunération correspondante du personnel figurant dans les cadres ou travaillant sous contrat".

Il est évident que l'amplitude des dépenses qui peuvent être supportées par l'utilisation de recettes propres - qui représentent dans le budget de 2004 environ 8% de la valeur totale des dotations du Budget de l'Etat - permet au Tribunal de faire une gestion financière autonome et ne pose de problèmes en ce qui concerne la réalisation d'activités menées par le même Tribunal (réalisation de colloques et de réunions internationales, publications d'études, etc).

L'article 47-A, 2, dispose que le Tribunal approuve le budget de ses recettes propres et des dépenses correspondants, suivant le régime de compensation en recettes.

9. En ce que concerne la gestion financière, la loi continue à prévoir que le Tribunal Constitutionnel dispose de

la compétence ministérielle commune en matière d'administration financière (article 47-C, 1). Cette compétence peut être déléguée par la séance plénière au président (le président du Tribunal est élu par les juges durant une période égale à la moitié du mandat de 9 ans et peut être reconduit - article 37-1 de la Loi 28/82).

Le président possède des compétences propres pour autoriser la réalisation de dépenses à l'intérieur des limites définies dans la législation générale et il peut déléguer cette compétence, en ce qui concerne certaines dépenses et à l'intérieur des limites fixées dans l'ordonnance correspondante, à son chef de cabinet ou au secrétaire général du Tribunal (article 47-C, 2).

Les dépenses qui, par la nature ou leur montant, sortent du cadre de la compétence du président, ainsi que celles que le président entend lui soumettre, sont autorisées par le Tribunal en séance plénière. Si la loi financière dispose que certaines dépenses doivent être autorisées en conjoint par le ministre de finances, la pratique du Tribunal va dans le sens de soumettre l'autorisation accordée à ce ministre, bien que la loi du Tribunal ne prévoit pas cette situation.

10. Le conseil d'administration créé en 1984 à une nouvelle composition depuis 1998, en fonction de la nouvelle organisation des services administratifs et financiers. Il est composé du président du Tribunal, de deux juges désignés par le Tribunal (et non par deux juges choisis par le président, après l'audition du Tribunal, solution du Décret-Loi n^o 172/84), du secrétaire général (qui a remplacé en 1998 le secrétaire du Tribunal) et du chef de la section d'affaires courantes et de comptabilité.

L'article 47-D, 2, dispose sur les compétences du Conseil.

"Il appartient au Conseil d'administration de promouvoir et d'accompagner la gestion financière du Tribunal; ses principales fonctions consistent à:

- a) Élaborer les projets du budget du Tribunal et se prononcer, lorsqu'il est sollicité à cet effet, sur les propositions d'amendement budgétaire s'avérant nécessaires;
- b) Autoriser le paiement de dépenses, quel que soit l'organisme qui a autorisé la réalisation de ces dépenses;
- c) Autoriser la constitution, au sein du cabinet du président, du secrétaire et du noyau d'appui documentaire, de fonds permanents confiés aux responsables de ces services, en vue du paiement direct de petites dépenses, en établissant les règles de contrôle afférentes;
- d) Orienter la comptabilité et contrôler la tenue des livres comptables;
- e) Exercer les autres fonctions que lui confère la loi."

Le conseil d'administration organise la compte de gestion annuelle du Tribunal Constitutionnel, laquelle doit être soumise au jugement de la Cour des comptes, dans les délais légaux (article 47-F)

11. L'article 47-E dispose sur la réquisition de fonds à la direction générale du budget tous le mois. Le Président du Tribunal peut autoriser la dispense du régime duodécimal de toute dotation budgétaire du Tribunal, ainsi que solliciter l'anticipation, totale ou partielle, des duodécimaux respectifs (article 47-E, 3).

III CONCLUSION

12. Depuis 1998, le tribunal dispose d'un régime d'autonomie administrative et budgétaire prévue dans sa loi organique qui est semblable à celui de l'office du Président de la République ou de l'Assemblée de la République. Ce régime a des particularités qui sont différentes des règles générales

prévues dans le “Régime de l’administration financière de l’Etat “ (Décret-Loi n° 155/92, de 28 juillet 1992).

Ce régime assure le minimum d’indépendance financière du Tribunal face au Gouvernement et doit être préservé.

L’expérience des vingt et un ans de vie du Tribunal montre que son autonomie a été respecté par les sucessifs Gouvernements, le Président et le Tribunal adoptant une position ferme de défense de l’autonomie budgétaire de cet organe.

Dr. Fanny Jacquelot
bivša saradnica Ustavnog vijeća Francuske

FINANSIJSKA AUTONOMIJA USTAVNIH SUDOVA - ISKUSTVO USTAVNOG VIJEĆA FRANCUSKE

Finansijska autonomija Ustavnog vijeća nije izričito spomenuta ni u jednom tekstu. Međutim, druge državne institucije je priznaju i poštuju. Daleko od toga da se može smatrati privilegijom, njeno postojanje se povinuje istinskoj logici. Logici prema kojoj se osigurava dobro funkcioniranje institucije i omogućava izrada i realizacija njenog budžeta bez ikakvog vanjskog miješanja.

Na ovaj način se otvara područje koje još uvijek nije dovoljno istraženo u općoj teoriji o ustavnom pravosuđu, a sastoji se od analiziranja Ustavnog vijeća ne toliko kao ustavnog sudije, nego kao institucije. Položaj koji Ustavno vijeće ima u državi pruža mu finansijsku autonomiju koja je slična autonomiji Parlamenta ili Predsjedništva Republike. Dakle, državni sistem sam osigurava zaštitu finansijske autonomije Ustavnog vijeća, zaštitu koja ovu autonomiju čini ne samo nepobitnom, nego i nedostupnom za ostale državne organe.

Prvi dio ovog ekspozea specificira izvore finansijske autonomije Ustavnog vijeća. Drugi dio predstavlja opseg ove autonomije.

I. Izvori finansijske autonomije Ustavnog vijeća

U odluci broj 2001-448 DC od 25. jula 2001. godine, *Organski zakon koji se odnosi na zakone o finansijama*, Ustavno vijeće je potvrdilo da finansijska autonomija ustavnih vlasti, uključujući i Ustavno vijeće, *“proizlazi iz poštovanja*

principa podjele vlasti- Dakle, postoji direktna veza između položaja koju Ustavno vijeće ima u državi i finansijske autonomije koju uživa. Njegovo svojstvo ustavne vlasti (A) i ustavni princip nezavisnosti koji iz toga proizlazi (B) su suština održavanja takve nadležnosti.

A - Status ustavne vlasti Ustavnog vijeća kao organska osnova njegove finansijske autonomije

Dakle, organska ili institucionalna osnova finansijske autonomije Ustavnog vijeća počiva na njegovom položaju u sistemu. Ustavni sud je u stvari zauzeo mjesto među ustavnim vlastima države. Ovo znači da ova institucija ima normativna ovlaštenja samoorganiziranja. Ova analiza je dokaz neobičnog karaktera funkcije koju vrši Ustavno vijeće. U klasičnoj teoriji principa podjele vlasti *“svaka vlast se sastoji od vršenja funkcije koja pripada određenom organu po zakonu.”*² Dakle, Ustavni sud je ustavna vlast s punim pravom jer vrši funkciju koja mu je svojstvena. On je stvoren da bi očuvao ravnotežu demokratskog sistema. On vrši regulacijsku funkciju kojom garantira poštivanje Ustava. Ustavni sud djeluje u cilju kohezije i saradnje vlasti.

Iskustvo Ustavnog vijeća Francuske je bogato u smislu poduke. Ideja arbitraže je, u stvari, u centru motiva koji su vodili njegovom stvaranju. Visoka instanca je od 1962. godine kvalificirana kao *“regulacijski organ aktivnosti javnih vlasti.”*³

¹ Ustavno vijeće, odluka br. 2001-448 DC od 25. jula 2001. godine, Organski zakon koji se odnosi na zakone o finansijama, Zbirka, str. 99, obrazloženje br. 25; vidi Ustavno vijeće, odluka 2001-456 DC od 27. decembra 2001, Zakon o finansijama za 2002. godinu, Zbirka, str. 180, obrazloženje br. 45

² G. TIMSIT, Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français (Uloga administrativne funkcije u francuskom administrativnom pravu), predgovor C. Eisnanna, teza LGDJ, Pariz (1963), str. 6.

³ Ustavno vijeće, odluka br. 62-20 DC od 6. novembra 1962.

Njegova jurisprudencija o raspodjeli nadležnosti između zakonodavne i izvršne vlasti jasno ilustrira njegovu ulogu arbitra.⁴

Međutim, francuski Ustavni sud također štiti vlasti od njih samih. Ukupan broj odluka o potvrđivanju nadležnosti dokazuje njegovu volju da ne dozvoli zakonodavcu da odstupa, na račun Vlade, od nadležnosti koje su mu dodijeljene članom 34. Ustava.⁵

Ova funkcija je takva da treba spomenuti mišljenje koje je isticao Benjamin Constant od 1815. godine u pogledu neutralne vlasti. On ističe: *“Kada građani, koji su podijeljeni*

godine, *Loi référendaire (Zakon o referendumu)*, Zbirka, str. 27. RJC 1-11, GDCC br. 14.

Od odluke br. 92-313 DC od 23. septembra 1992. godine, *Maastricht III (Zbirka, str. 94, RJC 1-511, GDCC br. 45)*, Ustavno vijeće se uglavnom poziva na ravnotežu vlasti uspostavljenu Ustavom bez spominjanja svojstva Suda kao regulacijskog organa, ali ideja ostaje prisutna i manifestira se kroz nadležnosti koje su mu dodijeljene.

⁴ U odluci br. 82-143 DC od 30. jula 1982. godine, *Blocage des prix et des revenus (Blokada cijena i prihoda)*, (Zbirka 57, RJC 1-130, GDCC, broj 33), Ustavno vijeće je naznačilo da ona zakonska odredba koja intervenira u domenu propisivanja nije neustavna, ako Vlada ne intervenira koristeći sredstva koja su joj dodijeljena Ustavom.

U tom smislu vidi Ustavno vijeće, br. 83-162, odluka od 20. jula 1983. godine, *Démocratisation du secteur public (Demokratizacija javnog sektora)*, (Zbirka, str. 49, RJC 1-157); Ustavno vijeće, br. 83-167, odluka od 19. januara 1984. godine, *Contrôle des établissements de crédit (Kontrola kreditnih ustanova)*, (Zbirka, str. 23, RJC 1-177); Ustavno vijeće, br. 2000-439, odluka od 16. januara 2001. godine, *Archéologie préventive (Preventivna arheologija)*, Zbirka, str. 42.

⁵ Ovo sredstvo neustavnosti je jedno od najkorištenijih sredstava ustavnog sudije. Ono jasno štiti interese zakonodavne vlasti.

U odluci br. 84-173 od 26. jula 1984. godine, *Réseaux câblés (Kablovske mreže)*, Ustavno vijeće je poništilo odredbu koja je povjerala Vladi nadležnosti u domenu slobode komunikacije. Ustavno vijeće je smatralo da zakonodavac *“nije prepoznao svoju nadležnost* jer se pozvao na uredbu da se ta mreža

*između dva interesa, nanose štetu jedni drugima, neutralna vlast ih odvaja (...). Ova vlast je, u stvari, sudska vlast; isto tako, onda kada su javne vlasti podijeljene i kada su spremne da nanesu štetu jedne drugima, i tada je potrebna neutralna vlast*⁶ koja djeluje u ovom pogledu. Kao što je izneseno u navedenim primjerima, Ustavno vijeće se pojavljuje kao *vanjska sila* koja omogućava da svaka vlast bude na svom mjestu, sila koju ne može zadržati nijedna klasična vlast jer *“mu služi da uništi druge”*.⁷

Dakle, funkcija koju vrši Ustavno vijeće se ne može svrstati u neku od tri tradicionalne državne funkcije. Nemoгуće ga je integrirati u jednu od tri ustavne postojeće vlasti, pa čak i u sudsku vlast.

Čitanje Ustava od 4. oktobra 1958. godine je u tom pogledu značajno. Taj Ustav izričito daje Ustavnom vijeću određeno svojstvo koje se razlikuje od onog koje ima sudska vlast, kao uostalom i brojni evropski ustavi (belgijski, španski, talijanski itd.). Pored toga, spor koji poznaje francuski Ustavni sud jasno se razlikuje od sporova ostalih redovnih sudova ne samo po svom sadržaju, nego i po svom cilju. Ustavno vijeće u sebi koncentrira nadležnosti kontrole ustavnosti zakona. Radi se o stvarnom procesu u kojem ne sudjeluju strane u postupku u pravom smislu riječi. Čak i onda kada djeluje u svojstvu sudije izbora, njegov krajnji cilj je promoviranje

definira određivanjem maksimalnih granica, odustajući sam od nadležnosti da donese propise vezane za određivanje polja primjene pravila” koja određuje (Ustavno vijeće, odluka br. 84-173 od 26. jula 1984. godine, *Réseaux câblés*, obrazloženje br. 4, Zbirka, str. 63, RJC 1-187).

⁶ B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une Constitution républicaine dans un grand pays (Fragmenti jednog ostavljenog rada o mogućnosti republikanskog ustava u velikoj zemlji)*, edicija Aubier, Pariz, (1991), str. 390.

⁷ B. CONSTANT, *Principes politiques in Ecrits politiques (Politički principi u političkim zapisima)*, (izabrani tekstovi koje je predstavio i zabilježio Marcel Gauchet), Galimard (1997), str. 324.

primjene Ustava. Uostalom, isti je motiv i u drugim evropskim državama - odvajanje Ustavnog suda od sudske vlasti.

Ovakav razvoj je rezultirao činjenicom da je Ustavno vijeće smješteno izvan ostalih vlasti države. On je ustavna vlast s punim pravima. Njegova pozicija u državnom sistemu implicira samoorganiziranje. Finansijska autonomija se tako potvrđuje kao jedan od sastavnih dijelova samoorganizacije, sa administrativnom i proceduralnom autonomijom. .

Svojestvo ustavne vlasti francuskog Ustavnog suda je, dakle, organski izvor njegove finansijske autonomije. Pored toga, princip nezavisnosti osigurava Ustavnom sudu formalnu osnovu.

B - Princip nezavisnosti Ustavnog vijeća kao formalan izvor njegove finansijske autonomije

Princip nezavisnosti Ustavnog vijeća nije doslovce propisan Ustavom. Međutim, on ima ustavnu vrijednost jer se nameće kao rezultat principa podjele vlasti, onako kako to proizlazi iz člana 16. Deklaracije o pravima čovjeka i građana od 26. augusta 1789. godine. Teorija podjele vlasti implicira ne samo odvajanje funkcija, nego i nezavisnost njegovih čuvara. Sam princip odvajanja rukovodi postojanje statusa nezavisnosti onih organa koji su nosioci određenih državnih vlasti.

Ovaj ustavni princip nezavisnosti je formalan izvor finansijske autonomije Ustavnog vijeća. On mu omogućava da donosi vlastite norme u određenoj materiji. Nezavisnost Ustavnog vijeća bi bila "prazno slovo na papiru" ako bi Parlament ili Vlada mogli vršiti pritisak na ustavni sud preko finansija. Prema tome, činjenica da se Uredba od 7. novembra 1958. godine u čl. 15. i 16⁸ zadovoljava aluzijom na

⁸ Član 15. Uredbe od 7. novembra 1958. godine, koji se odnosi na Organski zakon o Ustavnom vijeću, propisuje da "odluka koju je donijelo Vijeće ministara, na prijedlog Ustavnog vijeća, određuje organizaciju Generalnog sekretarijata." član 16. Uredbe previđa

finansijsku autonomiju Ustavnog vijeća, ne znači da on ne raspolaže u potpunosti tom autonomijom.

Izvor finansijske autonomije Ustavnog vijeća je, u stvari, ustavnog reda. Dakle, finansijska autonomija ne može doći u pitanje bez izmjene samog duha Ustava. Pored toga, jedan od glavnih plodova iskustava francuskog Ustavnog suda je princip podjele vlasti koji sprečava uvrštavanje budžeta institucije u budžet ostalih ustavnih vlasti države. Finansijskom autonomijom Ustavnog vijeća se ne može raspolagati, što pokazuje kolika je njena snaga.

II. Opseg finansijske autonomije Ustavnog vijeća

Član 15. Deklaracije prava čovjeka i građanina glasi: "Društvo ima pravo da traži od svake ustanove javne uprave da mu podnese račun." Ovo je bila osnova za Ustavno vijeće Francuske da se odluči, računajući od budžeta za 2005. godinu, na transparentnost finansijskog upravljanja. Na taj način je odgovorio potrebi koja se javila posljednjih godina da se funkcioniranje i upravljanje institucijama učini jasnijim.

Dakle, Ustavno vijeće mora realizirati suptilnu ravnotežu između cilja budžetske transparentnosti i potpune i ukupne finansijske autonomije. Ova transparentnost, koja je isključivo odraz volje Ustavnog suda, ne zanemaruje činjenicu da se svako miješanje drugih ustavnih vlasti države smatra zadiranjem u princip podjele vlasti. Sve se, dakle, odvija kao da on raspolaže ustavnim zadržavanjem prava nadležnosti, iako to nije izričito izraženo Ustavom. Ova izuzetna nadležnosti je, u stvarnosti, posljedica njegove nezavisnosti u državi (A). Nezavisnost koja ne sprečava organiziranje strogih procedura internih kontrola i praćenje budžeta unutar njega (B).

da su "sredstva potrebna za funkcioniranje Ustavnog vijeća upisana u budžet, a da je predsjednik Ustavnog vijeća nalogodavac troškova".

A - Ustavna nadležnost rezervirana u području finansija

Normativno ovlaštenje kojim raspolaže Ustavno vijeće da bi osiguralo svoju nezavisnost, naročito u području finansiranja, proizlazi direktno iz Ustava. Ovo znači da su odredbe koje usvaja, po pravu samoorganiziranja, na istom nivou kao zakon u hijerarhiji normi. Međutim, daleko od toga da interveniraju u pravnom poretku na konkurentski način, ove odredbe se usvajaju sa raznim ciljevima. Dakle, ideja ustavnog zadržavanja prava nadležnosti ima svoje puno značenje. Na organskom zakonodavcu je nadležnost da usvoji, kao što je to i radio, glavne principe.⁹ Svaki drugi organski zakon u ovoj materiji bi obavezno bio podvrgnut Ustavnom vijeću.¹⁰ Na Ustavnom vijeću je da donese vlastite norme u finansijskoj oblasti, i da tako izbjegne podvrgavanje normama javnih finansija.

Ustavno vijeće na taj način ima nadležnost da izradi i realizira vlastiti budžet.

1. Monopol u izradi budžeta

Jedino upravna i finansijska služba sa blagajnikom na čelu uspostavlja nacrt budžeta Ustavnog vijeća. Ova institucija slobodno određuje nomenklaturu.

Ona se sastoji od tri rubrike: prva se tiče članova Vijeća, druga je posvećena osoblju, a treća funkcioniranju. Troškovi su bili nadalje razdijeljeni. Sve tri rubrike su mjerom

⁹ Značajno je da se konstatira da je zakonodavac u više evropskih država objavio veoma malo odredaba u finansijskoj oblasti ostavljajući implicitno ustavnom sudu da donese propise u ovoj materiji. Ovo je jedan od razloga zbog kojih su izvjesni autori govorili o "namjernim prazninama" zakonodavca u prilog ustavnog suda.

¹⁰ Ista opaska vrijedi za odluke: "svaki amandman na uredbu koji nastoji izmijeniti finansijsku vlast predsjednika Ustavnog vijeća može inicirati samo sam predsjednik Ustavnog vijeća."

fleksibilnosti konstituirale jedan odjeljak prema Organskoj uredbi od 2. januara 1959. godine koja se odnosila na finansijske zakone. Generalni sekretarijat i blagajnik Ustavnog vijeća su upravo ponovo analizirali ove razdiobe. I dalje ostaju tri rubrike. S druge strane, u skladu s Organskim zakonom br. 2001-692 od 1. augusta 2001. godine, Ustavno vijeće se odlučilo za različitu prezentaciju unutar pojedinih rubrika. Svaka od njih je predstavljena sa pet programa:

1. Kontrola normi
2. Izbori
3. Vanjski odnosi - obrazovanje
4. Diskusija - radovi
5. Opći troškovi

U okviru cilja transparentnosti za koji se Ustavno vijeće odlučilo, budžetski podaci nisu više povjerljivi. Oni se iznose u javnost na Internet stranici institucije.¹¹

Što se tiče procedure izrade, blagajnik, u mjesecu maju tekuće godine, izrađuje rekapitulaciju troškova prethodne godine. Pored toga, on određuje sredstva potrebna za narednu godinu. U tu svrhu izrađuje, konsultirajući predsjednika Vijeća i Generalni sekretarijat po potrebi, obavezne troškove kao što je isplata članova, troškove njihove misije ili tretman osoblja zaposlenog na određeno ili neodređeno vrijeme. Također se brine o upravljanju osobljem Ustavnog vijeća: razmatra moguće otkaze, zaposlenja, mjesta koja treba otvoriti ili ukinuti. Vijeće već dvije godine nastoji zaposliti jednu osobu za dvije koje odu u penziju da bi smanjio budžetski deficit.

Kada je riječ o troškovima funkcioniranja, blagajnik mora predvidjeti potrebe institucije, obnovu opreme ili radove¹¹

¹¹ Za 2005. godinu:
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/services/budgetprev.htm>
 Za prethodne godine:
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/services/budget.htm>

vezane za obnovu zgrade (što najčešće čini najveći dio troškova). Ustavno vijeće, nakon natječaja, slobodno bira ugovornu stranu.

Uspostavljena su dva dokumenta interne upotrebe. U prvoj tabeli, u svakoj od tri rubrike, naznačena su sredstva koja su potrebna za predviđene troškove. Druga tabela sadrži rekapitulaciju sredstava po stavkama i rubrikama od pet godina. Njih proučavaju generalni sekretar i finansijski savjetnik (predsjednik doma Finansijskog suda - *la Cour des comptes*), zatim se dostavljaju predsjedniku Ustavnog vijeća radi potpisa. Nakon što o njemu odluči predsjednik Ustavnog vijeća, preliminarni budžet se dostavlja ministru finansija u cilju uvrštavanja u nacrt budžeta države. Naznačen je u odjeljku II budžeta zajedničkih obaveza pod naslovom "Javne vlasti" sa budžetima Parlamenta i Predsjedništva Republike.

Ovaj prijenos je do sada podvrgavan određenom reduciranom formalizmu. Naime, blagajnik je jednostavno slao dopis sa prijedlogom na potpis predsjedniku Ustavnog vijeća. Predsjednik je ovim dokumentom jednostavno tražio potrebna sredstva navodeći vrlo malo detalja. Obrazloženja su vremenom dodavana tako što je pravljena interna podjela rubrika. U prezentaciji Nacrta budžeta za 2005. godinu napravljen je dodatni korak. Sa običnog dopisa, koji je gore naveden, prešlo se na uvođenje pravog dosjea. Međutim, treba naznačiti da je Ustavno vijeće u ovom pogledu djelovalo na vlastitu inicijativu.

Dakle, ako briga da se bude transparentan (inspirirana članom 15. Deklaracije iz 1789. godine) u pogledu javnosti vodi preciznom i dobrovoljnom obrazloženju nacrta budžeta, autonomija kojom Ustavno vijeće raspolaže na osnovu podjele vlasti ga oslobađa obaveze da se podvrgava opravdavanju pred uspostavljenim vlastima.

Ovakva koncepcija je potvrđena i ustavnom praksom Ustavnog vijeća. U važnoj odluci od 27. decembra

2001. godine, Ustavno vijeće je izrazilo zadržavanje prava tumačenja člana 115. Zakona o finansijama. Prema ovoj odredbi, zahtjev za odobrenje sredstava svake ustavne vlasti mora biti popraćen izvještajem sa obrazloženjem. Francuski Ustavni sud je vrlo jasno specificirao da ovaj član ne može predstavljati "prepreku pravilu prema kojem javne ustavne vlasti same određuju potrebna sredstva za vlastito funkcioniranje". Ustavno vijeće je potvrdilo da je ovo pravilo "neodvojivo od principa njegove finansijske autonomije koja garantira podjelu vlasti".¹²

Jedna od osnovnih posljedica je da uvrštavanje preliminarnog budžeta Ustavnog vijeća u Nacrt zakona o finansijama ne može voditi nikakvoj izmjeni njegovog sadržaja. Dakle, radi se samo o jednostavnoj proceduri upisa. Jedan poslanik je 2003. godine¹³ predao amandman na Nacrt zakona o finansijama za 2004. godinu, s ciljem da se Ustavnom vijeću dodijeli iznos koji je manji od iznosa naznačenog u preliminarnom budžetu. On je smatrao da je nedostatak finansijske transparentnosti ove institucije trebao na neki način biti sankcioniran smanjenjem sredstava. Autor je povukao amandman izjavljujući da bi ga Ustavno vijeće proglasilo neustavnim. Očigledno je da takvo miješanje u finansijsku autonomiju institucije direktno zadire u princip podjele vlasti.

Ovakva analiza je prisutna i na evropskom nivou. U Njemačkoj ministar finansija ne može izmijeniti nacrt budžeta Ustavnog suda. On može samo izraziti neslaganje u nacrtu

¹² Ustavno vijeće, odluka br. 2001-456 DC od 27. decembra 2001. godine. Loi de finances pour 2002 (Zakon o finansijama za 2002. godinu), Zbirka, str. 180, obrazloženja 46 i 47.

¹³ Ovaj isti poslanik je uputio pitanje u pisanoj formi br. 37543 premijeru. Naime, poslanik je protestirao zbog sažetosti informacija koje Ustavno vijeće prezentira u zahtjevu za sredstva. Generalni sekretarijat Vlade mu je dostavio detaljan odgovor naznačavajući da je veliki broj stvari u ovoj materiji objavljen na Internet stranici institucije.

finansijskog zakona. Ista situacija je i u Portugalu. Vlada može samo tražiti od Ustavnog suda da izmijeni svoj budžet. Međutim, ni u kojem slučaju ne može preduzeti inicijativu za izmjenu budžeta. Interesantno je da se istakne da je ovakva situacija proizvod dobrovoljnog stava Ustavnog suda Portugala koji se odlučno suprotstavlja svakom miješanju vlade u ovoj oblasti.¹⁴

Dotacija koja je predviđena za Ustavni sud za 2005. godinu vodi računa o zahtjevima ekonomskih okolnosti koje iziskuju od države u cjelini da smanji svoje troškove.

Dotacija Ustavnom vijeću za tekuće troškove je tako
5.308.0 eura:

- Troškovi vezani za predsjednika i članove su smanjeni za 7.000 eura. Dakle, oni će iznositi 1,633.000 eura za 2005. godinu, za razliku od 2004. godine kada su iznosili 1,640.000 eura.
- Smanjenje troškova za osoblje je također posljedica navedenog. Ovi troškovi su smanjeni za 130.000 eura. Iznositi će 2,890.000 eura za 2005. godinu, za razliku od 2004. godine kada su iznosili 3,020.000 eura. Kao što je već rečeno, Ustavno vijeće je odlučilo da za dvije osobe koje odu u penziju zapošljava jednu novu osobu kada je riječ o ovoj godini (Ustavno vijeće zapošljava 57 osoba,¹⁵ plus 10 članova).
- Konačno, troškovi funkcioniranja su smanjeni za 90.0 eura. U 2004. godinu oni iznose 875.000 eura, a u 2005. godini će iznositi 785.000 eura.

¹⁴ U ovom smislu, vidi L. NUNES DE ALMEIDA, "Portugal", in *Les méthodes de travail des juridictions constitutionnelles (Portugal, u Metode rada ustavnih sudova)*, (okrugli sto), AIJC (1992), str. 297-311.

¹⁵ Ovaj broj uključuje i čistačice.

Dakle, budžet Ustavnog suda za 2005. godinu je smanjen za 4,1% ili 227.000 eura u odnosu na 2004. godinu.

Ustavno vijeće isto tako ima posebnu dotaciju od 1,284.0 eura koja će mu omogućiti da renovira fasade zgrada (ovi troškovi odgovaraju procjeni arhitekta).

Eventualno organiziranje referendumu u Francuskoj o Zakonu o ratifikaciji ugovora o uspostavljanju Ustava za Evropu (drugi semestar 2005. godine) će bez sumnje dovesti Ustavno vijeće u situaciju da predvidi sredstva u Zakonu o finansijskoj korekciji da bi se realizirao referendum.

2. *Sloboda realizacije budžeta*

Ustavno vijeće odlučuje potpuno slobodno o troškovima i njihovoj upotrebi.

Predsjednik Ustavnog vijeća je nalogodavac troškova¹⁶ i onaj koji daje punomoć u ovom pogledu. Blagajnik vrši računovodstvene funkcije.¹⁷ Ustavno vijeće u ovom pogledu izmiče principu odvajanja nalogodavaca i računovođe. Prema ovom principu, proizašlom iz kraljevske Uredbe iz 1822. godine, odluku o nekom trošku ne donosi organ koji ga i realizira. Ovo, nadalje, znači da računovođa nije podvrgnut nalogodavcu. Blagajnik je hijerarhijski podčinjen predsjedniku

¹⁶ Član 16. Uredbe br. 58-1967 od 7. novembra 1958. godine koja se odnosi na Organski zakon o funkcioniranju Ustavnog vijeća. Odluka od 13. novembra 1959. godine, koja se odnosi na Generalni sekretarijat Ustavnog vijeća, propisuje da Generalni sekretarijat može djelovati umjesto predsjednika (član 2. alineja 2) i da može dobiti ovlaštenje predsjednika za davanje naloga za isplatu u pogledu troškova (član 4).

¹⁷ Uredba od 13. novembra 1959. godine, koja se odnosi na organizaciju Generalnog sekretarijata, se udaljava od općeg prava. Ova Uredba priznaje Finansijskom sudu opću nadležnost kada su u pitanju javni obračuni. Dakle, blagajnik Ustavnog vijeća je zadužen za realizaciju troškova, a ne javno računovodstvo.

Ustavnog vijeća koji bira *intuitu personae* u dogovoru sa Generalnim sekretarijatom.

Realizacija nekog troška uključuje razne protagoniste prema proceduri koja je svojstvena Ustavnom vijeću. Predviđene su dvije faze: administrativna faza koju izvršava nalogodavac i računovodstvena faza sa blagajnikom. Prva faza je podijeljena u tri vremenska segmenta:

- Stvaranje obaveze. Ova odluka je na generalnom sekretaru preko predsjednikovog ovlaštenja. Treba naznačiti da su službe odgovorne za svoje budžete. Svaki šef službe angažira svoje vlastite troškove.
- Likvidacija troška, to jest verifikacija stvarnosti troška i konstatiranje iznosa troška u pogledu fakture. Generalni sekretar preuzima odgovornost o ovoj stvari. Iz praktičnih razloga, on potpisuje samo jedan dokument mjesečno koji se naziva "ovlaštenje" i u kojem su naznačeni svi troškovi po stavkama.
- Nalog - generalni sekretar je zadužen i za ovu fazu. On raspolaže u ovom pogledu stalnim ovlaštenjem predsjednika Vijeća. Ova uloga je u praksi povjerena blagajniku. Na ovom stadiju se provjerava raspoloživost sredstava.

Druga faza je računovodstvena: ona se sastoji u plaćanju fakture. Troškovi Ustavnog vijeća se ne plaćaju Javnim trezorom. On se koristi samo kao bankarski račun. Ustavni sud raspolaže i bankovnim računom, na pošti, u svrhu isplata.

Blagajnik direktno regulira troškove. On, u tu svrhu, prima ovlaštenje predsjednika da potpisuje čekove u njegove ime. Raspolažući slobodno svojom blagajnom, Ustavno vijeće nije podčinjeno pravilu službe i može odobriti avanse svojim dobavljačima. Postoji i mogućnost definitivnih isplata u vrlo kratkim rokovima.

Otkrit ćemo i to da francuski Ustavni sud nije nikada bio podvrgavan principu specijalizacije budžeta javnog

računovodstva. Prema ovom principu, dodijeljena finansijska sredstva mogu biti potrošena samo na ono što je predviđeno nacrtom budžeta. Ustavno vijeće može također tražiti budžetske alonže naročito za vrijeme referenduma i prijevremenih izbora.

Postojanje fondova za dnevne troškove je specifičnost koja proističe iz autonomije upravljanja Ustavnog vijeća. Nadležnost kojom Ustavno vijeće raspolaže u ovom domenu omogućava mu da se u izvjesnoj mjeri udalji od principa vezanog za jednogodišnjost, tako da može stvoriti rezerve za nepredviđene troškove sa budžetskim sredstvima koje nije iskoristio u toku budžetske godine.¹⁸ Ovo omogućava Sudu da pribjegava budžetskim produženjima, da se suoči sa neočekivanim troškovima i da finansira interne operacije (opravka grijanja, renoviranje hola za doček itd.).

Dakle, transparentnost ne znači i redukciju domena nadležnosti Ustavnog vijeća u finansijskim stvarima. Ustavno vijeće organizira interni nadzor računa uz pomoć finansijskog savjetnika, glavnog savjetnika Finansijskog suda.

B - Realizacija internog nadzora u finansijskim stvarima

U cilju realizacije nadzora finansija, Ustavno vijeće unosi svoje finansijske operacije na informatičku tablu. Ona omogućava predstavljanje ukupnih troškova prema mjesecima, rubrikama i podrubrikama, a omogućava i uspoređivanje ovih troškova sa onim iz prethodne godine. Stvorene su tri finansijske knjige. Prva sadrži troškove realizirane na računu trezora, druga troškove na poštanskom računu, a treća na računu blagajne (vrlo ograničen) koji omogućava izmirenje troškova u gotovini.

Ovo omogućava blagajniku da svakog mjeseca napravi rekapitulaciju rashoda i prihoda sa bilansom na kraju svakog tromjesečja. Ova rekapitulacija tromjesečja se ¹⁸

¹⁸ Ustavno vijeće je ponekad prenosilo višak ministru za budžet.

dostavlja finansijskom savjetniku i generalnom sekretaru. Blagajnik također pravi izvještaj o stanju blagajne Ustavnog vijeća svakog 31. decembra. On prikazuje sve finansijske operacije koje se realiziraju u toku tekuće godine. Ove dokumente analiziraju generalni sekretar i finansijski savjetnik. Nakon toga se dostavlja predsjedniku na odobrenje. Ovaj akt daje konačan zaključak računa blagajniku računovodstva da bi obavio ono što je upravo završeno.

Pored finansijskog nadzora, Ustavno vijeće, poput Parlamenta, dočekuje glavnog savjetnika Finansijskog suda (danas predsjednik doma). On ne vrši pravosudnu funkciju, ali je njegova saradnja u tehničkom i deontološkom smislu velika. On je pridruženi član u svim fazama izrade i realizacije budžeta. Njegovo prisustvo otkriva brigu našeg Ustavnog suda da vodi savjesno svoje finansije. Dakle, ne radi se o tome da ova visoka instanca podvrgne svoje upravljanje nekom vanjskom organu, nego da dobije jasne savjete o izradi i realizaciji budžeta. Ustavno vijeće nije podčinjeno finansijskoj kontroli, isto tako kao što to nisu ni ustavni sudovi Belgije ili Italije.¹⁹

Francusko iskustvo ima strogu koncepciju principa podjele vlasti.

Na taj način ni Finansijski sud, ni Finansijska inspekcija nemaju pravo uvida u finansijsko upravljanje francuskog Ustavnog suda. Iako nijedan tekst nije na formalan način proglasio nenadležnost ovih organa, kontrola nižerangiranog prava bi imala posljedice na nezavisnost institucije.

¹⁹ Ustavni sud Italije je izrazio karakter nadležnosti Finansijskog suda (odluka br. 110 od 26. juna 1970. godine, Giur. Cost., 1970, str. 1203-1209; odluka br. 102 od 2. juna 1977, Giur. Cost., 1977, str. 769-777). U odluci br. 120 od 10. jula 1981 (Giur. Cost., 1981, str. 1281-1299). On je svečano potvrdio isključivanje ustavnih vlasti iz kontrole Finansijskog suda. Sud objašnjava ovaj stav činjenicom da se radi "o organima koji direktno učestvuju u suverenoj vlasti države i koji su, prema tome, u vrhu poretka sa apsolutnom nezavisnošću i recipročnim paritetom."

U zaključku, finansijska autonomija Ustavnog vijeća se pojavljuje kao nužna garancija njegove nezavisnosti, ali i kao izvor odgovornosti:

- garancija, jer jača poziciju Ustavnog suda u okviru javnih institucija;
- izvor odgovornosti, jer implicira odlučne i dobrovoljne korake Ustavnog vijeća ne samo u korištenju sredstava na nepogrešiv način, nego u javnom manifestiranju da on to i radi.

Fanny Jacquilot, *Docteur en droit*
Ancienne collaboratrice du Conseil constitutionnel français

L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COURS CONSTITUTIONNELLES: L'EXPERIENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS

L'autonomie financière du Conseil constitutionnel n'est expressément mentionnée dans aucun texte. Pourtant, elle est reconnue et respectée par les autres institutions étatiques. Loin d'être la traduction d'une faveur ou d'un privilège, son existence obéit à une véritable logique. Celle de garantir le bon fonctionnement de l'institution, en lui permettant d'élaborer et d'exécuter son budget, en dehors de toute ingérence extérieure.

S'ouvre ainsi un volet encore trop peu exploré de la théorie générale sur la justice constitutionnelle qui consiste à analyser le Conseil constitutionnel non pas en tant que juge mais en tant qu'institution. En effet, la position qu'il occupe dans l'État lui donne une autonomie financière similaire à celle du Parlement ou de la Présidence de la République. C'est donc le système étatique lui-même qui fournit à l'autonomie financière du Conseil constitutionnel une protection telle qu'il la rend non seulement incontournable mais aussi indisponible aux autres organes de l'État.

Il conviendra ainsi, dans une **première partie**, de spécifier les sources de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel afin, dans une **deuxième partie**, d'en mesurer toute l'étendue. Il s'agira, en particulier, de faire ressortir comment l'institution exerce pleinement cette autonomie, tout en accentuant sa transparence de gestion.

I. Les sources de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel

Dans une décision n° 2001 -448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, le Conseil constitutionnel a affirmé que l'autonomie financière des pouvoirs constitutionnels, dont il fait partie, "relève du respect de la séparation des pouvoirs"¹. Il fait donc ressortir le lien direct qui existe entre la position qu'il occupe dans l'État et l'autonomie financière dont il bénéficie. Sa qualité de pouvoir constitutionnel (A), et le principe constitutionnel d'indépendance qui en découle (B) sont, en effet, à l'origine de la détention d'une telle compétence.

A - La qualité de pouvoir constitutionnel du Conseil constitutionnel comme fondement organique de son autonomie financière

L'autonomie financière du Conseil constitutionnel trouve, ainsi, en premier lieu, un fondement organique ou institutionnel dans sa position dans le système. La juridiction constitutionnelle a, en effet, pris place parmi les pouvoirs constitutionnels de l'État. Ce qui implique la détention par cette institution d'un pouvoir normatif d'auto-organisation.

Cette analyse est le fruit d'une démonstration sur le caractère totalement inédit de la fonction exercée par la Cour constitutionnelle. Dans la théorie classique de la séparation des pouvoirs, "tout pouvoir consiste dans l'exercice d'une fonction dévolue à un organe".^{1 2} La Cour constitutionnelle est

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, Rec., p. 99, considérant n° 25; voir également, Conseil constitutionnel, décision n° 2001-456 DC, 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, Rec., p. 180, considérant n° 45.

² G. TMSIT, *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, préface de C. Eisenmann, thèse LGDJ, Paris, 1963, p. 6.

donc un pouvoir constitutionnel à part entière car elle exerce une fonction qui lui est propre. Elle a été créée pour préserver l'équilibre du système démocratique. Elle exerce une fonction régulatrice pour garantir le respect de la Constitution. La Cour constitutionnelle est également celle qui œuvre pour la cohésion et la collaboration des pouvoirs.

L'expérience du Conseil constitutionnel français est donc riche d'enseignements. En effet, l'idée d'arbitrage est au centre des motivations qui ont conduites à sa création. La Haute instance s'est d'ailleurs qualifiée, dès 1962, "d'organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics".³ Sa jurisprudence sur la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif illustre clairement ce rôle d'arbitre⁴. Mais le juge constitutionnel français est aussi celui qui préserve les pouvoirs contre eux-mêmes.

L'ensemble de ses décisions sur les incompétences négatives atteste de sa volonté de ne pas laisser le législateur se départir, au profit du Gouvernement, du domaine de

³ C.C., n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, Loi référendaire, Rec. p., 27. fJCI-11, GDCC n° 14.

Depuis une décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, Maastricht III (Rec., p. 94, RJC 1-511, GDCC n° 45), le Conseil constitutionnel préfère se référer à l'équilibre des pouvoirs établis par la Constitution sans mentionner sa qualité d'organe régulateur, mais l'idée reste omniprésente et se manifeste à travers les compétences qui lui sont dévolues.

⁴ Dans sa décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, Blocage des prix et des revenus (Rec. 57, **RJC** 1-130, GDCC n° 33), le Conseil constitutionnel a retenu qu'une disposition législative qui intervient dans le domaine réglementaire n'est pas inconstitutionnelle si le Gouvernement n'intervient pas en actionnant les moyens qui lui sont donnés par la Constitution.

Dans le même sens, voir en particulier: C.C., n° 83-162 DC, 20 juillet 1983, Démocratisation du secteur public (Rec., p. 49, **RJC** 1-157); C.C., n° 83-167 DC, 19 janvier 1984, Contrôle des établissements de crédit (Rec., p. 23, **RJC** 1-177); C.C. n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, Archéologie préventive, Rec., p. 42.

compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution⁵.

Cette fonction n'est d'ailleurs pas sans rappeler la réflexion menée, dès 1815, par Benjamin Constant à propos du pouvoir neutre. Celui-ci souligne, en effet, que "lorsque les citoyens divisés entre eux d'intérêts se nuisent mutuellement, une autorité neutre les sépare (...). Cette autorité, c'est le pouvoir judiciaire; de même, lorsque les pouvoirs publics se divisent, et sont prêts à se nuire, il faut une autorité neutre"⁶ qui agisse de même à leur égard. A travers les illustrations exposées précédemment, le Conseil constitutionnel apparaît donc comme cette *force extérieure* qui permet de remettre chaque pouvoir à sa place, force qui ne pourrait d'ailleurs être détenue par aucun des pouvoirs classiques, car "elle lui servirait à détruire les autres".⁷

La fonction exercée par le Conseil constitutionnel est donc inclassable dans l'une des trois fonctions étatiques traditionnelles. Il est impossible de l'intégrer dans l'un des

⁵ Ce moyen d'inconstitutionnalité est l'un des plus utilisés par le juge constitutionnel. Il protège clairement les intérêts du pouvoir législatif.

Dans sa décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984, **Réseaux câblés**, le Conseil constitutionnel a annulé une disposition législative qui s'en remettait au Gouvernement pour exercer des attributions en matière de liberté de communication. Il a en effet considéré que le législateur avait "**méconnu sa compétence** en renvoyant au décret le soin de définir un tel réseau par la fixation de ses limites maximales, abandonnant par-là même au pouvoir réglementaire la détermination du champ d'application de la règle" qu'il pose (C.C., n° 84-173 DC, 26 juillet 1984, Réseaux câblés, considérant n° 4, **Rec.**, p. 63, **RJC**1-187).

⁶ B. CONSTANT, Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une Constitution républicaine dans un grand pays, édition Aubier, Paris, 1991, p. 390.

⁷ B. CONSTANT, *Principes de politique*, in *Écrits politiques* (textes choisis, présentés et annotés par Marcel Gauchet), Gallimard, 1997, p. 324.

pouvoirs constitutionnels déjà en place, pas même au sein du pouvoir juridictionnel.

A ce propos, la lecture de la Constitution du 4 octobre 1958 est significative. Elle consacre expressément au Conseil constitutionnel un titre distinct de celui du pouvoir judiciaire, tout comme, d'ailleurs, de nombreuses Constitutions européennes (Belgique, Espagne, Italie...). De plus, le contentieux que connaît la juridiction constitutionnelle française se distingue nettement de celui des juridictions de droit commun non seulement en raison de son contenu mais aussi et surtout de part sa finalité. En effet, le Conseil constitutionnel concentre à lui seul les compétences de contrôle de la constitutionnalité des lois. Il s'agit d'un procès objectif qui ne fait pas intervenir de parties au sens propre du terme. Et, même quand il statue en tant que juge des élections, sa finalité ultime reste celle de promouvoir l'application de la Constitution. C'est d'ailleurs la même motivation qui préside, dans de nombreux autres États européens, à la séparation entre la Cour constitutionnelle et le pouvoir juridictionnel.

Il ressort de ces développements que le Conseil constitutionnel est situé en dehors des autres pouvoirs de l'État. Il est un pouvoir constitutionnel à part entière. La position qu'il occupe dans le système étatique implique donc qu'il puisse s'auto-organiser. L'autonomie financière s'affirme ainsi comme l'une des composantes de cette auto-organisation, avec l'autonomie administrative et l'autonomie procédurale.

La qualité de pouvoir constitutionnel de la juridiction constitutionnelle française est donc la source organique de son autonomie financière. Le principe d'indépendance du Conseil constitutionnel lui fournit, en plus, une assise formelle.

B - Le principe d'indépendance du Conseil constitutionnel comme source formelle de son autonomie financière

Le principe d'indépendance du Conseil constitutionnel n'est pas textuellement inscrit dans la Constitution. Il a cependant valeur constitutionnelle car il s'impose comme un corollaire du principe de séparation des pouvoirs, tel qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. En effet, la théorie de la séparation des pouvoirs implique non seulement la séparation des fonctions mais aussi l'indépendance de leurs dépositaires. C'est le principe même de séparation qui commande l'existence d'un statut d'indépendance des organes titulaires des différents pouvoirs de l'État. La qualité de pouvoir constitutionnel du Conseil constitutionnel emporte donc l'existence d'un principe d'indépendance.

Ce principe constitutionnel d'indépendance est donc la source formelle de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel. Il lui permet de se donner ses propres normes en la matière. L'indépendance de ce dernier serait, en effet, une "coquille vide" si le Parlement ou le Gouvernement pouvaient exercer des pressions sur la juridiction constitutionnelle par l'intermédiaire de ses finances. En conséquence, le fait que l'ordonnance du 7 novembre 1958 se contente, dans ses articles 15 et 16,⁸ de faire allusion à l'autonomie financière du Conseil constitutionnel sans la consacrer expressément ne signifie en rien que celui-ci n'en dispose pas dans sa plénitude.

⁸ L'article 15 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose, en effet, qu' "un décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Conseil constitutionnel détermine l'organisation du secrétariat général". L'article 16 de l'ordonnance précitée prévoit, quant à lui, que "les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget général, le Président est ordonnateur des dépenses".

La seule source de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel est, en effet, d'ordre constitutionnel. Elle ne peut donc être remise en question sans altérer l'esprit même de la Constitution. De plus, et c'est l'un des apports majeurs de l'expérience de la juridiction constitutionnelle française, le principe de séparation des pouvoirs empêche l'insertion du budget de l'institution dans celui d'un autre pouvoir constitutionnel de l'État. L'autonomie financière du Conseil constitutionnel est indisponible, ce qui donne un avant-goût de son intensité.

II. L'étendue de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel

L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen dispose que: "La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration". C'est sur le fondement de cette disposition, que le Conseil constitutionnel français a décidé, à partir du budget 2005, d'accentuer la transparence de sa gestion financière. Il répond ainsi au souci commun de ces dernières années de rendre plus lisible le fonctionnement et la gestion des institutions.

Le Conseil constitutionnel doit donc opérer un subtil équilibre entre un objectif de transparence budgétaire et une autonomie financière pleine et entière. En effet, ce choix de transparence, qui ressort uniquement de la volonté de la juridiction constitutionnelle, ne doit pas faire oublier que toute ingérence des autres pouvoirs constitutionnels de l'Etat s'analyse en une atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Tout se passe donc comme s'il disposait, en la matière, d'une réserve constitutionnelle de compétence, même si elle n'est pas expressément inscrite dans la Constitution. Cette réserve de compétence est, en réalité, une conséquence de son indépendance dans l'État (A). Indépendance qui ne l'empêche pas d'organiser, en son sein, des procédures rigoureuses de contrôles internes et de suivi budgétaire (B).

A - Une compétence constitutionnellement réservée en matière financière

Le pouvoir normatif dont dispose le Conseil constitutionnel pour assurer son indépendance, notamment en matière financière, découle directement de la Constitution. Cela signifie que les dispositions qu'il adopte, au titre de son auto-organisation, se situent au même niveau que la loi, dans la hiérarchie des normes. Cependant, loin d'intervenir dans l'ordre juridique de manière concurrente, elles sont adoptées dans des finalités différentes. C'est ici que l'idée d'une réserve constitutionnelle de compétence prend toute sa signification. Au législateur organique la compétence d'adopter, comme il l'a fait, les principes directeurs.⁹ On notera, au passage, que toute autre loi organique en la matière serait obligatoirement soumise au Conseil constitutionnel.¹⁰ A la Cour constitutionnelle, le soin de se donner ses propres normes en matière financière, en s'écartant au besoin du droit commun des finances publiques.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel est seul compétent pour élaborer et pour exécuter son budget.

1. Le monopole dans l'élaboration du budget

C'est uniquement le service administratif et financier avec, à sa tête, le Trésorier, qui établit le projet de budget du Conseil constitutionnel. La nomenclature est librement déterminée par l'institution.

⁹ Il est d'ailleurs significatif de constater que dans plusieurs États européens, le législateur a émis très peu de dispositions en matière financière laissant, implicitement, la Cour constitutionnelle réglementer ce domaine. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle, certains auteurs, ont parlé de "lacunes voulues" par le législateur en faveur de la juridiction constitutionnelle.

¹⁰ La même remarque vaut pour les décrets: tout amendement du décret tendant à modifier le pouvoir financier du Président du Conseil constitutionnel ne peut intervenir qu'à l'initiative du Président lui-même.

Elle comprend trois rubriques: la première concerne les membres, la seconde est consacrée au personnel et la troisième au fonctionnement. A l'origine, la subdivision adoptée visait des pôles précis de dépense. Par mesure de souplesse, les trois es constituaient un unique chapitre sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Cette subdivision vient d'être entièrement repensée par le Secrétaire général et le Trésorier du Conseil constitutionnel. Les trois rubriques demeurent. En revanche, conformément à la loi organique n° 2001 -692 du 1^{er} août 2001, la juridiction constitutionnelle a opté pour une présentation différente de l'intérieur des différentes rubriques. Chacune d'elles est présentée en cinq programmes :

1. Contrôle des normes
2. Elections
3. Relations extérieures - formation
4. Entretien - travaux
5. Frais généraux

Dans le cadre de l'objectif de transparence que s'est assigné le Conseil constitutionnel, les données budgétaires ne sont plus confidentielle. Elles sont rendues publiques sur le site internet de l'institution.¹¹

En ce qui concerne la procédure d'élaboration proprement dite, dès le mois de mai de l'année en cours, le Trésorier dresse un état récapitulatif des dépenses de l'année précédente. Il détermine également les crédits nécessaires pour l'année suivante. Pour cela, il évalue, au besoin en consultant le Président du Conseil et le Secrétaire général, les dépenses obligatoires comme la rémunération des membres,

¹¹ Pour 2005:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/services/budgetprev.htm>

Pour les années précédentes:

<http://www.conseil-constitutionnel/divers/services/budget.htm>

leurs frais de missions, ou encore le traitement des personnels permanents ou occasionnels. Il se préoccupe également de gérer le personnel du Conseil constitutionnel: il envisage ainsi quels peuvent être les départs, les recrutements à effectuer, les postes à créer ou à supprimer. Depuis deux ans, pour s'associer, à sa modeste échelle, aux efforts entrepris par l'Etat pour réduire le déficit budgétaire, le Conseil s'efforce de ne procéder qu'à un recrutement pour deux départs à la retraite.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le Trésorier doit anticiper les besoins de l'institution et prévoir, par exemple, le renouvellement de matériel ou la mise en œuvre de travaux d'entretien des bâtiments (qui constituent souvent le plus gros poste de ses dépenses). Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel choisit librement son co-contractant, après mise en concurrence. S'il n'est pas soumis aux règles des marchés publics, il s'y conforme volontairement pour les travaux importants.

Deux documents, à usage interne, sont alors établis. Un premier tableau fait apparaître, sous chacune des trois rubriques, les crédits nécessaires aux dépenses prévues. Un second tableau récapitule l'évolution des crédits par article et par rubrique sur cinq ans. Ils sont étudiés par le Secrétaire Général et le conseiller financier (président de chambre à la Cour des comptes), puis présentés au Président du Conseil constitutionnel pour signature.

Après avoir été arrêté par le Président du Conseil constitutionnel, le budget prévisionnel est transmis au Ministère des finances afin qu'il soit inséré dans le projet de budget de l'État. Il figure au titre II du budget des charges communes au titre des "pouvoirs publics" avec ceux du Parlement ou de la Présidence de la République.

Jusqu'à présent, cette transmission obéissait à un formalisme réduit. Il s'agissait d'envoyer une simple lettre proposée par le Trésorier à la signature du Président du Conseil

constitutionnel. Dans ce document, le Président se contentait de demander les crédits nécessaires en apportant très peu de précisions. Progressivement, des détails ont été ajoutés comme le découpage interne des rubriques. La présentation du projet de budget 2005 franchit un pas supplémentaire. De la simple lettre précitée on est passé à la constitution d'un véritable dossier. Il faut prendre soin cependant de souligner que le Conseil constitutionnel a agi de sa propre initiative.

Ainsi, si le souci de transparence (inspiré par l'article 15 de la Déclaration de 1789) conduit, à l'égard du public, à une motivation précise et volontaire du projet de budget, l'autonomie dont il bénéficie, en vertu de la séparation des pouvoirs, dispense le Conseil constitutionnel d'avoir à se justifier auprès des pouvoirs constitués.

Cette conception a été entérinée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans une importante décision du 27 décembre 2001, il a émis une réserve d'interprétation concernant l'article 115 de la loi de finances en examen. Aux termes de cette disposition, la demande de crédits de chaque pouvoir constitutionnel doit s'accompagner d'un rapport explicatif. Le juge constitutionnel français a très clairement spécifié que cet article ne peut faire "obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement". Il affirme, en effet, que cette règle est "inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs".¹²

L'une des principales conséquences est que l'insertion du budget prévisionnel du Conseil constitutionnel dans le projet de loi de finances ne peut entraîner aucune modification quant à son contenu. Elle demeure une simple

¹² Conseil constitutionnel, décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002, Rec.*, p. 180, considérants n° 46 et 47.

procédure d'enregistrement. Certes, en 2003, un député¹³ a déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2004 visant à accorder au Conseil constitutionnel une somme inférieure à celle indiquée dans son budget prévisionnel. Il considérait que le manque de transparence des finances de l'institution devait être, en quelque sorte, sanctionné par un abaissement de ses crédits. Son auteur a retiré cet amendement en déclarant que le Conseil constitutionnel n'aurait pas manqué de le déclarer inconstitutionnel. Il est, en effet, évident qu'une telle ingérence dans l'autonomie financière de l'institution porte une atteinte directe au principe de séparation des pouvoirs.

Cette analyse est d'ailleurs partagée à l'échelle européenne. En Allemagne, le ministère des Finances ne peut d'autorité modifier le projet de budget de la Cour constitutionnelle. Il se contente de faire état de son désaccord dans le projet de loi de finances. Il en est de même au Portugal. Le Gouvernement peut seulement demander à la juridiction constitutionnelle de modifier son budget. Il ne peut, en aucun cas, en prendre l'initiative. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que cette situation est le fruit d'une attitude très volontaire du Tribunal constitutionnel portugais qui s'est opposé fermement à toute ingérence du Gouvernement en la matière.¹⁴

La dotation prévue par le Conseil constitutionnel pour l'année 2005 prend cependant en compte les exigences de la

¹³ Ce même député a également déposé une question écrite n° 37543 auprès du Premier ministre. Il entendait protester contre le caractère succinct des informations fournies par le Conseil constitutionnel lors de sa demande de crédits. Le Secrétariat général du Gouvernement lui a répondu de façon détaillée, tout en lui indiquant que de nombreux développements en la matière sont publiés sur le site internet de l'institution.

¹⁴ En ce sens, voir L. NUNES DE ALMEIDA, "Portugal", in *Les méthodes de travail des juridictions constitutionnelles*, (table ronde), AIJC, 1992, p. 297-311, spéc., p. 298.

conjoncture économique qui pousse l'ensemble des composantes de l'Etat à modérer leurs dépenses.

La dotation du Conseil constitutionnel, au titre des opérations courantes, est ainsi de 5,308 millions d'euros:

- Les dépenses concernant le Président et les membres sont réduites de 7000 euros. En effet, elles s'élèvent pour l'année 2005 1.633.000 euros contre 1.640.0 en 2004.
- La baisse des dépenses en matière de personnels est conséquente. Elles diminuent de 130 000 euros. Elles correspondent à 2.890.000 euros pour 2005 contre 3.020.000 en 2004. Comme il a été dit précédemment, le Conseil constitutionnel a décidé de ne procéder qu'à un recrutement pour deux départs à la retraite pour cette année (le Conseil constitutionnel emploie, à titre principal, 57 personnes,¹⁵ en plus des 10 membres).
- Enfin, les dépenses de fonctionnement connaissent une réduction de 90.000 euros. Elles passent de 875.0 euros en 2004 à 785.000 en 2005. Pour cela, le Conseil constitutionnel a choisi de reporter à l'exercice suivant certains achats (photocopieurs, véhicules, ...) ou de renégocier à la baisse certaines dépenses.

Au total, le budget du Conseil constitutionnel subit, pour l'année 2005, une baisse de 4,1%, soit un montant de 0,227 millions d'euros, par rapport à 2004.

Le Conseil constitutionnel bénéficiera, également, d'une dotation exceptionnelle de 1.284.000 euros. Elle lui permettra de procéder à la rénovation des façades des bâtiments (ce coût correspond à l'estimation faite par l'architecte).

¹⁵ Ce chiffre comprend également les femmes de ménage.

L'éventualité de l'organisation d'un référendum sur la loi de ratification par la France du traité établissant une Constitution pour l'Europe (au second semestre 2005?) conduira sans doute le Conseil à prévoir des crédits dans la loi de finances rectificative pour effectuer les opérations référendaires qui lui incombent.

2. *La liberté dans l'exécution du budget*

Le Conseil constitutionnel décide, également, en toute liberté, de l'engagement de ses dépenses et de leur affectation.

Au sein du Conseil constitutionnel, c'est le Président qui est ordonnateur des dépenses¹⁶ et qui les mandate. Le Trésorier exerce, quant à lui, les fonctions de comptable.¹⁷ Le Conseil constitutionnel échappe ici au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Ce principe, issu de l'ordonnance royale de 1822, exige que la décision d'une dépense soit prise par une autorité distincte de celle qui l'exécute. Il implique, en particulier, que le comptable ne soit pas placé sous l'autorité de l'ordonnateur. Le Trésorier est hiérarchiquement soumis au Président du Conseil constitutionnel qui le choisit *intuitu personae* en accord avec le Secrétaire général.

¹⁶ Article 16 de l'ordonnance n° 58-1967 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Le décret du 13 novembre 1959 relatif au Secrétariat général du Conseil précise que le Secrétaire général peut agir en lieu et place du Président (article 2, alinéa 2) et qu'il peut recevoir délégation du Président pour mandater les dépenses (article 4).

¹⁷ Le décret du 13 novembre 1959 portant sur l'organisation du secrétariat général s'écarte ici du droit commun. En effet, celui-ci reconnaît à la Cour des comptes une compétence générale sur les comptes des comptables publics. Or, en l'espèce, c'est le Trésorier du Conseil constitutionnel qui est chargé d'effectuer les dépenses et non un comptable public.

La réalisation d'une dépense fait donc intervenir ces différents protagonistes selon une procédure propre au Conseil constitutionnel. Deux phases sont prévues: une phase administrative accomplie par l'ordonnateur et une phase comptable avec le Trésorier.

La première phase se décompose en trois temps :

- L'engagement de la dépense. Cette décision revient, par délégation du Président, au Secrétaire général. A noter que les services sont responsables de leurs budgets. Chaque chef de service engage ses propres dépenses.
- La liquidation de la dépense, c'est-à-dire la vérification de la réalité de la dépense et le constat de son montant au vu de la facture émise. C'est le Secrétaire général qui en assume également la responsabilité. Pour des raisons pratiques, il ne signe qu'un seul document par mois, appelé "mandat", dans lequel sont consignées toutes les dépenses faites par article.
- L'ordonnancement c'est-à-dire l'ordre de payer: le Secrétaire général s'occupe également de cette phase. Il bénéficie, à ce titre, d'une délégation permanente du Président du Conseil. En pratique, ce rôle est dévolu au Trésorier. C'est à ce stade qu'il vérifie la disponibilité des crédits.

La deuxième phase est comptable: elle consiste à payer la facture. Les dépenses du Conseil constitutionnel ne sont pas payées par le Trésor public. Celui-ci est utilisé, en l'espèce, comme un simple compte bancaire. D'ailleurs, la juridiction constitutionnelle dispose également d'un autre compte bancaire, à la Poste, pour les rémunérations.

Les dépenses sont réglées directement par le Trésorier. A cet effet, il reçoit pouvoir du Président de signer les chèques en son nom et place. Disposant librement de sa

trésorerie, le Conseil constitutionnel n'est pas soumis à la règle du service fait et peut consentir des avances à ses fournisseurs. Il a également la possibilité d'effectuer les paiements définitifs dans des délais très rapides.

On relèvera également que la juridiction constitutionnelle française n'a jamais été soumise au principe de spécialisation budgétaire de la comptabilité publique. Selon ce principe, un crédit ne peut pas être affecté à une autre dépense que celle initialement prévue dans le projet de budget. Or, le Conseil constitutionnel modifie librement l'affectation de ses crédits entre les rubriques. Le Conseil peut aussi demander des rallonges budgétaires notamment lors de référendums ou d'élections anticipées.

L'existence d'un fonds de roulement est également une particularité qui découle de l'autonomie de gestion du Conseil constitutionnel. La réserve de compétence dont il dispose en la matière lui permet d'écarter, à titre exceptionnel et dans une mesure limitée, le principe d'annualité pour se constituer une réserve pour dépenses imprévues avec les crédits qu'il n'aurait pas utilisés au cours de l'exercice.¹⁸ Cette réserve représente actuellement deux mois de fonctionnement. Il lui permet, sans avoir recours à des rallonges budgétaires, de faire face à des charges inopinées ou de financer des opérations internes (réfection du chauffage, rénovation du hall d'accueil...).

Ainsi, transparence ne signifie pas réduction de la sphère de compétence du Conseil constitutionnel en matière financière, pas plus qu'elle n'autorise un contrôle budgétaire externe. Un suivi interne des comptes est organisé par l'institution, avec l'aide des observations du conseiller financier, conseiller-maître à la Cour des comptes.

¹⁸ Le Conseil constitutionnel a parfois reversé son excédent au Ministre du Budget.

*B - La mise en œuvre d'un suivi interne
en matière financière*

Afin d'exercer un suivi de ses finances, le Conseil constitutionnel consigne ses opérations financières dans un tableau de bord informatique. Celui-ci permet de retracer l'ensemble des dépenses mois après mois, par rubrique et sous-rubrique et de pouvoir comparer ces opérations avec celle des années précédentes. Trois livres d'écritures comptables ont été créés. Le premier contient les dépenses effectuées sur le compte du Trésor, le second les dépenses effectuées sur le compte postal et le troisième est un compte de caisse (très limité) qui permet de pourvoir aux dépenses en espèce.

Cela permet au Trésorier de dresser précisément, chaque mois, un état récapitulatif des dépenses et des recettes avec un bilan à chaque fin de trimestre. Ces états trimestriels sont soumis au conseiller financier et au Secrétaire général. Le Trésorier établit également un compte rendu sur la situation de la trésorerie du Conseil constitutionnel au 31 décembre. Il retrace ainsi l'ensemble des opérations financières effectuées au cours de l'année écoulée. Ces documents sont étudiés par le Secrétaire général et le conseiller financier. Il est ensuite soumis pour approbation au Président. Cet acte donne quitus au Trésorier de sa comptabilité pour l'exercice qui vient de s'achever.

Par ailleurs, en plus de ce suivi financier, le Conseil constitutionnel accueille, à l'instar du Parlement, un conseiller maître à la Cour des comptes (aujourd'hui Président de chambre). Celui-ci n'exerce pas de fonction juridictionnelle, mais apporte un concours technique et déontologique éminent. Il est associé à toutes les phases d'élaboration et d'exécution du budget. Sa présence révèle le souci de la juridiction constitutionnelle de gérer scrupuleusement ses finances. Il ne s'agit donc pas, pour la Haute instance, de soumettre sa gestion à un organisme extérieur mais d'obtenir

des conseils éclairés sur l'élaboration ou l'exécution de son budget. En effet, le Conseil constitutionnel n'est pas assujéti à un contrôle financier, tout comme d'ailleurs ses homologues belge et italien.¹⁹ L'expérience française s'inscrit donc dans le cadre d'une conception rigoureuse du principe de séparation des pouvoirs.

Ainsi, ni la Cour des comptes ni l'inspection générale des finances n'ont un droit de regard dans la gestion financière de la juridiction constitutionnelle française. Même si aucun texte n'a formalisé l'incompétence de ces organes, un contrôle de droit commun affecterait l'indépendance de l'institution.

En conclusion, l'autonomie financière du Conseil constitutionnel apparaît à la fois comme une garantie indispensable de son indépendance et comme une source de responsabilité:

- Une garantie, car elle conforte la position de la juridiction constitutionnelle au sein des institutions publiques.
- Une source de responsabilité, car elle implique une démarche ferme et volontaire de la part du Conseil constitutionnel non seulement pour utiliser ses deniers de façon irréprochable, mais encore pour manifester publiquement qu'il le fait.

¹⁹ La Cour constitutionnelle italienne a, en effet, posé le caractère relatif de la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes (arrêt n° 110 du 26 juin 1970, Giur. *cost.*, 1970, p. 1203-1209 ; arrêt n° 102 du 2 juin 1977, Giur. *cost.*, 1977, p. 769-777). Elle a, par la suite, dans un arrêt n° 129 du 10 juillet 1981 (Giur. *Cost.*, 1981, p. 1281-1299), solennellement affirmé l'exclusion des pouvoirs constitutionnels du contrôle de la Cour des comptes. Elle explique sa position par le fait qu'il s'agit "d'organes qui participent directement au pouvoir souverain de l'État et qui sont ainsi situés au sommet de l'ordonnement dans une position d'indépendance absolue et de parité réciproque".

Dr. Arne Mavčić

šef Odsjeka za analizu i međunarodnu
saradnju

BUDŽET USTAVNOG SUDA KAO JEDNA OD GARANCIJA NEZAVISNOSTI USTAVNOG PRAVOSUĐA

A. Finansiranje (budžet) ustavnog suda kao osnova njegove nezavisnosti

Većina ustavnih/sudskih organa revizije ima nezavisan budžet¹ koji je odvojen od državnog budžeta, te je kao takav u potpunosti nezavisan i ne podliježe kontroli. Pored toga, finansiranje nekih novih ustavnih sudova (npr. u Ruskoj Federaciji, Litvaniji, Bjelorusiji) regulirano je na bolji način nego što je to slučaj kod sudova koji su prije ustanovljeni, npr.:

Bugarska - Ustavni sud će imati nezavisan budžet (član 3. *Zakona o Ustavnom sudu*) od 30. jula 1991. godine.

Španija - Na osnovu "drugog dodatnog" člana *Zakona o Ustavnom sudu* br. 2/1979 od 3. oktobra 1979. godine, Ustavni sud predlaže budžet, kojim se upravlja kao dijelom državnog budžeta. Generalni sekretar Ustavnog suda priprema budžet uz pomoć administracije Suda; pored toga, on izvršava budžet i priprema zaključni saldo.

1 Ili možda nije jasno deklariran kao nezavisan budžet već kao dio državnog budžeta, npr. član 30. *Zakona o Ustavnom sudu* Republike Uzbekistan od 30. augusta 1995. godine, član 11.1 *Zakona o Ustavnom sudu* Republike Kirgistan od 18. decembra 1993. godine, član 39.1 *Zakona o Ustavnom sudu* Republike Jakutia/Ruska Federacija od 6. februara 1992. godine.

Portugal - Na osnovu člana 5. *Zakona o organizaciji, aktivnostima i postupcima Ustavnog suda* br. 28/82 od 15. novembra 1982. godine, Ustavni sud raspoláže svojim budžetom, koji se usvaja u okviru "općih troškova" državnog budžeta.

Njemačka - Na osnovu člana 1. *Zakona o Ustavnom sudu* (od 12. maja 1951. godine sa izmjenama i dopunama), Ustavni sud ima više nezavisnosti i samostalnosti u odnosu na druge ustavne organe. Prema tome, Ustavni sud kao ustavni organ nije podređen nijednom ministarstvu u finansijskom smislu i on je nezavisan organ sa samostalnim upravljanjem i budžetom. Sudski budžet može biti usvojen samo kao posebno samostalan plan koji je dio državnog budžeta. Sud je nezavisan u upravljanju budžetskim sredstvima. Sud na plenarnoj sjednici razmatra i usvaja budžet (član 1.2 *Pravila postupka Ustavnog suda* od 2. septembra 1975. godine, izmijenjen i dopunjen 5. decembra 1978. godine). Dakle, plenum Suda čini posebno Vijeće za budžet (član 3.1 .c *Pravila postupka Ustavnog suda*).

Mađarska - Ustavni sud priprema svoj budžet i dostavlja ga, kao dio državnog budžeta, Parlamentu na odobrenje (član 2. *Zakona* br. XXXII od 1989. godine o Ustavnom sudu).

Austrija - Budžet Suda nije reguliran ni statutom niti pravilima postupka, niti bilo kojim internim propisom Ustavnog suda. Međutim, Sud u praksi ima svoj budžet u skladu sa sporazumom sa Ministarstvom pravde. Sud može upravljati svojim budžetom kao dijelom državnog budžeta kojeg usvoji Parlament. Budžet Suda predstavlja poseban dio državnog budžeta, sličan budžetima drugih državnih organa.

Italija - Na osnovu člana 14.2.1 *Zakona o organizaciji i postupcima Ustavnog suda* br. 87/1953 od 11. marta 1953. godine, Ustavni sud može samostalno upravljati svojim izdacima u okviru sredstava usvojenih statutom.

Francuska - Tražena sredstva za aktivnosti Ustavnog suda se određuju u okviru državnog budžeta. Predsjednik Ustavnog savjeta je ovlašten da planira budžetske rashode (član 16. *Dekreta o Ustavnom savjetu* br. 58/1067 od 7. novembra 1958. godine sa izmjenama i dopunama).

Belgija - Sredstva neophodna za funkcioniranje Arbitražnog suda se raspoređuju prema budžetu za raspodjele (član 123.1 *Posebnog zakona* od 6. januara 1989. godine o Arbitražnom sudu).

Ruska Federacija - Na osnovu člana 124. Ustava, sudovi se finansiraju samo iz federalnog budžeta, kojim se osigurava potpuno i nezavisno provođenje pravde u skladu sa federalnim zakonima. Pored toga, *Federalni ustavni zakon o Ustavnom sudu Ruske Federacije* od 24. juna 1994. godine sadrži detaljne odredbe kojima se garantiraju aktivnosti Ustavnog suda (član 7. Zakona): Federalni ustavni sud je nezavisan od svih drugih organa u organizacijskom, finansijskom, materijalnom i tehničkom smislu. Sredstva za Sud su osigurana iz federalnog budžeta i njima se osiguravaju nezavisnost i sveobuhvatno provođenje postupaka ustavnog sudstva. Federalni budžet na godišnjem nivou dodjeljuje posebna sredstva potrebna da se osiguraju aktivnosti Ustavnog suda Ruske Federacije. Ustavni sud je nezavisan u raspolaganju navedenim sredstvima. Procjene potrošnje Suda se ne mogu reducirati u poređenju sa prethodnom finansijskom godinom.² Sud je samostalan i nezavisan u organiziranju informacija i osoblja za svoje aktivnosti. Sud može prenijeti pravo upravljanja navedenom imovinom strukturalnim odjeljenjima koje čine njegovo osoblje. Sadašnjim Ustavom nisu dozvoljene nikakve restrikcije pravnih, organizacijskih, finansijskih, informativnih, tehničkih ili drugih uvjeta o aktivnostima Suda.

² Vidi također sličnu odredbu u članu 39. Zakona o Ustavnom sudu Republike Azerbejdžan.

Litvanija - Sloboda i nezavisnost Ustavnog suda u poređenju sa drugim institucijama se osigurava finansijskim, materijalnim, tehničkim kao i organizacijskim garancijama koje pruža zakon (vidi član 5-1.1 *Zakona o Ustavnom sudu* br. I-67 od 3. februara 1993. godine, izmijenjen i dopunjen *Zakonom* br. 1-1475 od 11. jula 1996. godine). Ustavni sud se finansira iz državnog budžeta kojim se Ustavnom sudu osigurava nezavisnost i pravilno izvršavanje funkcija ustavne revizije. Ustavni sud mora odobriti procjenu izdataka i sud je također nezavisan u raspolaganju sredstvima koja mu se dodijele (član 5-1.2 *Zakona o Ustavnom sudu*). Zgrade i druga imovina koje koristi Ustavni sud su državna imovina prenesena u posjed, korištenje i raspolaganje Suda. Ovi posjedi se ne mogu oduzeti niti prenijeti drugim subjektima bez saglasnosti Ustavnog suda (član 5-1.3 *Zakona o Ustavnom sudu*). Zakonom o Ustavnom sudu zabranjeno je ograničavanje pravnih, organizacijskih, finansijskih, informativnih, materijalno-tehničkih i drugih aktivnosti Ustavnog suda (član 5-1.5 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Bjelorusija - Garancije za aktivnosti Ustavnog suda: Finansiranje Ustavnog suda ide iz republičkog budžeta i garantira nezavisnost pravnih postupaka pred Sudom. Posebna stavka godišnjeg budžeta države osigurava sredstva potrebna za rad Ustavnog suda i Sud ima diskreciono pravo da koristi ta sredstva (član 24.1 *Zakona o Ustavnom sudu* br. 2914/XII od 30. marta 1994. godine).

Prostorije koje su potrebne Ustavnom sudu da bi izvršavao svoje dužnosti su u vlasništvu Republike; Sud je odgovoran za njihovo svakodnevno održavanje (vidi član 24.2 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Latvija - Ustavni sud se finansira iz državnog budžeta (član 37. *Zakona o Ustavnom sudu* od 5. juna 1996. godine).

Gruzija - Na osnovu člana 4.2 *Zakona o Ustavnom sudu* od 31. januara 1996. godine, troškovi u vezi sa

organizacijom i aktivnostima Ustavnog suda se utvrđuju posebnim dijelom državnog budžeta. Predsjednik Ustavnog suda podnosi nacrt troškova u vezi sa aktivnostima Ustavnog suda onako kako je predviđeno zakonom.

Rumunija - Na osnovu člana 50. *Zakona o organizaciji i aktivnostima Ustavnog suda* br. 47/1992, Sud ima svoj budžet u sklopu državnog budžeta. Nacrt budžeta moraju odobriti sudije Ustavnog suda većinom glasova i predložiti ga Vladi na usvajanje i uključiti u državni budžet.

Hrvatska - Na osnovu *Zakona o Ustavnom sudu* ("Narodne novine", br. 13/1991, sa izmjenama i dopunama), Ustavni sud ima svoj budžet koji su usvojili predstavnici doma parlamenta na prijedlog Ustavnog suda i on se nalazi u sklopu državnog budžeta.

Slovačka - Ustavni sud ima poseban dio u državnom budžetu (član 77. *Zakona o organizaciji Ustavnog suda Republike Slovačke, o postupcima pred Ustavnim sudom i statusu sudija* od 20. januara 1993. godine).

Turska - Ustavni sud, u okviru općeg budžeta, upravlja svojim budžetom (član 56. *Zakona o organizaciji i sudskim postupcima Ustavnog suda* br. 2949 od 12. novembra 1983. godine). Na prvoj instanci, predsjednik je odgovoran za pokrivanje troškova iz budžeta. Generalni sekretar je odgovoran za troškove na drugoj instanci. Računovodstvo je pod supervizijom računovodstvenog odjela koji je uspostavljen u sklopu Ustavnog suda. Šef finansijskog odjela Suda se brine za plaćanje troškova. Ministar pravde, ili uz njegovu saglasnost generalni sekretar Suda, sudjeluje u raspravama o budžetu koje se vode pred Parlamentarnom skupštinom. S druge strane, predsjednik i članovi Suda ne mogu biti pozvani da daju usmena objašnjenja.

Ukrajina - Postoji posebna stavka u državnom budžetu koja se odnosi na finansiranje Ustavnog suda (član

31.1 *Zakona o Ustavnom sudu*). Predsjednik Suda dostavlja prijedloge u vezi sa visinom budžeta Suda kao i nacrt procjene Kabinetu ministara države i Parlamentu tokom formuliranja predloženog državnog budžeta za svaku narednu godinu (član 31.2 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Slovenija - Slovenački sistem ima sljedeće osnovne karakteristike:

- Specifičan karakter *Zakona o budžetu* - Sistem koji je na snazi u Sloveniji (prema *Zakonu o referendumu i javnoj inicijativi*) isključuje iz referenduma proces donošenja odluka za sve zakone koji se donesu po hitnom pravnom postupku kao i zakona kojima se izvršava usvojeni državni budžet (član 10. *Zakona o referendumu i javnoj inicijativi*). Narodna skupština kao predstavničko tijelo također može usvojiti državni budžet (član 148. *Ustava*, čl. 155. do 168. *Poslovnika Narodne skupštine*).
- Osnovni principi državnog budžeta - U vezi sa principom godina za godinu državnog budžeta, budžet se usvaja za svaku godinu i važi za tekuću godinu (član 2.8 *Zakona o javnim finansijama*).
- Princip zakonitosti državnog budžeta - Svake godine Narodna skupština usvaja budžet i budžetski račun (član 2.8 *Zakona o javnim finansijama*).
- Princip univerzalnosti budžeta - Svi prihodi koje prikupi država i sve sume koje država potroši u javne svrhe moraju biti uračunati u predmetnim budžetima (član 148.1 *Ustava*, član 2.4 *Zakona o javnim finansijama*). Sve dok budžet nije službeno usvojen do predviđenog roka, troškovi države se privremeno finansiraju u skladu s uvjetima zadnjeg državnog budžeta (član 148.2 *Ustava*, čl. 32. i 33. *Zakona o javnim finansijama*).

- Princip specijalizacije - isplata se može vršiti samo u svrhe predviđene Zakonom o budžetu (član 2.6 *Zakona o javnim finansijama*).
- Javni karakter budžeta i finansijskih izvještaja - Svi budžeti i finansijski izvještaji koji se usvajaju prema zakonu moraju proći faze zakonodavnog postupka, uključujući objavljivanje u "Službenom glasniku Republike Slovenije" (član 154. Ustava).
- Postupak usvajanja državnog budžeta i završnog salda u Sloveniji - *Poslovnik Narodne skupštine* predviđa posebnu proceduru usvajanja državnog budžeta i završnog salda (čl. 155. do 168. *Poslovnik Narodne skupštine*).³
- Vlada predlaže državni budžet za narednu godinu Narodnoj skupštini najkasnije 1. oktobra tekuće godine u formi prijedloga zajedno sa konačnim izvještajem Revizijskog suda (član 167. *Poslovnika Narodne skupštine*). Izmjene i dopune se mogu priložiti predloženom budžetu (čl. 157. do 161. *Poslovnika Narodne skupštine*). Nakon glasanja o određenim dijelovima budžeta, u zavisnosti od situacije, dolazi do neophodnih usklađivanja. Pored toga, Narodna skupština glasa o državnom budžetu u cjelini (član 162. *Poslovnika Narodne skupštine*). Vlada može tokom godine predložiti usklađivanje budžeta koji se usvaja hitnim zakonodavnim postupkom (član 166. *Poslovnika Narodne skupštine*).
- Vlada predlaže završni saldo za prethodnu godinu najkasnije do sjednice Narodne skupštine 1. oktobra

³ Budžet ne određuje prava i odgovornosti građana i drugih lica. Prema tome, ako Poslovníkom Narodne skupštine nije određeno da ga Narodna skupština mora usvojiti kao zakon, to nije u suprotnosti sa članom 87. Ustava (Ustavni sud Republike Slovenije, Odluka br. U-I-40/96, 3. april 1997. godine, "Službeni glasnik Republike Slovenije" 24/97, *odIUS VI*, 46).

tekuće godine (član 167. *Poslovnika Narodne skupštine*). Narodna skupština glasa o završnom saldu u cijelosti (član 168. *Poslovnika Narodne skupštine*).

- Tehnička i finansijska kontrola u Sloveniji - Ova tradicionalna metoda se provodi odobravanjem budžeta i finansijskih izvještaja države (član 148. Ustava). Revizijski sud je najviši organ za kontrolu državnih finansijskih izvještaja, državnog budžeta i svih javnih troškova (član 150. Ustava).

Budžet Ustavnog suda Republike Slovenije - Materijalna osnova za pravu samostalnost i nezavisnost Ustavnog suda također zavisi od samostalnosti u vezi sa upravljanjem budžetskim sredstvima. Prema tome, zakon proglašava da sredstva za rad Ustavnog suda određuje Narodna skupština na prijedlog Ustavnog suda, i ona čine dio budžeta Republike Slovenije (član 8.1 *Zakona o Ustavnom sudu*). Ustavni sud ne zavisi od Vlade prilikom predlaganja budžeta, iako je Vlada ta koja inače predlaže državni budžet. Ustavni sud odlučuje o korištenju navedenih sredstava (član 8.2 *Zakona o Ustavnom sudu*). Šef Odjela za upravne i finansijske poslove ima pravo da izda nalog za izvršavanje budžeta u vezi sa prihodima i izdacima Ustavnog suda (član 21. *Pravila postupka Ustavnog suda*).

Kontrolu upotrebe sredstava provodi Sud za reviziju (član 8.3. *Zakona o Ustavnom sudu*), organ koji ima krajnju odgovornost za reviziju državnih finansija, državnog budžeta i sume novca koji se potroši u javne svrhe (član 150.1 Ustava).

B. Druge garancije

B. 1 Plaćanje taksi u ustavnim postupcima kao izvor sredstava Ustavnog suda

Neki ustavnosudski sistemi su kao dodatni finansijski izvor uveli takse koje se plaćaju kad se podnosi zahtjev za postupkom pred Ustavnim sudom. Međutim, sud može osloboditi građane plaćanja takvih taksi ili ih može umanjiti, zavisno od finansijske situacije (npr. član 39. *Federalnog ustavnog zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije* od 24. juna 1994. godine). Ponekad takse mogu biti izričito isključene ili se osoba koja podnosi zahtjev može osloboditi plaćanja taksi i sličnih finansijskih obaveza (npr. Turska - član 52. *Zakona o organizaciji i sudskim postupcima pred Ustavnim sudom* br. 2940 od 12. novembra 1983. godine). Većina sistema još uvijek nije uvela ovakve takse. S druge strane, određivanje taksi sprečava zloupotrebe podnošenja zahtjeva dok je plaćanje troškova postupka isključivo predviđeno u slučajevima površnih aplikacija (npr. Austrija, Gruzija, Njemačka, Malta, Portugal, Španija, Švicarska).

Ukrajina - Troškovi koji se javе tokom ustavnih ispitivanja se nadoknađuju iz budžetskih sredstava kako to odluči Ustavni sud Ukrajine (član 59. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Slovenija - Svaki učesnik u postupku pred Ustavnim sudom Republike Slovenije snosi svoje troškove osim ako Sud ne odluči drukčije (član 34.1 *Zakona o Ustavnom sudu*). Ako strana ne osigura neophodne informacije Sudu zbog neopravdanog izostanka, manjka spremnosti ili nekog drugog razloga, što ima za posljedicu odgađanje ročišta, Sud može odlučiti da odlaganje ročišta ide na trošak te stranke (član 34.2 *Zakona o Ustavnom sudu*). Podnosioci zahtjeva plaćaju sudske takse u skladu sa posebnim zakonom (član 34.3. *Zakona o Ustavnom sudu*). Takav zakon do danas nije usvojen.

B.2 Ovlaštenja ustavnih sudova kao dokaz njihove nezavisnosti

Obim ovlaštenja organa za ustavnu/sudsku reviziju je kako slijedi: prema tradicionalnom pristupu, organi za ustavnu reviziju nemaju pozitivna ovlaštenja u odnosu na zakonodavstvo. Ona samo mogu biti negativno zakonodavstvo, dok je uloga pozitivnog zakonodavca rezervirana za Parlament. Međutim, negativna ovlaštenja ustavnih sudova u odnosu na zakonodavstvo su također predmetom određenih ograničenja gdje je funkcija poništenja ustavne pravde limitirana određenim pravima koja su rezervirana za zakonodavne i izvršne organe (npr. princip sudskog samoograničenja, **doktrina političkog pitanja**).

Međutim, u današnje vrijeme odluke o ustavnim revizijama nisu više limitirane na samo čistu funkciju poništenja. Tzv. pozitivne odluke koje donesu ustavni sudovi sve više dobivaju na važnosti:

- Jedan od tih oblika uključuje i odluke o žalbama (Njemačka, SAD) u kojima ustavni sudovi upućuju zakonodavca (izričito ili implicitno, sa ili bez vremenskog roka) da usvoji određene propise u određenoj sferi. Nedavno su neke zemlje nametnule posebne odredbe u vezi sa pravom organa za ustavnu/sudsku reviziju da instruiraju zakonodavca. Takav uski oblik "pozitivnog" ovlaštenja ustavne pravde postoji u Njemačkoj, Austriji i Poljskoj, dok je nešto izraženiji u Italiji, Portugalu, Mađarskoj i Brazilu. Ustavni sud Portugala ima izričito ustavno ovlaštenje da identificira postojanje neustavnosti zbog propusta. Ovo ne uključuje činjenicu da postupak apstraktnog preispitivanja pravila može otkriti propuste zakonodavstva zbog nedostatka ili nepravilnih rješenja određenog pitanja, ali teži direktnoj nezavisnoj procjeni i identifikaciji propusta koju je prouzročilo zakonodavstvo. Karakter Ustava Portugala, koji

nameće zakonodavstvu obavezu legislativne aktivnosti je uticao na činjenicu da je Ustavni sud Portugala u stvari stekao takvo ovlaštenje. Razmatrajući tako osjetljivu prirodu tog ovlaštenja, Ustavni sud može jedino biti aktivan u posebnim domenama na osnovu uloge uskog kruga legitimnih podnosilaca peticije. Ustavni sud Mađarske također ima nadležnost da eliminira neustavnu situaciju koja se razvila zbog propusta vladinog organa; postupak pred Ustavnim sudom može pokrenuti sam Sud, ili na prijedlog bilo kojeg vladinog organa ili oštećene strane. Brazilski ustavni/sudski sistem preispitivanja ima jednu osobinu, a to je posebna apstraktna žalba zbog nekog propusta vladinog organa, političke partije zastupljene u parlamentu i političke organizacije da djeluje kao glavni legitimni podnosilac zahtjeva u postupku. U isto vrijeme, ovaj sistem predviđa posebnu individualnu žalbu protiv propusta koji prouzrokuje zakonodavstvo (*mandado de injuncao*). Talijanski ustavni sistem preispitivanja je, iznad svega, okarakteriziran tzv. kreativnim odlukama kojima Ustavni sud može čak promijeniti ili dodati tekst predmetnim propisima.

- Drugi faktor procesa donošenja odluka su smjernice donesene usljed sudskog/ustavnog preispitivanja; takve smjernice se za buduće djelovanje zakonodavca, vlade i administracije mogu uključivati i u odluku o žalbi i djelimično u druge odluke (odluke o stavljanju van snage, odluke o ukidanju, mogućnost proglašenja utvrđujućih odluka u vezi sa usklađenošću sa ustavom). Ponekad takve odluke jasno pokazuju ključne tačke pravne odredbe, tako da zakonodavac samo treba elaborirati detalje i omogućiti službeno usvajanje zakona. Ova pojava se nekad zove negativna zakonodavna aktivnost ustavnih sudova ili parazakonodavna ili iznadzakonodavna

aktivnost modernih ustavnih sudova. Ipak, posmatrano sa općeg stanovišta, pozitivne odluke ustavne pravde su zamjenskog karaktera. Opseg ove funkcije je proporcionalan intenzitetu odnosnih ustavnih prava.

- Sud može donijeti rješenja o neustavnosti sa rezervom ili uz tumačenje (interpretativne odluke). Ustavni sud osigurava, svojim tumačenjem u ovim odlukama, da provođenje zakona u budućnosti bude u skladu sa Ustavom.

Specifična karakteristika i sadržaja smjernica slovenačkog sistema je upotreba tzv. žalbene presude koju donosi Ustavni sud. Novina u *Zakonu o Ustavnom sudu* je da se dopušta mogućnost da Ustavni sud ocjenjuje je li zakonodavstvo izostavilo neophodnu pravnu regulativu koja proizlazi iz Ustava. Ako Ustavni sud određuje da je zakon, propis ili opći akt za korištenje javnih ovlaštenja neustavan ili nezakonit s obzirom da određeno pitanje koje treba regulirati nije regulirano ili je regulirano tako da ga je nemoguće staviti van snage (retroaktivno ili ubuduće), onda se donosi utvrđujuća presuda. Zakonodavstvo ili organ koji donosi takve neustavne ili nezakonite opće akte mora poništiti utvrđenu neustavnost ili nezakonitost u periodu koji odredi Ustavni sud (član 48. *Zakona o Ustavnom sudu*). Na ovaj način, *Zakon o Ustavnom sudu* pruža nove mogućnosti (metode, načine) odlučivanja Ustavnog suda, između kojih Ustavni sud može birati kad traži adekvatnu formu za svoju odluku. Npr. interpretativne odluke su neophodne i razumne kad god je u praksi sporna odredba shvaćena i primijenjena na nekoliko načina od kojih su neki neustavno neprihvatljivi, a neki nisu. U ovakvim slučajevima, stavljanje van snage odredbe ne bi bilo razumno jer bi imalo utjecaja na one koji su već primijenili odredbu u saglasnosti s Ustavom; prema tome, neophodno je koristiti interpretativne odluke preko kojih Ustavni sud čuva spornu odredbu u pravnom sistemu u

njenom nespornom rasponu ili značenju koje je u skladu sa Ustavnom, istovremeno indirektno eliminirajući iz pravnog sistema korištenje sporne odredbe ako nije u saglasnosti s Ustavom (kroz dužnost svih vladinih organa da djeluju u skladu sa svim odredbama Ustavnog suda).⁴

Nezavisno od gore navedenog, Ustavni sud u odnosu prema zakonodavcu obično prati principe samoograničavanja: tumačenje odredbe ne znači proširenje granica, tj. Ustavni sud ne može vršiti direktnu izmjenu ili dopunu.

B.3 Imuniteti, nespojivosti, materijalna nezavisnost i položaj

Većina sistema priznaje imunitet sudija ustavnog suda, dok neki sistemi priznaju izričit parlamentarni imunitet (npr. Bugarska, Češka Republika, Italija, Slovenija, Španija).

⁴ čl. 410. i 417. Ustava iz 1974.godine su priznavali indirektni oblik takvih ovlasti Ustavnog suda. Međutim, u vezi sa zakonodavstvom, bivši sistem nije dozvoljavao stavljanje van snage statuta ili oštrijih oblika veze između Ustavnog suda i zakonodavca. Prema članu 410. Ustava iz 1974. godine, Ustavni sud je imao određenu "preventivnu funkciju" integriranja aktuelnih procesa koordinacije, dopunjavanja daljnjeg razvoja pravnog sistema (uz razmatranje principa samoograničavanja), tj. pravo i obavezu da se drži onoga što je važno za provođenje ustavnosti i zakonitosti, te da obavještava parlament o situaciji i problemima u određenim aspektima i da ga upozna s mišljenjima i prijedlozima za objavljivanje, izmjenu ili dopunu zakona kao i o drugim mjerama koje omogućuju ustavnost i zakonitost. Ovo se odnosi na situacije sa kojima se susretao Ustavni sud u predmetima u kojima je već donio odgovarajuću odluku da bi kasnije utvrdio da tumačenje Ustava u praksi, postojeće zakonske odredbe ili provođenje Ustava ili zakona mogu imati određene nejasnoće ili praznine zbog kojih zakon ili druge pravne mjere treba izmijeniti ili dopuniti ili ih zamijeniti odgovarajućom mjerom. Prema članu 417. Ustava iz 1974. godine, ovo se također primjenjivalo na predmete gdje je Ustavni sud utvrdio da nadležni organ nije usvojio pravilo za provođenje odredbi Ustava, zakona ili drugog pravila iako je to bio obavezan da uradi.

Nezavisna pozicija sudija ustavnog suda također implicira priznavanje odgovarajuće materijalne nezavisnosti i položaja. Navedenu materiju uglavnom reguliraju **zakoni o ustavnom sudu** (koje donosi parlament), ponekad to reguliraju posebne parlamentarne odredbe, a ponekad ustavni sud donese interne propise.

Posebna karakteristika mandata sudije ustavnog suda je nespojivost sa određenim aktivnostima. U skoro svim sistemima, funkcija sudije ustavnog suda je spojiva sa određenim naučnim i umjetničkim aktivnostima, ali je nespojiva sa političkim i komercijalnim aktivnostima. U pogledu političkih aktivnosti, postoje različiti nivoi ograničenja: potpuna zabrana članstva u političkim strankama (npr. u Češkoj Republici), zabrana članstva u određenom periodu prije izbora (npr. u Austriji) ili zabrana članstva u organima i tijelima političkih stranaka (npr. u Sloveniji). Prevladavajuće mišljenje u javnosti u vezi sa aktivnostima sudija ustavnog suda je da ne mogu biti isključivo ograničeni na krug svoje institucije, te da njihove aktivnosti u javnosti doprinose transparentnosti ustavnog suda i različitosti mišljenja.

Neki značajniji sistemi koji su na snazi:

Gruzija - Prema članu 4.3 *Zakona o Ustavnom sudu* od 31. januara 1996. godine, država je dužna da članu Ustavnog suda garantira odgovarajuće uvjete za rad i život i da osigura njegovu nezavisnost. Država garantira sigurnost članovima Ustavnog suda i njihovim porodicama (član 4.4 *Zakona o Ustavnom sudu*). Socijalne garancije članovima Ustavnog suda su regulirane posebnim Zakonom br. 293-11G od 25. juna 1996. godine.

Bjelorusija - Garancije za nezavisnost Ustavnog suda: Nezavisnost sudija Ustavnog suda je garantirana vršenjem dužnosti, imunitetom, jednakim pravima kao sudija, postupkom suspenzije i okončanja imenovanja sudije prema ovom zakonu, prava na penziju, obavezujućem karakteru utvrđene procedure za ustavnopravne postupke zabranom bilo

kojeg miješanja u sudske aktivnosti, garancijom materijalne i socijalne situacije te garancijama sigurnosti koje odgovaraju njihovom statusu (član 25. 1 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Plaće predsjednika, potpredsjednika i sudija Ustavnog suda se određuju u istom iznosu kao i za predsjedavajućeg, prvog zamjenika predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Vrhovnog savjeta (član 25.2 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Sudije Ustavnog suda, koji nisu vlasnici mjesta za stanovanje, ili koji stanuju sa nekoliko drugih stanara, ili kojima treba bolji smještaj iz drugih razloga, imaju pravo na udoban smještaj u gradu Minsku na račun Republike, najkasnije u roku od šest mjeseci nakon njihovog imenovanja na mjesto sudije ili kada nastupe navedeni razlozi (član 25.3 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Ako mandat sudije Ustavnog suda istekne prije nego što on/ona ispuni uvjete za penziju ili pod određenim okolnostima predviđenim *Zakonom o Ustavnom sudu*, sudija se može, na svoj zahtjev, vratiti na svoje bivše radno mjesto ili mu se može ponuditi odgovarajuće radno mjesto ako njegovo bivše radno mjesto dostupno (član 25.4 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Vrhovno vijeće Republike Bjelorusije je odgovorno za radna mjesta koja se nude bivšim sudijama. U vezi sa tim, dužina trajanja mandata sudije Ustavnog suda se računa kao dio trajanja mandata koji je završen tokom njihovog prethodnog zaposlenja (član 25.5. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Sudije Ustavnog suda, uključujući i one koji daju ostavku ili odu u penziju, uživaju garancije koje pružaju zakoni o statusu sudija u redovnim sudovima. U slučaju drugih zakonodavnih akata koji pružaju veće garancija nezavisnosti za sudije Ustavnog suda od onih koje su predviđene u ovom zakonu, primjenjivat će se odredbe tih akata (član 25.6 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Ukrajina - Ustavni sud je jedini organ koje provodi ustavna preispitivanja u Ukrajini (član 11. *Zakona o*

Ustavnom sudu od 16. oktobra 1996. godine). Garancije za aktivnosti sudija Ustavnog suda Ukrajine su sljedeće: nezavisnost sudija (član 27. *Zakona o Ustavnom sudu*) imunitet sudija (član 28. *Zakona o Ustavnom sudu*), te socijalno i materijalno obezbjeđenje sudija (član 29. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Slovenija - Položaj Ustavnog suda u državnoj hijerarhiji sudova: Ustavni sud je najviši sudski organ za zaštitu ustavnosti, legaliteta, ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 1.1 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Sadašnja situacija/Standardna pravna referenca: *Ustav Republike Slovenije* od 1991. godine je ponovo uveo izmjene u položaju i ovlaštenjima Ustavnog suda ("Službeni glasnik Republike Slovenije", br. 33/91). *Zakon o Ustavnom sudu* ("Službeni glasnik Republike Slovenije", br. 15/94) sadrži odredbe koje detaljno preciziraju ovlaštenja i postupke. Nova *Pravila postupka* su usvojena prošle godine ("Službeni glasnik Republike Slovenije", broj 93/03).

Nespojivosti i imunitet - Sa sudskim funkcijama su nespojive sljedeće aktivnosti:

- Obavljanje funkcija u vladinim organima;
- Obavljanje funkcija u lokalnoj vladi;
- Obavljanje funkcija u političkim strankama;
- Obavljanje drugih funkcija i drugih aktivnosti za koje se smatra da su nespojive sa funkcijom sudije Ustavnog suda, u skladu sa *Zakonom o Ustavnom sudu*.

Što se tiče imuniteta, članovi Ustavnog suda uživaju isti imunitet kao i članovi Narodne skupštine (član 167. *Ustava*).

Sudija Ustavnog suda se ne može smatrati zakonski odgovornim za mišljenje ili glas koji je dat tokom javne rasprave ili sjednice. Sudije ne mogu biti pritvorene, niti se protiv njih može pokrenuti krivični postupak bez saglasnosti

Narodne skupštine, osim ako sudija počini krivično djelo za koje je predviđena kazna zatvora u trajanju više od pet godina (član 18. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Uvjeti za rad sudija Ustavnog suda

a) *Plaća i naknade*

Predsjednik Ustavnog suda ima pravo na plaću i dodatne isplate po osnovi položaja u istom iznosu kao i predsjednik Narodne skupštine. Sudije Ustavnog suda imaju pravo na plaću i dodatne isplate po osnovi položaja u istom iznosu kao i potpredsjednik Narodne skupštine. Ustavni sud određuje plaću sekretaru Ustavnog suda, koja je proporcionalna plaći sudije Ustavnog suda (član 71. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Sudije Ustavnog suda imaju pravo na naknadu koja je proporcionalna plaći za period godišnjeg odmora i za 30 dana odsustvovanja s posla zbog bolesti ili povrede (član 73. *Zakona o Ustavnom sudu*).

b) *Dužina radnog odnosa i socijalno osiguranje*

Vrijeme koje sudija provede na funkciji u Ustavnom sudu se računa u radni staž. Sudije imaju socijalno osiguranje u skladu sa odredbama za socijalno osiguranje osoba u stalnom radnom odnosu tokom vršenja dužnosti sudije Ustavnog suda (član 73. *Zakona o Ustavnom sudu*).

c) *Drugi lični prihodi i naknade*

Sudije Ustavnog suda imaju pravo na:

- naknadu putnih troškova odlaska na posao i povratka s posla,
- naknadu troškova poslovnih putovanja (putne dnevnice, dnevnice, troškovi boravka u hotelu),
- topli obrok,
- plaćeni godišnji odmor,

- troškove premještaja,
- naknadu troškova koji se jave tokom putovanja u mjesto rada od mjesta boravka i nazad,
- naknadu troškova selidbe sa mjesta boravka u mjesto rada i nazad,
- naknadu troškova stručnog usavršavanja,
- dodatak za višegodišnji staž,
- dodatak za penziju (član 74.1 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Ustavni sud određuje uvjete za iznos i dobijanje dodatka i naknada troškova (član 74.2 *Zakona o Ustavnom sudu*).

d) Godišnji odmor i drugi slobodni dani

Sudije Ustavnog suda imaju pravo na godišnji odmor u trajanju od 40 dana (član 75.1 *Zakona o Ustavnom sudu*). Sudije Ustavnog suda imaju pravo na dodatno plaćeno odsustvo koje ne prelazi 7 dana svake godine po osnovi ličnih razloga (član 75.2 *Zakona o Ustavnom sudu*). Izuzetno, sudije Ustavnog suda mogu svake godine dobiti dodatno odsustvo koje ne prelazi 30 dana (član 75.3 *Zakona o Ustavnom sudu*). Ustavni sud određuje uvjete iz primjera navedenih u prethodnim rečenicama (član 75.4 *Zakona o Ustavnom sudu*).

e) Prava sudi ja Ustavnog suda nakon isteka njihovog mandata

Sudije Ustavnog suda koji su do imenovanja za sudiju Ustavnog suda vršili dužnost sudije ili neku drugu funkciju u nekom državnom organu, imaju pravo nakon isteka mandata sudije Ustavnog suda vratiti se na prijašnju dužnost ako ispunjavaju sve uvjete za vršenje takve dužnosti i ako u roku od tri mjeseca nakon isteka navedene dužnosti obavijeste nadležni organ da se žele vratiti na prethodnu funkciju (član 76. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Sudije Ustavnog suda koje su do imenovanja na mjesto sudije Ustavnog suda bile zaposlene u državnim organima, javnim kompanijama ili javnim institucijama imaju pravo vratiti se na prijašnje poslove u roku od tri mjeseca nakon isteka mandata sudije ili na drugi posao koji odgovara njihovom obrazovanju i profesionalnim kvalitetima (član 77. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Sudije Ustavnog suda čiji su mandati istekli prije te koji, iz objektivnih razloga, nisu u mogućnosti obavljati prethodnu dužnost, ili koji ne mogu naći odgovarajuće zaposlenje a još uvijek nemaju godina za penziju u skladu sa općim odredbama, imaju pravo na naknadu u iznosu plaće koju su primali kao sudija dok ne nađu novo zaposlenje ili dok ne ispune uvjete za penziju u skladu sa općim uvjetima, ali ne duže od godinu dana nakon prestanka funkcije sudije (član 78.1 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Pravo na naknadu prema prethodnom stavu može biti prolongirano sve dok se uvjeti za penziju ne ispune u skladu sa općim odredbama, ali ne duže od jedne dodatne godine (član 78.1 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Period iz dva prethodna stava je uključen u radni staž sudija Ustavnog suda čiji mandat je istekao. Tokom tog perioda sudije uživaju socijalno osiguranje u skladu sa odredbama o socijalnom osiguranju za osobe u stalnom radnom odnosu. Ako sudije imaju pravo na dopust tokom tog perioda, onda također imaju pravo i na naknadu za godišnji odmor. Imaju pravo na dodatak za penzioniranje nakon penzioniranja (član 78.3 *Zakona o Ustavnom sudu*).

*f) Plaće, dodaci, drugi prihodi i naknade
za drugo osoblje Ustavnog suda*

Odredbe koje reguliraju prava službenika državnih organa primjenjuju se, *mutatis mutandis*, kad se određuju prava sekretara Ustavnog suda na plaću, dodatke, naknade i druga prava (član 79. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Odredbe koje reguliraju prava službenika državnih organa primjenjuju se, *mutatis mutandis*, kad se određuju prava direktora posebne službe Ustavnog suda ili savjetnika Ustavnog suda na plaću, dodatke, ostale prihode, naknade i ostala prava (član 79.2 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Odredbe propisa u vezi sa zaposlenima u državnim organima se primjenjuju, *mutatis mutandis*, kad se određuju prava drugih uposlenika Ustavnog suda na plaću, dodatke, ostale prihode, naknade i ostala prava (član 79.3 *Zakona o Ustavnom sudu*).

B.4 Imenovanje/izbor sud i ja ustavnog suda

Utjecaj ustavnih organa na imenovanje ili izbor članova ustavnog suda varira od sistema do sistema. Prilikom izbora ili imenovanju sudija ustavnog suda primjenjuju se sljedeće raznolikosti:

- SISTEM IMENOVANJA
 - (bez učešća predstavničkog organa).
- SISTEM IZBORA
 - U pravilu, parlament ima veći utjecaj na izbor sudija ustavnog suda u odnosu na izbor sudija redovnih sudova.
- MJEŠOVITI SISTEM (imenovanje i izbor)
 - Kod mješovitog sistema također prevladava uloga parlamenta, dok je uloga izvršne vlasti nekad ograničena na angažiranje kandidata.
- SASTAV KOJI UNAPRIJED ODREĐUJU VISOKI SUDSKI ZVANIČNICI - S obzirom da se nadležni organ za sudska/ustavna preispitivanja sastoji od predstavnika najviših državnih sudova, ni parlament niti vlada nemaju direktan utjecaj na imenovanja sudija ustavnog suda.

Nezavisna pozicija ustavnog suda je dalje simbolizirana načinom imenovanja predsjednika ustavnog suda.

Njegova nezavisnost je čak veća ako predsjednika imenuju njegove/njene kolege - sudije ustavnog suda (Italija, Belgija, Kambodža, SRJ, Slovenija, Španija, Tuba/Rusija, Yakutia/Rusija); u drugim slučajevima, predsjednika imenuje nadležni organ izvan ustavnog suda (Austrija, Bashkiria/Rusija, Francuska, Njemačka, Crna Gora/SRJ, Poljska, Srbija/SRJ, Republika Srpska, Tatarstan/Rusija).

Skoro svugdje su traže visoki standardi u kvalifikacijama i profesionalnom iskustvu sudija ustavnog suda: kandidati ne samo da moraju imati visok prosjek pravne stručnosti već i visok nivo osjetljivosti za politički utjecaj njihovih odluka. U praksi se sudije ustavnih sudova biraju isključivo iz reda cijenjenih pravnika sa dugogodišnjim iskustvom kao što su sudije redovnih sudova, advokati, viši vladini dužnosnici, profesori prava ili političari. Ponekad se traže i posebne kvalifikacije (Belgija - poznavanje odgovarajućeg nacionalnog jezika).

B.5 Javna kontrola/javni karakter aktivnosti ustavnog suda

Javna kontrola aktivnosti ustavnog suda je deklarirana u **ustavu** i u **zakonu o ustavnom sudu**. Taj princip se može realizirati na razne načine:

Javne rasprave

Osim gdje je to izričito predviđeno zakonom, svi postupci pred sudom se vode javno i sve odluke su javne (javni karakter sudskih rasprava; javni karakter donošenja odluka). Ove javne aktivnosti funkcioniraju kao kontrola ili nadziranje nepristranosti i zakonitosti procesa donošenja odluka. Pored toga, **ustav** ponekad predviđa tzv. zakonsko pridržavanje prava; javnost se može isključiti da bi se zaštitio interes maloljetnika ili javnog morala.

Slovenija - Aktivnosti Ustavnog suda Republike Slovenije su javne u skladu sa *Zakonom o Ustavnom sudu*

(član 3. *Zakona*). Princip javnog karaktera aktivnosti određen ovom odredbom je od opće važnosti za sve vrste postupaka; svrha navedenog principa je osigurati kontrolu aktivnosti Suda u odnosu na stranke u postupku i druge građane (neograničen krug pojedinaca). Navedena funkcija je također osigurana zakonskim odredbama o javnim raspravama pred Ustavnim sudom (čl. 35. i 36. *Zakona o Ustavnom sudu*). Ustavni sud može isključiti javnost sa cijele ili dijela rasprave zbog zaštite javnog morala, javnog reda, nacionalne sigurnosti, prava na privatnost i ličnih prava (čl. 37. i 38. *Zakona o Ustavnom sudu*). Javni karakter aktivnosti Ustavnog suda Slovenije također proizlazi iz nekih internih propisa ili sistema koje usvoji Ustavni sud⁵ - *Pravno informacioni sistem Ustavnog suda* usvojen 1987. godine, kompjuterizirana je baza podataka prakse Ustavnog suda Republike Slovenije koja je, u principu, dostupna svim korisnicima pravnih informacija.

Objavljivanje odluka Suda u službenim glasnicima, službenim biltenima i pravnim časopisima

Slovenija - Dati informacije javnosti u vezi sa odlukama Ustavnog suda je jedna od funkcija Suda s obzirom da je princip javnog karaktera aktivnosti Ustavnog suda utvrđen zakonima i drugim propisima.⁶ Ustavni sud primjenjuje ovaj princip tako što objavljuje svoje odluke u službenim

⁵ - Čl. 4. i 39. *Pravila postupka Ustavnog suda* ("Službenik glasnik Republike Slovenije", broj 10/74);
 - Čl. 39, 40. i 41. *Pravila o internoj administraciji* od 26. maja i 7. jula 1977. godine i 16. januara 1992. godine;
 - *Zaključci o osiguranju javnog karaktera aktivnosti Ustavnog suda putem javnih medija* od 13. januara 1983. godine i 24. decembra 1987. godine;

⁶ Član 3. *Zakona o Ustavnom sudu*, član 5, član 37. stav 2, čl. 6, 66. i 67. *Pravila postupka Ustavnog suda*, "Službeni glasnik Republike Slovenije", broj 49/98, čl. 4. do 39. *Pravila o internoj administraciji, Zaključci o osiguranju javnog karaktera aktivnosti Ustavnog suda putem medija*, usvojena 13. januara 1983. godine i 24. decembra 1987. godine.

publikacijama (službeni glasnici, vidi član 42. *Zakona o Ustavnom sudu* i čl. 68. i 72. *Pravila postupka Ustavnog suda*) i omogućava pristup informacijama iz svojih odluka preko svoje baze podataka.

Ustavno-sudska praksa Slovenije je objavljena i ponuđena zainteresiranim stranama:

- u *Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča* (službeni Bilten Ustavnog suda) (kompletna verzija na slovenačkom jeziku sa izdvojenim mišljenjima i kratki izvodi na engleskom jeziku) od 1992. godine;
- u časopisu *Pravna praksa* (kratki izvodi na slovenačkom jeziku sa cjelokupnim tekstovima izdvojenih mišljenja);
- od 1. januara 1987. godine putem on-line *STAIRS baze podataka* (kompletni tekstovi na slovenačkom jeziku, od 1963. godine; kompletni tekstovi na engleskom jeziku od 1992. godine); u ove svrhe je izrađen poseban slovenačko-engleski glosar koji sadrži pojmove ustavnog prava;
- prvi originalni CD-ROM koji je sadržavao praksu Ustavnog suda Republike Slovenije (na slovenačkom jeziku), objavljen u maju 1998. godine;
- od 1993. godine *Bilten ustavnosudske prakse Venecijanske komisije Vijeća Evrope* (uz kratke izvode najvažnijih odluka na engleskom i francuskom jeziku) kao i *CODICES baze podataka* objavljene na CD-ROMU (kompletni tekstovi na slovenačkom i engleskom jeziku, te kratki izvodi na engleskom i francuskom jeziku)
<http://www.codices.coe.int>;
<http://www.coe.fr/codices>;
- od augusta 1995. na Internetu (praksa Ustavnog suda od 1990. godine - kompletni tekstovi na slovenačkom i engleskom jeziku - <http://www.us-rs-si>);

- od 1998. godine na web stranici A.C.C.P.U.F. (francuska govorna grupa ustavnih sudova) (<http://www.accpuf.org>);
- od 2000. godine na web stranici Ius-Info baze podataka ustavnosudske prakse (kratki izvodi i kompletni tekstovi) i literatura (kratki izvodi) u Sloveniji od 1963. godine (<http://www.ius-software.si>).
- od 1995. godine kompletni tekstovi važnijih predmeta na engleskom jeziku u časopisu *East European Case Reporter* o ustavnom pravu koje je objavio *BookWorld Publications*, Nizozemska. Navedeni časopis je dostupan na Internetu.

Kruženje informacija kroz nekoliko kompjuteriziranih informacijskih sistema;

Pravne informacije o pitanjima ustavne revizije podržane različitim sredstvima komunikacije ili medija, uzimajući u obzir princip javnosti aktivnosti bilo kojeg ustavnog suda, kruže od ustavnog suda kao institucije koja je donijela odluku do javnosti, potencijalnih podnosilaca zahtjeva ustavnom sudu koji primaju informacije na osnovu kojih mogu podnositi nove zahtjeve. Ovaj protok informacija predstavlja određeni proceduralni krug zbog prirode postupka pred ustavnim sudom, koji je u principu predložni postupak (*Jurisdictio voluntaria*): samo stalni priliv zahtjeva ustavnom sudu opravdava njegovo postojanje, funkcioniranje i aktivnosti.

Slovenija - Prvobitna svrha pravne baze podataka Ustavnog suda Slovenije je bila osigurati fleksibilniju obradu pravnih informacija (koje se uglavnom odnose na ustavnosudsku praksu) kao podršku Ustavnom sudu u donošenju odluka. Aktivnosti Ustavnog suda su javne (član 3. *Zakona o Ustavnom sudu*, čl. 23. do 31. *Pravila postupka Ustavnog suda*). Prema tome, odgovarajuće baze podataka se ne

uspostavljaju samo radi internih korisnika (sudije i pravni savjetnici Suda); te su baze od samog početka namijenjene i vanjskim korisnicima pravnih informacija koji se bave praksom i teorijom ustavne revizije.

B.6 Nezavisnost i samostalnost organizacije ustavnog suda

Većina sistema sudske/ustavne revizije dozvoljava organizacijsku samostalnost ovlaštenog organa na osnovu *ustava* ili *zakona o ustavnom sudu*. Ovo znači da su navedeni akti ovlastili navedene ustavne/sudske organe za reviziju da primjenjuju svoja vlastita pravila u vezi sa internom organizacijom. Posebne službe ustavnog suda se organiziraju na sličan način: imaju službenike i administraciju, a šef posebne službe otprilike ima status generalnog sekretara.⁷

Osim ako nije drukčije određeno aktima ustavnog suda, opći zakoni o radu se primjenjuju na zaposlenike ustavnog suda (npr. u Češkoj Republici: član 10. *Zakona o Ustavnom sudu*; u Latviji: član 40. *Zakona o Ustavnom sudu*). Pored toga, u nekim sistemima ustavni sudovi samostalno reguliraju plaće službenika i administracije, dok je pozicija sudije regulirana *ustavom* ili *zakonom o ustavnom sudu* (npr. u Sloveniji: čl. 71. do 79. *Zakona o Ustavnom sudu*; u Latviji: čl. 38. i 39. *Zakona o Ustavnom sudu*; u Japanu: čl. 50. i 51. *Zakona o Ustavnom sudu* br. 50 od 16. aprila 1947. godine; u Turskoj: član 59. *Zakona o organizaciji i postupku Ustavnog suda* br. 2949 od 12. novembra 1983. godine), ili jednim posebnim aktom (npr. u Slovačkoj Republici: član 17. *Akt o organizaciji Ustavnog suda Slovačke Republike i o postupcima pred Ustavnim sudom i statusu sudi ja* od 20. januara 1993. godine) ili brojnim drugim aktima (npr. u Gruziji

⁷ Neki sudovi također imaju dodatnu posebnu službu koja daje podršku aktivnostima Suda, npr. Ustavni sud Republike Uzbekistan prema Odredbama o Stručnom savjetu Ustavnog suda Republike Uzbekistan od 5. jula 1996. godine.

i Uzbekistanu) ili općim odredbama koje reguliraju funkcije državnih službenika.

Slijede primjeri značajnih sistema koji su na snazi:

Bjelorusija - Ustavni sud samostalno prikuplja informacije o prostorijama i osoblju potrebnim za njegove aktivnosti (član 24.3 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Odgovarajući državni organi osiguravaju fizičke i tehničke resurse potrebne za aktivnosti Ustavnog suda, uključujući sredstva prijevoza i komunikacije, u skladu s procedurom koju utvrdi predsjednik Republike Bjelorusije u dogovoru s Ustavnim sudom.

Postojeći nivo fizičkih i tehničkih resursa neophodnih za aktivnosti Ustavnog suda može biti smanjen samo uz pristanak Vrhovnog vijeća Republike Bjelorusije (član 244. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Latvija - Ustavni sud slobodno i samostalno provodi prikupljanje ponuda za prostorije i upošljavanje osoblja za obavljanje svojih aktivnosti (član 5-1.4 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Ukrajina - Ustavni sud donosi akte koji reguliraju internu organizaciju rada u skladu sa *Zakonom o Ustavnom sudu* (član 3.2 *Zakona o Ustavnom sudu*) uzimajući u obzir zakonske odredbe o stručnim savjetnicima i pomoćnicima sudija Ustavnog suda Ukrajine (član 25. *Zakona o Ustavnom sudu*) i organizaciji aktivnosti Ustavnog suda Ukrajine (čl. 30. do 37. *Zakona o Ustavnom sudu*) koja uključuje organizaciju (član 30), finansiranje (član 31), sekretarijat (član 32), stalne komisije (član 33), privremene komisije (član 34), arhivu (član 35), biblioteku (član 36), bilten (član 37). *Ustav, Zakon o Ustavnom sudu* i interni akti Suda utvrđuju organizaciju aktivnosti Suda.

Slovenija - Ustavni sud Republike Slovenije regulira svoju organizaciju i rad preko *Pravila postupka* i drugih općih akata (član 2.2 *Zakona o Ustavnom sudu*). Nova

Pravila postupka su usvojena 15. septembra 2003. godine ("Službeni glasnik Republike Slovenije", broj 93/03).

Administrativne službe Ustavnog suda Slovenije se sastoje od sekretara Ustavnog suda (odgovoran za pitanja organizacije i pravna pitanja) i direktora/pomoćnika sekretara (odgovoran za finansijsko-organizacijska pitanja) (član 7. *Zakona o Ustavnom sudu*).

Posebne službe Ustavnog suda se sastoje od pravnih službenika, Odsjeka za analizu i međunarodnu saradnju, Odsjeka za informatičku tehnologiju i dokumentaciju, Ureda registrara i Odsjeka za finansijska i opća pitanja. Ustavni sud imenuje savjetnike iz reda pravnih i drugih stručnjaka (član 7.3 *Zakona o Ustavnom sudu*). Ustavni sud može zaposliti pripravnike u skladu sa zakonom (član 7.4 *Zakona o Ustavnom sudu*).

Literatura:

- Mavčić, A., *Ustavna revizija*, "BookWorld Publications", Nizozemska, 2001, ISN: 90-75228-18-X, str. 33-51
- Mavčić, A., *Budžet konstitucijnog suda: Kontrol ta upravlinnja u svitli pitanj nezaležnosti i samostojnosti suda*, Visnik Konstitucijnog suda Ukraini, Specialnij vipusk, 5-6/1998, str. 7-24
- Harutyunyan, G., Mavčić, A., *Ustavna revizija i njen razvoj u savremenom svijetu*, Yerevan-Ljubljana, 1999, objavio "Hayagitak", str. 217-263

Dr Arne Mavčič

*Head of Analysis and International Co-operation Department,
Constitutional Court of the Republic of Slovenia*

THE CONSTITUTIONAL COURT BUDGET AS ONE OF THE GUARANTEES OF THE INDEPENDENCE OF CONSTITUTIONAL JUSTICE

A. The Financing (the Budget) of the Constitutional Court as the Basis of its Independence

Most constitutional/judicial review bodies have an independent budget¹ separate from the whole State budget, and they are fully independent concerning its control. In addition, the financing of some newly introduced Constitutional Courts (e.g. in the Russian Federation, Lithuania, Belarus) is regulated in greater detail than other formerly established Courts, e.g.:

Bulgaria: The Constitutional Court shall have an independent budget (Article 3 of the *Constitutional Court Act of 30 July 1991*).

Spain: Under the “second additional” Article of the *Constitutional Court Act No. 2/1979 of 3 October 1979*, the Constitutional Court proposes the budget, which is managed as a part of the whole State budget. The Secretary General of the Constitutional Court prepares the budget with the help of

Or not explicitly declared as an independent budget, but a part of the whole State budget, e.g. Article 30 of the Constitutional Court of the Republic of Uzbekistan Act of 30 August 1995, Article 11.1 of the Constitutional Court of the Republic of Kyrgyzstan Act of 18 December 1993; Article 39.1 of the *Constitutional Court of the Republic of Yakutia/The Russian Federation Act of 6 February 1992*.

the Court administration; in addition, he implements the budget and prepares the closing balance.

Portugal: Under Article 5 of the *Organization, Activity and Proceedings of the Constitutional Court Act No. 28/82 of 15 November 1982*, the Constitutional Court disposes of its budget; which is adopted within the scope of “the general expenses” of the State budget.

Germany: Under Article 1 of the *Constitutional Court Act (of 12 March 1951 with amendments)*, the Constitutional Court has a more independent and autonomous position in comparison with other constitutional bodies. Therefore the Constitutional Court as a constitutional body is not financially subordinated to any ministry, but it is an autonomously managed and budgeted independent body. The Court budget may be adopted only as a particular autonomous plan to be included in the whole State budget. The Court may manage the budgetary funds independently. The budget is discussed and adopted by a plenary Court session (Article 1.2 of the *Rules of procedure of the Constitutional Court of 2 September 1975, amended on 5 December 1978*). Consequently, a Plenum of the Court forms a special Budgetary Council (Article 3.1 .c of the *Rules of Procedure of the Constitutional Court*).

Hungary: The Constitutional Court draws up its own budget and submits it, as part of the State Budget, for approval to the Parliament (Article 2 of *Act No. XXXII of 1989 on the Constitutional Court*).

Austria: The Court budget is not regulated either by a statute or by rules of procedure or any other internal regulation of the Constitutional Court. However, the Court has its own budget in practice, as per agreement with the Ministry of Justice. The Court may manage its budget as a part of the whole State budget, adopted by the Parliament. The Court budget constitutes a special section of the State budget, similar to budgets of other State bodies.

Italy: Under Article 14.2.1. of the *Organization and Proceedings of the Constitutional Court Act. No. 87/1953 of 11 March 1953*, the Constitutional Court may autonomously manage its expenditures within the scope of funding adopted by statute.

France: The funds required for the activity of the Constitutional Council are determined within the scope of the whole general State budget. The President of the Constitutional Council is empowered to provide budgetary expenses. (Article 16 of the *Decree on the Constitutional Council No. 58/1067 of 7 November 1958 with amendments*).

Belgium: The funds necessary for the functioning of the Court of Arbitration is allocated under the allocations budget (Article 123.1 of the *Special Law of 6 January 1989 on the Court of Arbitration*).

The Russian Federation: Under Article 124 of the *Constitution*, the courts are financed only from the Federal budget, thus providing for the complete and independent administration of justice in accordance with Federal Law. In addition, the *Federal Constitutional Law on the Constitutional Court of the Russian Federation of 24 June 1994* contains exhaustive provisions guaranteeing the activities of the Constitutional Court (Article 7 of the *Law*): the Federal Constitutional Court is independent of any other body in organisational, financial, and material and technical terms. Court funding is provided for in the federal budget and ensures the independent and comprehensive performance of constitutional judicial proceedings. The federal budget annually allocates the separate funding needed to ensure the activities of the Constitutional Court of the Russian Federation, and which is managed by the Court autonomously. Spending estimates of the Court may not be reduced as compared to a preceding financial year.² The Court autonomously and

² See also a similar provision in Article 93 of the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan Act.

independently arranges information and personnel support for its activity. The property required by the Court to perform its activities and managed by it is federal property. The Court may vest the right to manage the mentioned property in the structural units comprising its staff. No restrictions of legal, organisational, financial, information, material, technical or other conditions on the activities of the Court, as prescribed by the present *Constitution*, are permitted.

Lithuania: The freedom and independence of the Constitutional Court from other institutions is ensured by financial, material, technical as well as organisational guarantees secured by law (Article 5-1.1 of the *Constitutional Court Act No. 1-67 of 3 February 1993, as amended by Act No. 1-1475 of 11 July 19961*). The Constitutional Court is financed from the State budget by ensuring the Constitutional Court the ability to independently and properly perform the functions of constitutional review. The estimate of expenditures must be approved by the Constitutional Court, which also independently disposes of the funds that are allocated to it (Article 5-1.2 of the *Constitutional Court Act*). The buildings and other possessions which are used by the Constitutional Court are State property transferred into the possession, use and disposal of the Constitutional Court on trust. These possessions may not be seized or transferred to other subjects without the consent of the Constitutional Court (Article 5-1.3 of the *Constitutional Court Act*). Restrictions of legal, organisational, financial, information, material, technical and other conditions of Court activities provided by the *Constitutional Court Act* are prohibited (Article 5-1.5 of the *Constitutional Court Act*).

Belarus: Guarantees of the activity of the Constitutional Court: Funding for the Constitutional Court is drawn from the budget of the Republic and guarantees the complete independence of legal proceedings before the Court. A separate item in the annual budget of the Republic provides for the funds required to guarantee the work of the

Constitutional Court, and the Court is free to use those funds as it sees fit (Article 24.1 of *Constitutional Court Act No. 2914/XU of 30 March 1994*).

The premises required by the Constitutional Court to carry out its duties are the property of the Republic; the Court is responsible for their day-to-day management (Article 24.2 of the *Constitutional Court Act*).

Latvia: The Constitutional Court is financed from the State budget (Article 37 of the *Constitutional Court Act of 5 June 1996*).

Georgia: Under Article 4.2 of the *Constitutional Court Act of 31 January 1996*, expenses connected with the organization and activities of the Constitutional Court are determined by a separate section of the State budget. The President of the Constitutional Court submits a draft of expenses connected with the activities of the Constitutional Court by a proceedings determined by law.

Romania: Under Article 50 of the *Organization and Activity of the Constitutional Court Act No.47/1992*, the Court has its own budget as a part of the whole State budget. A draft budget must be approved by the judges of the Constitutional Court by a majority of votes and proposed for adoption to the Government and included in the whole State budget.

Croatia: Under the *Constitutional Court Act* (Narodne novine, No. 13/1991, with amendments), the Constitutional Court has its own budget which is adopted as a special part of the State budget by the representative chamber of the Parliament on the proposal of the Constitutional Court.

Slovakia: The Constitutional Court has a separate section in the State budget (Article 77 of the *Act on the Organization of the Constitutional Court of the Slovak Republic, on the Proceedings before the Constitutional Court and the Status of Judges, of 20 January 1993*).

Turkey: The Constitutional Court, within the framework of the general budget, administers its own budget (Article 56 of the *Law of the Organization and Trial Proceedings of the Constitutional Court No. 2949 of 12 November 1983*). In the first instance, the President is responsible for covering expenses out of the budget. In the second instance, responsibility for expenses is assigned to the Secretary-General. Accounting is managed by the department of Accounts established within the Constitutional Court. The payment of expenses is administered by the Directorate of the Financial Department of the Court. The Minister of Justice, or by consent, the Secretary General of the Court participates in discussions relating to the budget and conducted before the Parliamentary Assembly. The President and members of the Court may not, however, be summoned to present oral explanations.

Ukraine: Financing the Constitutional Court is regulated by the State budget in a separate item (Article 31.1 of the *Constitutional Court Act*). Proposals as to the size of the budget of the Court as well as the draft of the respective estimate are submitted by the President of the Court to the Cabinet of Ministers of the State and the Parliament during the formulation of the proposed State budget for each following year (Article 31.2 of the *Constitutional Court Act*).

Slovenia: The Slovenian system has the following general features:

- The special character of the *Budget Act* The Slovenian system in force (under the *Referendum and Public initiative Act*) excludes from the referendum decision-making process all laws passed by the accelerated legal procedure, as well as laws implementing the adopted State budget (Article 10 of the *Referendum and Public Initiative Act*). As a representative body, the National Assembly also adopts the State budget

(Article 148 of the *Constitution*; Articles 155 to 168 of the *Rules of Procedure of the National Assembly*).

- The Basic Principles of the State Budget: concerning the Principle of the Annuality of the State Budget, the Budget is adopted for one year and is valid for the year which it concerns (Article 2.8 of the *Public Finances Act*).
- The Principle of the Legality of the State Budget: Each year the National Assembly approves the budget as well as the budget account (Article 2.8 of the *Public Finances Act*).
- The Principle of the Universality of the Budget: All revenues raised and all monies expended for public purposes by the State must be accounted for in their respective budgets (Article 148.1 of the *Constitution*; Article 2.4 of the *Public Finances Act*). Where the budget of the State has not been officially adopted as and when due, the expenditures of the State are temporarily financed in accordance with the terms of the last preceding budget of the State (Article 148.2 of the *Constitution*; Articles 32 and 33 of the *Public Finances Act*).
- The Principle of Specialisation: A payment may only be made for the purpose the Budget Law has authorised such expenditure for (Article 2.6 of the *Public Finances Act*).
- The Public Nature of the Budget and the Accounts: For the budget and the accounts of the State to be approved by law, they must go through all stages of the legislative procedure, including publication in the Official Gazette RS (Article 154 of the *Constitution*).
- The Procedure for the Adoption of the State Budget and the Closing Balance in Slovenia: The *Rules of Procedure of the National Assembly* specify a special

procedure concerning the adoption of the State Budget and the Closing Balance (Articles 155 to 168 of the *Rules of Procedure of the National Assembly*).³

- The general State Budget for the next year is proposed to the National Assembly by the Government at latest by 1 October of the then current year in the form of a proposal accompanied by a final report of the Court of Audit (Article 167 of the *Rules of Procedure of the National Assembly*). Amendments can be added to the proposed budget (Articles 157 to 161 of the *Rules of Procedure of the National Assembly*). After voting on the particular parts of the budget, depending on the situation, any necessary reconciliation takes place. In addition, the National Assembly votes on the State Budget as a whole (Article 162 of the *Rules of Procedure of the National Assembly*). During the year the Government may propose a Budget Adjustment which is adopted by the accelerated legislative procedure (Article 166 of the *Rules of Procedure of the National Assembly*).
- The Closing Balance concerning the previous year is proposed by the Government at latest by the session of the National Assembly at latest by 1 October of the then current year (Article 167 of the *Rules of Procedure of the National Assembly*). The National Assembly votes on the Closing Balance as a whole (Article 168 of the *Rules of Procedure of the National Assembly*).

³ The budget does not determine the rights and responsibilities of citizens and other persons, so it is not in conflict with Article 87 of the *Constitution* if it is not determined in the Standing Orders of the National Assembly that the National Assembly must adopt it as statute (Constitutional Court of the Republic of Slovenia, Decision No. U-I-40/96, 3 April 1997, Official Gazette RS No. 24/97; *OdlUS VI*, 46).

- Techniques of Financial Supervision in Slovenia: This traditional method is exercised by means of approving the budget and the accounts of the State (Article 148 of the *Constitution*). The Court of Audit is the highest body for supervising state accounts, the state budget and all public spending (Article 150 of the *Constitution*).

The Budget of the Slovenian Constitutional Court: The material basis of the real autonomy and independence of the Constitutional Court also depends on autonomy as regards management of the budgetary funds. Therefore statute declares that the funds for the work of the Constitutional Court are determined by the National Assembly following the proposal of the Constitutional Court, and constitute a part of the Republic of Slovenia Budget (Article 8.1 of the *Constitutional Court Act*). The Constitutional Court is not dependent on the Government in proposing the budget, which otherwise proposes the State budget. The Constitutional Court decides on the use of the mentioned funds (Article 8.2 of the *Constitutional Court Act*). The Director of the Administrative and Financial Affairs Department has the right to issue orders for the implementation of the budget concerning the incomes and the outgoings of the Constitutional Court (Article 21 of the *Rules of Procedure of the Constitutional Court*).

Control of the use of these funds is performed by the Court of Auditors (Article 8.3. of the *Constitutional Court Act*), which is the body with the ultimate responsibility for auditing State finances, the State budget and monies expended for public purposes (Article 150.1 of the *Constitution*).

B. Other Guarantees

B. 1 The Payment of Fees in Constitutional Proceedings as a Source of Constitutional Court Funding

Some constitutional court systems have introduced as an additional financial source fees payable when filing for proceedings before the Constitutional Court. However, the Court may exempt a citizen from paying such fees or reduce the fees depending on financial status {e.g. Article 39 of the *Federal Constitutional Law on the Constitutional Court of the Russian Federation of 24 June 1994*). Sometimes the fee may be explicitly excluded or the petitioners may be exempt from taxes, fees, and other such financial impositions {e.g. Turkey - Article 52 of the *Law of the Organization and Trial Procedures of the Constitutional Court No. 2940 of 12 November 1983*).

The majority of systems have not introduced such fees on principle. On the other hand, prescribing a fee deters the abuse of petitioning or a payment of the costs of proceedings is explicitly foreseen in cases of frivolous applications {e.g. Austria, Georgia, Germany, Malta, Portugal, Spain, Switzerland).

Ukraine: The costs incurred by parties in constitutional examinations are compensated by budgetary funds as decided by the Constitutional Court of Ukraine (Article 59 of the *Constitutional Court Act*).

Slovenia: In proceedings before the Slovenian Constitutional Court each participant bears his own costs, unless the Court decides otherwise (Article 34.1 of the *Constitutional Court Act*). If a party fails to provide the necessary information for the Court due to unexcused absence, lack of preparedness or some other reason and, as a result, the hearing must be postponed, the Court may decide that the postponement of the hearing shall be at the expense of this party (Article 34.2 of the *Constitutional Court Act*).

Petitioners pay court fees in accordance with a special statute (Article 34.3 of the *Constitutional Court Act*). Such a statute has not been passed to date.

B.2 The Powers of Constitutional Courts as Proof of their Independence

The extent of the powers of constitutional/judicial review bodies is as follows: in the traditional approach constitutional review bodies have no positive power in relation to the legislature. They may only be a negative legislature, whereas the role of a positive legislature is reserved for the Parliament. However, the negative powers of constitutional courts in relation to the legislature are also subject to certain limits, whereby the function of cassation of constitutional justice is limited by certain rights reserved for the legislative and the executive branch (*e.g.* the principle of judicial self-restraint, the *political question doctrine*).

Today, however, constitutional review decisions are no longer limited to the mere function of cassation, and the so-called positive decisions issued by constitutional courts are gradually gaining importance:

- One of these forms involves appellate decisions (Germany, USA), in which the Constitutional Court instructs the legislature (explicitly or implicitly, with or without a time limit) to adopt certain regulations in a particular domain. Recently certain countries have even imposed special provisions regarding the right of constitutional/judicial review bodies to instruct the legislature. Such a “positive” authorization of constitutional justice in a rather narrow form exists in the German, Austrian and Polish systems, and even more intensely in the Italian, Portuguese, Hungarian and Brazilian systems of constitutional/judicial review. The Portuguese Constitutional Court is provided with the express constitutional authorization

to identify the existence of unconstitutionality due to an omission. This does not involve the fact that the proceedings of an abstract review of rules might reveal legislative omissions due to the insufficient or incorrect solution to a specific issue, but aims at direct and independent evaluation and identification of omissions caused by the legislature. The nature of the *Portuguese Constitution*, which imposes upon the legislature the obligation of legislative activity, has influenced the fact that the Portuguese Constitutional Court actually acquired such power. Considering the sensitive nature of this power, the Constitutional Court can only be active in the particular domain on the basis of the role of a narrow circle of legitimate petitioners. The Hungarian Constitutional Court, too, has jurisdiction to eliminate an unconstitutional situation that has developed due to some omission of a government body; proceedings can be initiated by the Constitutional Court alone or on the proposal of any government body or aggrieved person. The Brazilian constitutional/judicial review system features a special abstract complaint due to omission whereby government bodies, political parties represented in the Parliament and political organisations act as the main legitimate petitioners of the proceedings. At the same time, this system has a special individual complaint against an omission caused by the legislature (*mandado de injuncao*). The Italian constitutional review system is, above all, characterized by so-called creative decisions with which the Constitutional Court may even change or add wording to the regulation in question.

- Another factor of the decision-making process are the guidelines issued following a constitutional/judicial review; such guidelines for the future action of the legislature, the government and the admi-

nistration may include appellate decisions, and partly also other decisions (decisions of abrogation, decisions of annulment, possibly also declaratory decisions relating to conformity with the *Constitution*). Sometimes such decisions already clearly indicate the essential point of the legal regulation, so that the legislature has only to elaborate the details and to provide for official adoption of the statute. This phenomenon is sometimes referred to as the negative legislative activity of constitutional courts or as the paralegislative or superlegislative activity of modern constitutional courts. Nevertheless, from a global point of view, positive decisions of constitutional justice are of a substitutorial character. The extent of this function is proportional to the intensity with which constitutional rights are affected.

- The court may issue decisions on unconstitutionality with reservation or with interpretations created by the Constitutional Court itself (the interpretative decisions). In these decisions the Constitutional Court insures with its own interpretation that in the future the implementation of the statute complies with the *Constitution*.

One specific feature of the Slovenian system is the use of the so-called appellate judgment issued by the Constitutional Court, and of content-related guidelines. The novelty of the *Constitutional Court Act* is that it allows for the possibility of the Constitutional Court assessing whether the Legislature has omitted a necessary legal regulation arising out of the *Constitution*. If the Constitutional Court determines that a statute, a regulation or a general act for exercising public powers is unconstitutional or illegal because a certain matter which it should regulate is not regulated or is regulated in a manner which makes it impossible to be abrogated either retroactively or prospectively, a declaratory judgment is

adopted. The Legislature or the body that issued such an unconstitutional or illegal general act must abolish the ascertained unconstitutionality or illegality within a period set by the Constitutional Court (Article 48 of the *Constitutional Court Act*). In this way the *Constitutional Court Act* offers new possibilities (techniques, modes) of Constitutional Court decision-making, among which the Constitutional Court is free to choose when looking for an adequate form for its decision. Thus, for example, interpretative decisions are necessary and reasonable whenever in practice a disputed provision is understood and applied in several ways whereof certain ones are constitutionally acceptable and others are not. In such a case abrogation of the provision would not be reasonable because it would also affect those who have already applied the provision in conformity with the *Constitution*; accordingly, it is necessary to use the interpretative decision, through which the Constitutional Court preserves the disputed provision in the legal system in its undisputed extent or its meaning that conforms with the *Constitution*, at the same time indirectly eliminating from the legal system the use of the disputed provision if it is inconsistent with the *Constitution* (through the duty of all government bodies to act in compliance with any decision issued by the Constitutional Court).⁴

⁴ An indirect form of such power of the Constitutional Court was recognised by the Constitution of 1974 in Articles 410 and 417. Nevertheless, in relation to the Legislature, the former system did not allow the abrogation of statutes or more severe forms of the relationship between the Constitutional Court and the legislature. Under Article 410 of the Constitution of 1974 the Constitutional Court, however, had a certain "preventive function" of integrating current processes of coordination, complementing the further development of the legal system (along with consideration of the principle of the self-restraint of the Constitutional Court), hence the right and obligation to pursue the phenomena important for the implementation of constitutionality and legality, as well as to inform the Parliament of the situation and the problems in the respective domain and to provide it with the opinions and proposals for issuing, modifying or amending of statutes, as well

Irrespective of the above, the Constitutional Court in its relation to the Legislature usually follows the principle of self-restraint: the interpretation of the provision does not exceed its limits, *i.e.* there is no direct amendment or modification of the provision by the Constitutional Court.

B.3 Immunities, Incompatibilities, Material Independence, and Protocol Rank

Most systems recognise the immunity of constitutional court judges and certain systems recognise explicit parliamentary immunity (*e.g.* Bulgaria, the Czech Republic, Italy, Slovenia, Spain). The independent position of constitutional court judges also implies the recognition of the corresponding material independence, as well as the adequate protocol rank. The respective matter is regulated mainly by the *Constitutional Court Acts* (passed by the Parliament), and sometimes by special parliamentary regulations or by internal regulations adopted by the Constitutional Court.

A special feature of the office of constitutional court judge is its incompatibility with certain activities. In almost all systems the office of constitutional court judge is compatible with scientific and artistic activities, but incompatible with political and commercial activities. With reference to political activities there may be various grades of restrictions, ranging

as with other measures granting constitutionality and legality. It referred to the phenomena encountered by the Constitutional Court in the cases in which it had already adopted a specific decision, but thereby discovered that in practice the interpretation of the Constitution, the existing statutory regulations or the implementation of the Constitution or statute may involve certain ambiguities or gaps for which the statute or other legal measures should be modified or amended or replaced by an adequate measure. Under Article 417 of the Constitution of 1974, this applied also to the cases when the Constitutional Court discovered that the competent body had not issued a rule for the implementation of provisions of the Constitution, statute or other rule, although it had been obliged to do so.

from the absolute prohibition of membership in a political party (e.g. the Czech Republic) to the prohibition of membership for a certain period prior to election {e.g. Austria) or to the prohibition of membership in the bodies of a political party {e.g. Slovenia). The prevailing opinion regarding the activities of constitutional court judges in public is that they cannot be exclusively closed within the circle of their institution and that their activities in public contribute to the transparency of the Constitutional Court as well as to the pluralism of opinions.

Some significant systems in force are, as follows:

Georgia: Under Article 4.3 of the *Constitutional Court Act of 31 January 1996* the State is obliged to guarantee to a member of the Constitutional Court appropriate conditions for their work and life to ensure their independence. The State guarantees the security of members of the Constitutional Court and their family (Article 4.4 of the *Constitutional Court Act*). The social guarantees to the members of the Constitutional Court are regulated by special *Act No. 293-11G of 25 June 1996*.

Belarus: Guarantees of the independence of the Constitutional Court: The independence of Constitutional Court judges is guaranteed by their permanence of office, their immunity, their equal rights as judges, the procedure for the suspension and termination of the appointment of judges established by this Law, the right to a pension, the obligatory nature of the established procedure for constitutional legal proceedings, the prohibition of any form of interference in court activities, the guarantee of judges' material and social circumstances, and guarantees of security corresponding to their elevated status (Article 25.1 of the *Constitutional Court Act*).

The salaries of the President, Vice-President and judges of the Constitutional Court are determined on the same scale as that governing the salaries of the Chairman, First Vice-Chairman and Vice-Chairmen of the Supreme Council respectively (Article 25.2 of the *Constitutional Court Act*).

Constitutional Court judges not possessing living space, or who have flats with several tenants or need better accommodation for other reasons are to be granted comfortable, accommodation in the city of Minsk at the expense of the budget of the Republic, no later than six months after their election to the post of judge or the advent of the reasons mentioned hereinabove (Article 25.3 of the *Constitutional Court Act*).

If a Constitutional Court judge's term of office ceases before they reach retirement age or in the particular cases provided for in the *Constitutional Court Act*, they may, at their request, return to their former post or be offered equivalent work if the post is not available (Article 25.4 of the *Constitutional Court Act*).

The employment positions offered to former constitutional court judges is the responsibility of the Supreme Council of the Republic of Belarus. In this connection, the length of judges' service in the Constitutional Court is counted as part of the period of service completed in their previous work (Article 25.5 of the *Constitutional Court Act*).

Constitutional Court judges, including those who have resigned or retired, enjoy the guarantees provided for in legislation on the status of judges in ordinary courts. In the event of other legislative acts affording Constitutional Court judges greater guarantees of independence than provided for in this Law, the provisions of those acts shall apply (Article 25.6 of the *Constitutional Court Act*).

Ukraine: The Constitutional Court is the sole body exercising constitutional review in Ukraine (Article 1.1 of the *Constitutional Court Act* of 16 October 1996). Guarantees for the activity of judges of the Constitutional Court of Ukraine are as follows: the Independence of Judges (Article 27 of the *Constitutional Court Act*), the immunity of judges (Article 28 of the *Constitutional Court Act*), and the social and material provisioning of judges (Article 29 of the *Constitutional Court Act*).

Slovenia: The Position of the Constitutional Court in the National Hierarchy of the Courts: The Constitutional Court is the highest body of judicial power for the protection of constitutionality, legality, human rights and basic freedoms (Article 1.1 of the *Constitutional Court Act*).

Present Situation/Standard Legal Reference: The *Constitution of the Republic of Slovenia of 1991* again brought about changes in the position and powers of the Constitutional Court (Official Gazette RS, No. 33/91). The *Constitutional Court Act* (Official Gazette RS, No. 15/94) specified in detail the provisions of the powers and proceedings. A new *Rules of Procedure* were adopted last year (Official Gazette RS, No. 93/03).

Incompatibilities and Immunities: The following activities are incompatible with judicial function (Article 166 of the *Constitution* and Article 16 of the *Constitutional Court Act*):

- Holding office in government bodies;
- Holding office in local government;
- Holding office in political parties;
- Holding other offices and activities deemed incompatible with the office of a judge of the Constitutional Court, in accordance with the *Constitutional Court Act*.

As regards immunities, members of the Constitutional Court enjoy the same immunities as members of the National Assembly (Article 167 of the *Constitution*).

A judge of the Constitutional Court may not be held legally responsible for an opinion or a vote expressed at a public hearing or session. They may not be detained, nor may criminal proceedings be instituted against them without the permission of the National Assembly, unless the judge commits a crime for which a sentence of over five years is prescribed (Article 18 of the *Constitutional Court Act*).

Working Conditions of Constitutional Court Judges

a) Salary and allowances

The President of the Constitutional Court is entitled to a salary and additional payment based on his office equal to the amount determined for the President of the National Assembly. Judges of the Constitutional Court are entitled to a salary and an additional payment based on their office equal to the amount determined for the Vice-President of the National Assembly. The Constitutional Court determines the salary of the Secretary of the Constitutional Court. It is determined proportional to the salary of a judge of the Constitutional Court (Article 71 of the *Constitutional Court Act*).

Judges of the Constitutional Court are entitled to compensation equal to their proportional salary for the period of their annual leave and for the first 30 days of absence from work due to illness or injury (Article 72 of the *Constitutional Court Act*).

b) Employment period and social insurance

The time during which judges of the Constitutional Court perform their office is counted as part of their employment period. During the performance of their office as judge of the Constitutional Court, judges enjoy social insurance in accordance with the social insurance regulations for persons in permanent employment (Article 73 of the *Constitutional Court Act*).

c) Other personal incomes and reimbursements

Judges of the Constitutional Court are entitled to:

- Reimbursement of travel expenses to and from work,
- Reimbursement of expenses for business trips (a travel allowance, daily allowance, hotel expenses),
- An allowance for meals during work,
- An annual leave allowance,

- A displacement allowance,
- Reimbursement for costs incurred for travelling from the place of their business residence to the place of permanent residence and back,
- Reimbursement of expenses for moving from their permanent residence to their business residence and back,
- Reimbursement of training costs,
- A long-service bonus,
- A retirement bonus (Article 74.1 of the Constitutional Court Act).

Conditions for and the amount of allowances and reimbursements are determined by the Constitutional Court (Article 74.2 of the *Constitutional Court Act*).

d) *Annual leave and other days off*

Judges of the Constitutional Court are entitled to annual leave of 40 days (Article 75.1 of the *Constitutional Court Act*). Judges of the Constitutional Court are entitled to extraordinary paid leave not exceeding 7 days each year for personal reasons (Article 75.2 of the *Constitutional Court Act*). In exceptional cases Judges of the Constitutional Court may be allowed to take extraordinary leave not exceeding 30 days each year (Article 75.3 of the *Constitutional Court Act*). The conditions and examples mentioned in the preceding paragraphs are determined by the Constitutional Court (Article 75.4 of the *Constitutional Court Act*).

e) *The rights of judges of the Constitutional Court after the expiration of their term of office*

Judges of the Constitutional Court who, until their election as judge of the Constitutional Court, performed the office of court judge or some other permanent office in a State body, have the right, after the expiration of their office, to return to their previous office, if they fulfil all conditions for

performing such office and if, within three months after the expiration of the said office, they notify the competent body of their wish to return to their previous function office (Article 76 of the *Constitutional Court Act*).

Judges of the Constitutional Court who, until their election as judge of the Constitutional Court, were employed in a State body, public company or public institution, have the right to return to their job within three months after the expiration of their office, or to another job corresponding to their education and their level of professional skill (Article 77 of the *Constitutional Court Act*).

Judges of the Constitutional Court whose office has expired and who, for objective reasons, are unable to perform their previous office, or who cannot find other suitable employment, and have not yet reached the age of retirement according to general regulations, have the right to compensation in the amount of the salary they received as a judge until such time as they find new employment or fulfil the conditions for retirement according to general regulations, but for no longer than one year after the termination of their office (Article 78.1 of the *Constitutional Court Act*).

The right to compensation under the preceding paragraph may be prolonged until the conditions for retirement are fulfilled according to general regulations, but for a period of no more than one further year (Article 78.2 of the *Constitutional Court Act*).

The period from the two preceding paragraphs is included in the employment period of judges of the Constitutional Court whose office has expired. During this period judges enjoy social insurance in accordance with the social insurance regulations for persons in permanent employment. If judges are entitled to annual leave during this period, they also are entitled to an annual leave allowance. They are entitled to a retirement bonus upon retiring (Article 78.3 of the *Constitutional Court Act*).

f) *Wages, allowances, other Incomes
and reimbursements of other personnel
of the Constitutional Court*

The regulations which regulate the rights of officials in State bodies are applied *mutatis mutandis* when determining the rights of the Secretary of the Constitutional Court to receive wages, allowances, other incomes, reimbursements and other rights (Article 79 of the *Constitutional Court Act*).

The regulations which regulate the rights of officials in State bodies are applied *mutatis mutandis* when determining the rights of a director of a special service of the Constitutional Court or an adviser of the Constitutional Court to receive a salary, allowances, other incomes, reimbursements and other rights (Article 79.2 of the *Constitutional Court Act*).

The provisions of regulations concerning employees in State bodies are applied *mutatis mutandis* when determining the rights of other employees of the Constitutional Court to receive salaries, allowances, other incomes, reimbursements and other rights (Article 79.3 of the *Constitutional Court Act*).

*B.4 The Appointment/Election of Judges
to the Constitutional Court*

The influence of constitutional bodies upon the appointment or election of members of the Constitutional Court differs from system to system. The varieties applicable to elections or appointment of constitutional court judges are as follows:

1. APPOINTMENT BASED SYSTEMS (Without the Participation of a Representative Body).
2. ELECTION BASED SYSTEMS: AS a rule Parliaments exercise greater influence upon the election of constitutional court judges as compared to the election of judges of ordinary courts.

3. MIXED SYSTEMS (Appointment and Election): With mixed systems, too, the role of the Parliament is prevalent and the role of the executive power is sometimes limited to a mere recruitment of the candidates.
4. PREDETERMINED COMPOSITION FROM HIGH JUDICIAL OFFICIALS: Because the body competent for constitutional/judicial review consists of representatives of the highest national courts neither the Parliament nor the government exert direct influence on the appointment of constitutional court judges.

The independent position of the Constitutional Court is further symbolized by the mode of appointment of the President of the Constitutional Court. Its independence is even greater if the President is appointed by his/her colleagues - constitutional court judges themselves (Italy, Belgium, Cambodia, the FRY, Slovenia, Spain, Tuba/Russia, Yakutia/Russia); otherwise, the President is appointed by a qualified body outside the Constitutional Court (Austria, Bashkiria/Russia, France, Germany, the Kabardino-Balkar Republic /Russia, Karelia/Russia, Koma/Russia, Montenegro/the FRY, Northern Ossetia/Russia, Poland, Serbia/the FRY, the Serbian Republic of Bosnia, Tatarstan/Russia).

Nearly everywhere the qualifications and the required professional experience of constitutional court judges are subject to high standards: the candidates must not only have more than average legal expertise but also a high degree of sensibility for the political effects of their decisions. In practice constitutional court judges are selected exclusively from first-class lawyers with many years of experience, such as judges of ordinary courts, attorneys at law, senior government officials, professors of law, or politicians. Sometimes special qualifications are required (Belgium: command of the corresponding national language).

B.5 Public Control/the Public Nature of the Activities of the Constitutional Court

The public nature of the activities of the Constitutional Court is declared by the *Constitution*, but mainly by the *Constitutional Court Act*. This principle may be realized in some different forms:

Public hearings

Save where expressly provided by statute, all Court proceedings are conducted in public and all decisions are delivered in open Court (the public nature of court hearings; the public nature of delivering decisions). These public activities function as a control or supervision of the impartiality and legality of the decision making process. Beyond that, the *Constitution* sometimes provides for the so-called legal reservation: the exclusion of the public is reserved in order to protect the interests of a minor or public morality.

Slovenia: The activities of the Slovenian Constitutional Court are to be conducted in public in accordance with the *Constitutional Court Act* (Article 3 of the *Constitutional Court Act*). The principle of the public nature of the activities, declared by this provision, are of general importance concerning all kinds of proceedings; the purpose of the mentioned principle is to ensure a control on the activities of the Court to the parties of the proceedings and also other citizens (the unlimited circle of individuals). The respective function is ensured e.g. also by the statutory provision on public hearings before the Constitutional Court (Article 35 and 36 of the *Constitutional Court Act*). The constitutional Court may exclude the public from a hearing or part thereof on the grounds of protecting public morals, public order, national security, the right to privacy and personal rights (Articles 37 and 38 of the *Constitutional Court Act*). The public nature of the activities of the Slovenian Constitutional Court results also from some internal regulations or systems adopted by the Constitutional

Court⁵ - the *Legal Information System of the Constitutional Court* introduced in 1987, the computerised database of Slovenian Constitutional Case-Law as a public database, in principle accessible to all users of legal information.

The publication of Court decisions in official gazettes, official digests, as well as in legal journals

Slovenia: Providing information to the public concerning decisions of the Constitutional Court is, moreover, one of the functions, following the principle of the public nature of the activities of the Constitutional Court, set forth in laws and in other regulations⁶. The Constitutional Court applies this principle by publishing its decisions in official publications (Official Gazettes, see Article 42 of the *Constitutional Court Act* and Articles 68 and 72 of the *Rules of Procedure of the Constitutional Court*) and by allowing access to information on its decisions in its database.

Slovenian constitutional case-law has been published and offered to interested parties:

- in *Odločbe in sklepi Ustavnoga sodišča* (the Official Digest of the Constitutional Court; Slovenian full text version, including dissenting/concurring opinions, and English abstracts) since 1992;

⁵ - Articles 4 and 39 of the Rules of Procedure of the Constitutional Court (Official Gazette SR, No. 10/74);
 - Articles 39-41 of the Regulation on Internal Office Administration of 26 May and 7 July 1977 and of 16 January 1992;
 - Conclusions on the Assurance of the Public Nature of the Activities of the Constitutional Court Through the Public Media of 13 January 1983 and 24 December 1987;

⁶ Article 3 of the Constitutional Court Act; Article 5, Para 2 of Article 37, Articles 6, 66 and 67 of the Rules of Procedure of the Constitutional Court; Official Gazette RS, No. 49/98, Articles 4 through 39 of the Regulation on Internal Office Administration; Conclusions on the Assurance of the Public Nature of the Activities of the Constitutional Court through the Public Media, adopted on 13 January 1983 and 24 December 1987.

- in the *Pravna Praksa* (Legal Practice Journal; Slovenian abstracts, with the full-text version of the dissenting/concurring opinions);
- since 1 January 1987 via the on-line *STAIRS database* (Slovenian full text version; since 1963; English full-text version since 1992); for this purpose a special English-Slovenian glossary was created containing terms on constitutional law;
- the first original CD-ROM containing the Slovenian Constitutional Case-Law (in Slovenian) was issued in May 1998;
- since 1993 in the *Bulletin on Constitutional Case Law* of the Venice Commission of the Council of Europe (including English and French summaries of the most important current decisions), as well as in the *CODICES database* issued on CD-ROM (Slovenian and English full-text versions and summaries in English and French), <http://www.codices.coe.int>; <http://www.coe.fr/codices> ;
- since August 1995 on the Internet (Slovenian constitutional case law since 1990 (full text in Slovenian as well as in English - <http://www.us-rs.si>);
- since 1998 on the homepage of the A.C.C.P.U.F. (the French Speaking Group of Constitutional Courts) (<http://www.accpuf.org>);
- since 2000 on the website of the Ius-Info database of constitutional case-law (abstracts and full texts of decisions) and literature (abstracts) in Slovenian since 1963 (<http://www.ius-software.si>);
- since 1995 some important cases in English full-text versions in the *East European Case Reporter* on Constitutional Law, published by BookWorld Publications, The Netherlands. The *East European Case Reporter* is available also on the Internet (<http://www.bwp-mediagroup.com/bookworld/eecrcl.htm>).

The circulation of information through several computerized information systems;

Legal information on constitutional review matters as supported by different means of communication or media, taking into consideration the principle of the public nature of the activities of any Constitutional Court, circulate from the Constitutional Court as a decision issuer, to the public, the potential petitioners before the Constitutional Court, who receive information which may motivate their new petitions. This stream of information constitutes a certain procedural circle due to the nature of proceedings before any Constitutional Court, which are in principle proposed proceedings (*jurisdiction voluntaria*): only a permanent inflow of petitions to the Constitutional Court actually justifies the existence, function and activities of the Constitutional Court.

Slovenia: The initial purpose of the legal databases of the Slovenian Constitutional Court was to provide more flexible processing of legal information, primarily constitutional case-law, as a support to the Constitutional Court in its decision-making processes. The activities of the Constitutional Court are conducted in public (Article 3 of the *Constitutional Court Act*, Articles 23 to 31 of the *Rules of Procedure of the Constitutional Court*). Therefore the corresponding databases were not created for internal users only (judges and legal advisers of the Court); from the very beginning they were intended for external users of legal information concerned with practice and theory related to constitutional review.

B.6 The Independence and the Autonomy of the Organization of the Constitutional Court

Most systems of constitutional/judicial review allow for the organizational autonomy of the empowered body on the basis of the *Constitution* or on the basis of the *Constitutional Court Act*. This means they authorize the respective constitutional/judicial review bodies to follow their

own rules regarding their internal organization. Special services of the Constitutional Courts are organized in a similar way: they consist of clerks and clerical staff, whereby the head of special services generally holds the status of a secretary general.⁷

Unless constitutional court acts especially provide otherwise, general labour laws apply to employees of the Constitutional Court (e.g. the Czech Republic - Article 10 of the *Constitutional Court Act*, Latvia - Article 40 of the *Constitutional Court Act*). In addition, in some systems constitutional courts may autonomously regulate the salaries of clerks and clerical staff, while the position of judges is regulated by the *Constitution*, or by a *Constitutional Court Act* (e.g. Slovenia - Articles 71-79 of the *Constitutional Court Act*, Latvia - Articles 38-39 of the *Constitutional Court Act*), Japan - Articles 50-51 of the *Court Organization Act No. 59 of 16 April 1947*; Turkey - Article 59 of the *Law of the Organization and Trial Proceedings of the Constitutional Court No. 2949 of 12 November 1983*), or by one special act (e.g. the Slovak Republic - Article 17 of the *Act on the Organization of the Constitutional Court of the Slovak Republic, and on Proceedings before Constitutional Court and the Status of Judges, of 20 January 1993*) or by many special acts (e.g. Georgia, Uzbekistan) or by general provisions regulating the position of State officers.

Some significant systems in force are as follows:

Belarus: The Constitutional Court independently acquires the information facilities and personnel required for its activities (Article 24.3 of the *Constitutional Court Act*).

⁷ Some Courts have also established additional special services supporting the activities of the Court, e.g. the Constitutional Court of the Republic of Uzbekistan under the Provisions on the Expert Advice Council of the Constitutional Court of the Republic of Uzbekistan of 5 July 1996.

The physical and technical resources required for the activities of the Constitutional Court, including means of transport and communication, are provided by the appropriate State bodies in accordance with a procedure established by the President of the Republic of Belarus with the agreement of the Constitutional Court.

The existing level of physical and technical resources required for the activities of the Constitutional Court may be reduced only with the consent of the Supreme Council of the Republic of Belarus (Article 244 of the *Constitutional Court Act*).

Latvia: The Constitutional Court freely and independently carries out information and organizational facilities procurement for its activities (article 5-1.4 of the *Constitutional Court Act*).

Ukraine: The Constitutional Court adopts acts which regulate the organization of its internal work in conformity with the *Constitutional Court Act* (Article 3.2 of the *Constitutional Court Act*) taking into consideration statutory provisions on the Research consultants and assistants of judges of the Constitutional Court of Ukraine (Article 25 of the *Constitutional Court Act*), and the Organization and activities of the Constitutional Court of Ukraine (Articles 30-37 of the *Constitutional Court Act*), which involve: organization (Article 30), financing (Article 31), the Secretariat (Article 32), standing commissions (Article 33), temporary commissions (Article 34), the archive (Article 35), the library (Article 36) and the bulletin (Article 37). The organization of the activities of the Court is determined by the *Constitution*, by the *Constitutional Court Act*, as well as by internal acts of the Court.

Slovenia: The Constitutional Court of the Republic of Slovenia regulates its organization and work with its rules of procedure and other general acts (Article 2.2. of the *Constitutional Court Act*). A new *Rules of Procedure* were adopted on 15 September 2003 (Official Gazette RS, No. 93/03).

The administrative services of the Slovenian Constitutional Court consist of: the secretary of the Constitutional Court (responsible for matters of organization and legal knowledge and the director/assistant secretary (responsible for financial organizational matters) (Article 7 of the *Constitutional Court Act*).

The special services of the Constitutional Court consist of: law clerk staff, the Analysis and International Cooperation Department, the Documentation and Information technology department, the office of the registrar and the General and Financial Affairs Department. The Constitutional Court appoints advisers to the Constitutional Court from among legal and other experts (Article 7.3 of the *Constitutional Court Act*). The Constitutional Court may employ probationers in accordance with statute (Article 7.4 of the *Constitutional Court Act*).

References:

- Mavcic, A., *The Constitutional Review*, BookWorld publications, The Netherlands, 2001, ISBN: 90-75228-18-X, pages 33-51
- Mavcic, A., *Bjudžet konstitucijnogo sudu: Kontrol ta upravlinnja u svitli pitanj nezaležnosti i samostijnosti sudu*, *Visnik Konstitucijnogo sudu Ukraini*, Specialnij vipusk, 5-6/1998, pages 7-24
- Harutyunyan, G., Mavcic, A., *The Constitutional Review and its Development in the Modern World*, Yerevan-Ljubljana, 1999, published by Hayagitak, pages 217-263

Rik Ryckeboer
savjetnik sudije Arbitražnog suda Belgije

BUDŽET ARBITRAŽNOG SUDA BELGIJE

1. Da bi ustavni sud mogao ispravno obaviti svoju misiju, uz potrebnu nezavisnost, on mora, između ostalog, raspolagati dostatnim finansijskim sredstvima.¹

Ni u jednom momentu ne smije biti stvoren utisak da sudije nešto očekuju od vlasti ili da se boje vlasti koje imaju izvjesne interese ili su ponekad strane u postupku pred ustavnim sudom.²

Neke druge mjere mogu također doprinijeti nezavisnosti i nepristranosti sudija. U Belgiji su to:

- ustavna osnova za osnivanje Ustavnog suda i organizaciju putem "specijalnog zakona", to jest zakona koji usvaja federalni Parlament (bikameralni sistem) specijalnom većinom od dvije trećine, o važnim aspektima nadležnosti, institucije, funkcioniranja, procedure i autoriteta presuda Suda:
- određivanje tretmana zakonom i penzijski režim koji je sličan onom za državne funkcionere;
- nominiranje s doživotnim mandatom i interni disciplinarni režim;
- interni izbor predsjednika;
- nominiranje administrativnog osoblja Suda;

² Arbitražni sud su prvobitno stvorili određeni zakonodavci u cilju kontrole poštivanja pravila raspodjele nadležnosti između raznih entiteta federalne Belgije (federalna država, tri zajednice i tri regije). Nakon revizije Ustava iz 1988. godine, koji je proveden specijalnim zakonom od 6. januara 1989. godine, nadležnost Suda je proširena na kontrolu poštivanja čl. 10, 11. i 24. Ustava koji garantiraju princip jednakosti, zabranu diskriminacije i prava i slobode u oblasti obrazovanja. Nakon izmjene specijalnim zakonom od 9. marta 2003. godine, ne samo da su bili uključeni čl. 10, 11. i 24. nego i čitav Odjeljak II Ustava (čl. od 8. do 32),

2. Zakonska osnova finansiranja Ustavnog suda Belgije je previđena članom 123. stav 1. Specijalnog zakona o Arbitražnom sudu od 6. januara 1989. godine. Taj član propisuje: *“Raspoloživa sredstva za funkcioniranje Arbitražnog suda su upisana u budžet dotacija”*

Da bi razumjeli ovu odredbu na ispravan način, potrebno je reći nekoliko riječi o budžetskom sistemu koji se primjenjuje u Belgiji.

Svi prihodi kojima raspolaže vlast u Belgiji su upisani u Zakonu o budžetu sredstava. Opći budžet troškova je također uspostavljen zakonom u kojem se nalazi specifikacija svih troškova. Za svaki program troškova određena su sredstva koja, u principu, ne mogu preći određenu granicu.

I budžet sredstava i opći budžet troškova određuje Parlament na kraju svake godine na osnovu nacрта koje dostavljaju ministri finansija i budžeta. Nacrte ispituje Komisija za finansije i budžet Doma zastupnika.

Prvi dio općeg budžeta troškova se odnosi na sredstva iz dotacija koje se dodjeljuju izvjesnom broju institucija javnog prava među kojima je i Arbitražni sud.

Specifičnost ovih dotacija je da namjenu sredstava određuje sama institucija kojoj je dodijeljena dotacija. Ova sredstva su određena u budžetskom zakonu, jednim jedinim članom o budžetu za svaku instituciju bez specifikacija. *³

kao i čl. 170, 172. i 191. koji stvaraju okvir kontrole ustavnosti koju vrši Sud.

Kontrola koju vrši Arbitražni sud se od tada odnosi ne samo na odnose između određenih zakonodavnih vlasti federalne Belgije, nego, u izvjesnim slučajevima, i na odnose između zakonodavnih vlasti i izvršnih vlasti (kontrola vezana za princip zakonitosti).

³ Ova odredba je preuzeta iz zakona od 28. juna 1983. godine kojim je osnovan Arbitražni sud. Kompletan tekst zakona od 6. januara 1989. godine, koji je sada na snazi, može se pročitati na Internet stranici (na flamaskom i francuskom) ili u bazi podataka CODICES-a Venecijanske komisije (www.venice.coe.int), (na francuskom i engleskom).

Kako u vrijeme kada je osnovan Arbitražni sud 1983. godine, tako i tokom prvog proširenja nadležnosti 1989. godine, usvojen je poseban budžetski zakon o pitanju dotacija.⁴

Ovakve dotacije su prvobitno dodjeljivane samo kraljevskoj porodici, Domu zastupnika i Senatu (dva doma federalnog Parlamenta) kao i Finansijskom sudu (*la Cour des Comptes*).^{5,6}

3. Dodjela dotacije Arbitražnom sudu je predstavljala objelodanjivanje autonomije povjerene Sudu. To se činilo očiglednim samo po sebi, kao što to dokazuje izostanak svakog osporavanja za vrijeme pripremnih radova navedene zakonske odredbe i Činjenica da nikakav drugi zakon ili propis koji se odnosi na Arbitražni sud nije smatran potrebnim.

Finansijska autonomija dodijeljena Sudu je jednostavno bila potrebna da bi omogućila Sudu da s autoritetom vrši svoju prvobitnu ulogu arbitra između različitih zakonodavaca u Belgiji. Ovaj arbitar je imao ovlasti da poništava zakonske odredbe (*ex tunc*) ako se to pokaže potrebnim.

To je, dakle, zakonski režim u teoriji.

4. U toku prve godine funkcioniranja (počevši od 1. oktobra 1984. godine), dotacija koja je dodijeljena Arbitražnom sudu je upisana u budžet dotacija i bila je usvojena bez ikakvih komentara.

⁴ Zbog toga se još uvijek govori o budžetu dotacija iz Specijalnog zakona o Arbitražnom sud od 6. januara 1989. godine, premda dotacije od sada čine dio općeg budžeta troškova.

⁵ Finansijski sud je organ zakonodavne vlasti koji vrši, za Predstavnički dom, kontrolu prihoda i rashoda federalne države, zajednica, regiona, provincija i javnih ustanova.

⁶ Kada je riječ o kraljevskoj kući, Ustav (član 89) govori o "građanskoj listi" koja određuje prihode za kompletnu vladavinu kralja. Prema članu 174. Ustava, Predstavnički dom i Senat određuju godišnje, svaki za sebe, vlastite dotacije funkcioniranja. Zakon ne propisuje eksplicitno dotaciju za Finansijski sud.

Za vrijeme rasprava o narednom budžetu (1985. godina) izvjesni parlamentarci su doveli u pitanje sažeti ekspoze vezan za dotaciju koju je tražio Sud.

Finansijska komisija Predstavničkog doma je insistirala da se u budućnosti dostavlja podrobnije obrazloženje. Također je zatraženo da Sud koristi budžetske sheme i modele koje koristi i sam Dom, a koji su nametnuti i Finansijskom sudu od 1985. godine.⁷

Na kraju je dogovoreno da predsjednik Predstavničkog doma traži dodatna objašnjenja u vezi sa traženom dotacijom, ako se to pokaže potrebnim. Od 1986. godine, Arbitražni sud je svake godine u mjesecu julu tražio globalni iznos po osnovi dotacije za narednu godinu. Ovaj zahtjev je obrazložen podjelom globalnog iznosa na nekoliko rubrika.⁸

U toku narednih godina (1986-1999), nijedna primjedba nije upućena u pogledu zahtjeva za dotaciju, a ni predsjednik Predstavničkog doma nije tražio druga pojašnjenja.

Prije nego što pređemo na skorašnji razvoj, željeli bismo pojasniti neke druge aspekte budžetskog upravljanja Arbitražnog suda.

5. U nedostatku preciznih propisa, Sud, u principu, nije podređen pravilima računovodstva koji regulira obične račune države. Međutim, autonomija Suda ne znači da Sud može koristiti finansijska sredstva koja su mu dodijeljena bez ikakvog vođenja finansijskih knjiga i kontrole.

Sud je sam usvojio Interni poslovnik za vođenje računa i kontrolu troškova.⁹

⁷ Vidi, pripremni radovi zakona od 11. juna 1985. godine koji sadržavaju budžet dotacija za budžetsku 1985. godinu: Parlamentarna dokumentacija, Predstavnički dom, 1984-1985, 4-IV, br. 3, str. 1-5.

⁸ Troškovi osoblja, troškovi funkcioniranja i troškovi opreme.

⁹ Vidi, Poslovnik od 15. decembra 1987. godine objavljen u "Moniteur belge" od 29. decembra 1987. godine. Ovaj Poslovnik je potvrđen (nakon zamjene Organskog zakona o Arbitražnom

Prema ovom Poslovniku, dva predsjednika potpisuju sve angažmane u vezi sa troškovima i sve naloge plaćanja u granicama budžeta kojeg je odredio Sud i u granicama dotacija koje su mu dodijeljene.

U praksi predsjednik koji je na funkciji¹⁰ je onaj koji djeluje u svojstvu nalogodavca troškova i koji odobrava plaćanja, nakon službene potvrde koju daje registrar.

Sud zapošljava računovođu koji vodi knjige uz pomoć informatiziranog računovodstva. Kada je riječ o operacijama plaćanja članova personala, Finansijski sud pomaže Sudu. Sud je smješten u zgradi kojom upravlja javna služba i za ovo plaća određeni godišnji doprinos.

Dotacija se dodjeljuje Sudu u četiri tromjesečja.

U svrhu kontrole računa, Sud određuje dvojicu sudija koji mogu u svakom momentu izvršiti knjigovodstvenu provjeru. Na početku godine, predsjednici dostavljaju obračune iz prethodne godine Sudu na odobrenje. Sudije povjerenici prave izvještaj o obračunima i računovodstvenom upravljanju.

U toku septembra svake godine obračune odobrava Sud na generalnoj skupštini. Tom prilikom se predsjednici i sudije povjerenici oslobađaju obaveze. U toku tog perioda izrađuje se budžet na osnovu kojeg će se realizirati dotacija za narednu godinu.

Dakle, do nedavno nije bilo nikakve vanjske kontrole. To je, dakle, bila osnovna shema finansijskog režima Arbitražnog suda koja je osiguravala potrebnu autonomiju Sudu.

sudu od 28. juna 1983. godine Specijalnim zakonom o Arbitražnom sudu od 6. januara 1989. godine) odlukom od 14. februara 1989. godine ("Moniteur belge" od 23. februara 1989. godine). Ovaj tekst je također objavljen na web stranici Suda (www.arbitrage.be) u rubrici "osnovni tekstovi/poslovnici".

¹⁰ Predsjednici flamanske i frankofonske lingvističke grupe se smjenjuju jednom godišnje, počevši od 1. septembra. Glas predsjednika koji je na funkciji je odlučujući u slučaju pariteta glasova.

6. Zbog niza faktora, stvari su se nedavno znatno izmijenile:

- a) Kao što je već rečeno, dotacija dodjeljivana Arbitražnom sudu, kao ona kraljevskoj kući i parlamentarnim skupštinama, usvaja se posebnim zakonom. Zbog same prirode ustavnih instanci i njihovih izvještaja, usvajanje ovih zakona se realizira u okviru poštovanja autonomije i vodeći računa o ustavnom odvijanju vlasti. Od budžetske 1990. godine, dotacije se prikazuju u općem godišnjem budžetu troškova države.
- b) Dotacije su u međuvremenu također bile predviđene i za izvjesne nove institucije sa posebnim statusom koji iziskuje njihova priroda.¹¹

Međutim, Računovodstvena komisija Predstavničkog doma^{11 12} insistira na tome da sve institucije jednako koriste budžetsku shemu Doma i Finansijskog suda i da njihovi budžeti i detaljni obračuni budu podvrgnuti kontroli Predstavničkog doma. Od 2000. godine, prijedlozi zakona se dostavljaju na povratan način u cilju "zajedničke osnove" za kontrolu i odobrenje budžeta i proračuna za sve institucije.¹³

¹¹ To su stalni komiteti kontrole policijske i obavještajne službe (član 67. Zakona od 18. jula 1991. godine) federalni medijatori (član 18. Zakona od 22. marta 1995. godine) i Više vijeće pravde (član 45. Zakona od 22. decembra 1998. godine). Što se tiče germanske zajednice, Zajednička komisija zajednice (dva federalna entiteta), političke partije, izabrani članovi Evropskog parlamenta, dotacije su od tada također upisane u budžet.

¹² U skladu s članom 174. Ustava, Predstavnički dom i Senat utvrđuju svoje budžete na autonoman način. U okviru Predstavničkog doma uspostavljena je Računovodstvena komisija koja određuje budžet Doma na prijedlog kvestatora (član 172. stav 2. Poslovnika Doma). Ova komisija Doma ispituje i detaljne budžetske prijedloge i obračune Finansijskog suda, što je ovlast izvršne vlasti.

¹³ Ovo već poštuju sve institucije na dobrovoljnoj bazi, premda nije eksplicitno rečeno ni u jednom zakonu koji se odnosi na ove institucije.

Arbitražnom sudu se također šalju prijedlozi,¹⁴ premda je legislativni odjel Vijeća države, u svom mišljenju koje se odnosi na prvi prijedlog zakona, skrenuo pažnju na fundamentalnu razliku između Ustavnog suda i ostalih institucija koje su, na različitim stepenima, vezane za Parlament.¹⁵

Vijeće države je skrenulo pažnju da je potreban poseban zakon za Arbitražni sud (usvojen specijalnom većinom od dvije trećine).

- c) Finansijske potrebe Suda su se povećale zbog povećanja broja predmeta, broja osoblja, informatizacije itd. Pored toga, Sud je od 2000. godine prisiljen da ponekad traži dodatne dotacije.

Ni ovo se još uvijek nije pokazalo dovoljnim za održavanje budžeta u ravnoteži.¹⁶

7. Suočen sa svim ovim elementima, Arbitražni sud je usvojio pragmatičan stav, iako nije izgubio svoju izvornu poziciju.

S jedne strane, Sud nastoji pokazati transparentnost u svom finansijskom upravljanju. Zbog toga je prihvatio da uspostavi budžet u skladu sa shemom Doma. Zahtjev za dotacijom se detaljno obrazlaže i popraćen je, u svrhu informacije, nacrtom budžeta za narednu godinu. Metoda rada je utvrđena zajedničkim protokolom predsjednika Predstavničkog doma i predsjednika Arbitražnog suda, predviđajući

Isto kao i Komisiji za nominaciju za službu notara.

¹⁵ Prema Vijeću države, nezavisnost Arbitražnog suda ne predstavlja prepreku izvjesnoj kontroli korištenja fondova koji su na raspolaganju Domu, "ali mora biti prilagođena funkciji vezanoj za specifičnost institucije i uloge koju on ima u ravnoteži vlasti" (Parlamentarna dokumentacija, Dom, 200-201, DOC 50-0986/006, str. 5).

¹⁶ Dodatne dotacije i budžetski deficiti su, na zahtjev Računovodstvene komisije Predstavničkog doma, bili odbijeni zbog rezerve koju je Sud stvorio sa bonusom prethodnih godina.

intervenciju predsjednika Finansijskog suda u verifikaciji budžeta Suda.¹⁷

S druge strane, zatražena dotacija ostaje ograničena na globalni iznos.¹⁸

I to je suština dotacije. Sud održava svoju poziciju u pogledu prijedloga zakona koji potčinjavaju Sud ekstenzivnoj kontroli Predstavničkog doma. Sud i dalje smatra da takvi prijedlozi ne poznaju položaj ustavnog suda kao specifične institucije u strukturi federalne belgijske države i ne poznaju *modus vivendi* pronađen u međuvremenu.

¹⁷ U skladu sa protokolom (juni 2002. godine), nacrti budžeta se šalju, nakon što ih je odobrio Sud, prvom predsjedniku i predsjedniku Finansijskog suda koji, nakon vršenja kontrole saglasnosti s budžetom, prave izvještaj. Nakon što je Sud dao konačno odobrenje, šalje ih predsjedniku Predstavničkog doma, uz izvještaj o kontroli predsjednika Finansijskog suda.

¹⁸ Od ministra budžeta se zahtijeva da zatražena dotacija bude prikazana u nacrtu zakona koji sadrži opći budžet troškova koji mora biti izglasan na kraju godine.

Rik Ryckeboer

Référendaire Cour d'arbitrage de Belgique

LE BUDGET DE LA COUR D'ARBITRAGE DE BELGIQUE

1. Pour qu'une cour constitutionnelle puisse accomplir sa mission correctement et avec l'indépendance nécessaire, elle doit disposer, entre autres, de moyens financiers suffisants.¹

A aucun moment, l'impression ne peut naître que les juges ont quelque chose à attendre ou à craindre des autorités qui ont des intérêts ou sont mêmes parfois parties dans une affaire dont la cour constitutionnelle est saisie.²

¹ D'autres mesures peuvent de même contribuer à l'indépendance et à l'impartialité des juges. En Belgique, ce sont notamment:

- un fondement constitutionnel pour l'institution de la Cour constitutionnelle, et l'organisation par voie de loi "spéciale", c'est-à-dire une loi adoptée au parlement fédéral (système bicaméral) par une majorité spéciale de deux tiers, des aspects majeurs de la compétence, de l'institution, du fonctionnement, de la procédure et de l'autorité des arrêts de la Cour;
- la fixation des traitements par la loi et un régime de pension similaire à celui de tous les fonctionnaires de l'Etat;
- la nomination à vie et un régime disciplinaire interne;
- l'élection interne des présidents;
- la nomination du personnel administratif par la Cour elle-même;

² A l'origine, la Cour d'arbitrage a été instituée pour contrôler le respect, par les différents législateurs, des règles de répartition des compétences entre les différentes entités de la Belgique fédérale (l'Etat fédéral, les trois communautés et les trois régions). Après la révision de la Constitution de 1988, mise en application par la loi spéciale du 6 janvier 1989, la compétence de la Cour a été étendue au contrôle du respect des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité, l'interdiction de discrimination et les droits et libertés en matière d'enseignement. Depuis la modification intervenue par la loi spéciale du 9 mars 2003, ce ne sont plus seulement les articles 10, 11 et 24 mais

2. Le fondement légal du financement de la Cour constitutionnelle belge est fourni par l'article 123, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui dispose: *“Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Cour d'arbitrage sont inscrits au budget des Dotations”*.³

Pour une bonne compréhension de cette disposition, un mot d'explication sur le système budgétaire appliqué en Belgique est nécessaire.

En Belgique, toutes les recettes que l'autorité entend percevoir sont inscrites dans la loi sur le budget des voies et moyens. Un budget général des dépenses est par ailleurs aussi établi par une loi, dans laquelle figure le relevé détaillé de toutes les dépenses. Pour chaque programme de dépenses sont fixés des crédits qui, en principe, ne peuvent pas être dépassés.

Tant le budget des voies et moyens que le budget général des dépenses sont établis à la fin de chaque année par le Parlement, sur la base d'un projet déposé par les ministres des Finances et du Budget. Les projets sont d'abord examinés en Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Représentants.

Une première partie du budget général des dépenses concerne les crédits relatifs aux dotations attribuées à un

l'ensemble du titre II de la Constitution (les articles 8 à 32), ainsi que ses articles 170, 172 et 191 qui constituent le cadre de référence du contrôle de constitutionnalité opéré par la Cour.

Le contrôle opéré par la Cour d'arbitrage peut dès lors se rapporter non seulement aux relations entre les différents pouvoirs législatifs de la Belgique fédérale, mais aussi, dans certains cas, aux rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (par un contrôle au regard du principe de légalité).

³ Cette disposition est la reprise d'une disposition identique de la loi du 28 juin 1983 qui a institué la Cour d'arbitrage. Le texte complet de la loi du 6 janvier 1989 actuellement en vigueur peut être consulté sur le site web de la Cour www.arbitrage.be (en néerlandais et en français) ou par le biais de la banque de données CODICES de la Commission de Venise (en français et en anglais) (www.venice.coe.int).

certain nombre d'institutions de droit public, parmi lesquelles la Cour d'arbitrage.

La particularité de ces dotations est que l'affectation du crédit est fixée par l'institution même à laquelle la dotation est attribuée. Dans la loi budgétaire, ce crédit est fixé dans un seul article budgétaire par institution, sans autre ventilation ni détail.

Tant à l'époque de la création de la Cour d'arbitrage, en 1983, que lors de la première extension de compétences, en 1989, une loi budgétaire séparée était adoptée pour les dotations.^{4 5 6}

De telles dotations étaient à l'origine attribuées seulement à la famille royale, à la Chambre des Représentants et au Sénat (les deux chambres du Parlement fédéral, chacune pour ce qui la concerne), ainsi qu'à la Cour des Comptes.^{5,6}

3. L'attribution d'une dotation à la Cour d'arbitrage était révélatrice de l'autonomie conférée à celle-ci. Cela semblait manifestement aller de soi, comme le prouve l'absence de toute contestation lors des travaux préparatoires de la disposition législative précitée et le fait qu'aucune autre législation ou réglementation relative au budget de la Cour d'arbitrage n'ait été jugée nécessaire.

⁴ C'est pourquoi il est encore question dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage du budget des dotations, bien que les dotations constituent désormais une partie du budget général des dépenses.

⁵ La Cour des Comptes est un organe du pouvoir législatif qui exerce, pour le compte de la Chambre des Représentants, le contrôle sur les recettes et les dépenses de l'Etat fédéral, des communautés, des régions, des provinces et des établissements publics.

⁶ Pour la maison royale, la Constitution (article 89) parle de la "liste civile", qui fixe le revenu du Roi pour toute la durée de son règne. Conformément à l'article 174 de la Constitution, la Chambre des Représentants et le Sénat fixent annuellement, chacun en ce qui le concerne, leur dotation de fonctionnement. La loi ne prévoit pas explicitement une dotation pour la Cour des Comptes.

L'autonomie financière conférée à la Cour était tout simplement nécessaire pour permettre à celle-ci d'exercer avec autorité son rôle initial, à savoir celui d'arbitre entre les différents législateurs en Belgique, doté du pouvoir d'annuler le cas échéant des dispositions législatives (*ex tunc*).

Voilà pour le régime légal en théorie.

4. Au cours de la première année de fonctionnement (à partir du 1er octobre 1984), la dotation à attribuer à la Cour d'arbitrage a été inscrite dans le budget des dotations et a été adoptée sans autre commentaire.

Lors des discussions relatives au budget suivant (1985), certains parlementaires ont mis en question l'exposé sommaire accompagnant la dotation demandée par la Cour.

La Commission des Finances de la Chambre des Représentants a insisté pour qu'une justification plus circonstanciée soit fournie à l'avenir. Il a aussi été demandé que la Cour utilise les schémas et modèles budgétaires utilisés par la chambre elle-même et imposés à la Cour des Comptes depuis 1985.⁷

Il a finalement été convenu qu'il appartiendrait au président de la Chambre des Représentants de réclamer le cas échéant des explications supplémentaires concernant la dotation demandée.

A partir de 1986, la Cour d'arbitrage a demandé chaque année, au mois de juillet, un montant global à titre de dotation pour l'année suivante. Cette demande était explicitée par une répartition du montant global sous quelques rubriques.⁸

Au cours des années suivantes (1986-1999), plus aucune observation n'a été formulée à propos des demandes

Voir les travaux préparatoires de la loi du 11 juin 1985 contenant le budget des dotations de l'année budgétaire 1985: Doc. pari., Chambre des Représentants, 1984-1985, 4-IV, N.3, pp. 1-5.

⁸ A savoir: les dépenses de personnel, les frais de fonctionnement et les frais d'équipement.

de dotation et le président de la Chambre des Représentants n'a pas réclamé d'autres précisions.

Avant d'aborder l'évolution plus récente, nous voudrions d'abord encore éclaircir quelques autres aspects de la gestion budgétaire de la Cour d'arbitrage.

5. En l'absence de toute réglementation plus précise, la Cour n'est en principe pas soumise aux règles comptables qui régissent la comptabilité ordinaire de l'Etat.

L'autonomie de la Cour ne signifie toutefois pas que celle-ci userait des deniers publics qui lui sont confiés sans aucune comptabilité ni aucun contrôle.

La Cour a adopté elle-même un règlement d'ordre intérieur pour les comptes et le contrôle des dépenses.⁹

Selon ce règlement, les deux présidents ont la signature pour tous engagements de dépenses et tous ordres de paiement dans les limites du budget établi par la Cour et de la dotation allouée à celle-ci.

Dans la pratique, c'est le président en fonction¹⁰ qui intervient en qualité d'ordonnateur des dépenses et qui autorise les paiements, après le visa des greffiers.

La Cour emploie un comptable qui tient les comptes détaillés à l'aide d'une comptabilité informatisée.

Pour les opérations relatives aux rémunérations de tous les membres du personnel, la Cour est assistée par la

⁹ Voir le règlement d'ordre intérieur du 15 décembre 1987, publié au Moniteur belge du 29 décembre 1987. Ce règlement a été confirmé (après le remplacement de la loi organique du 28 juin 1983 sur la Cour d'arbitrage par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage) par une décision du 14 février 1989 (Moniteur belge du 23 février 1989). Ce texte est également publié sur le site web de la Cour (www.arbitrage.be) sous la rubrique 'textes de base/règlements'.

¹⁰ Les présidents des groupes linguistiques néerlandophone et francophone exercent à tour de rôle pour un an, débutant le 1er septembre, la présidence 'en fonction'. La voix du président 'en fonction' est prépondérante en cas de parité des voix.

Cour des Comptes. La Cour est installée dans un bâtiment géré par un service public. Elle paie pour cela une contribution annuelle. La Cour ne peut pas faire appel à du personnel qui serait détaché d'autres institutions publiques.

La dotation est allouée à la Cour en quatre trimestres. En vue du contrôle des comptes, la Cour désigne deux juges commissaires qui peuvent à tout moment faire toutes les vérifications comptables. En début d'année, les présidents soumettent les comptes de l'année précédente à l'approbation de la Cour. Les juges commissaires font rapport sur ces comptes et sur la gestion comptable.

Au cours du mois de septembre de chaque année, les comptes sont approuvés par la Cour en assemblée générale. A cette occasion, il est donné décharge aux présidents et aux commissaires.

Au cours de cette même période est élaboré le budget sur la base duquel s'opérera la demande de dotation pour l'année suivante.

Il n'était question d'aucun contrôle externe, tout au moins jusqu'il y a peu.

Voilà pour le schéma de base du régime financier de la Cour d'arbitrage, lequel laissait effectivement à celle-ci l'autonomie nécessaire.

6. Plus récemment, les choses se sont considérablement modifiées, à la suite d'une série de facteurs:

- a) Ainsi qu'il a été dit déjà, la dotation allouée à la Cour d'arbitrage était, comme celle allouée à la maison royale et aux assemblées parlementaires, adoptée dans une loi séparée. Il résultait de la nature même de ces instances constitutionnelles et de leurs rapports respectifs que l'adoption de cette loi s'opérait dans le respect de leur autonomie et en tenant compte de la séparation constitutionnelle des pouvoirs.

Depuis l'année budgétaire 1990, les dotations figurent

dans le budget annuel général des dépenses de l'Etat.

- b) Dans l'intervalle, des dotations ont également été prévues pour certaines institutions nouvelles qui, en raison de leur nature, bénéficient aussi d'un statut financier particulier.¹¹

La Commission de la comptabilité de la Chambre des Représentants^{11 12} insiste néanmoins pour que toutes ces institutions utilisent également les schémas budgétaires de la Chambre et de la Cour des Comptes et pour que leurs budgets et leurs comptes détaillés soient soumis au contrôle de la Chambre des Représentants.

Depuis 2000, des propositions de loi ont été déposées de façon récurrente en vue d'un 'fondement commun' pour le contrôle et l'approbation des budgets et comptes de toutes ces institutions.¹³

La Cour d'arbitrage est aussi visée par ces propositions,¹⁴ bien que la section de législation du Conseil

¹¹ Ce sont les comités permanents de contrôle des services de police et des services de renseignements (article 57 de la loi du 18 juillet 1991), les médiateurs fédéraux (article 18 de la loi du 22 mars 1995) et le Conseil supérieur de la justice (article 45 de la loi du 22 décembre 1998). Pour la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune (deux entités fédérales), les partis politiques et les élus au Parlement européen, des dotations ont également été inscrites depuis lors.

¹² Conformément à l'article 174 de la Constitution, la Chambre des Représentants et le Sénat fixent de manière autonome leur budget. Au sein de la Chambre des Représentants est instituée une Commission de la comptabilité qui détermine le budget de la Chambre sur la proposition des questeurs (article 172.2 du Règlement de la Chambre). Cette commission de la Chambre examine également les propositions budgétaires détaillées et les comptes de la Cour des Comptes, qui est une émanation du pouvoir législatif.

¹³ Bien que ceci soit déjà respecté par toutes ces institutions sur une base volontaire, même si cela n'est pas explicitement dit dans la législation relative aux institutions concernées.

¹⁴ De même que les commissions de nomination pour le notariat.

d'Etat, dans son avis relatif à la première proposition de loi, ait attiré l'attention sur la différence fondamentale entre la Cour constitutionnelle et les autres institutions qui sont toutes, fût-ce à des degrés divers, rattachées au Parlement.¹⁵

Le Conseil d'Etat a encore fait remarquer qu'à l'égard de la Cour d'arbitrage, une loi spéciale (adoptée à la majorité spéciale des deux tiers) était nécessaire.

- c) Les besoins financiers de la Cour se sont accrus en raison de l'accroissement du nombre d'affaires, de l'extension du cadre du personnel, de l'informatisation...

En outre, depuis 2000, la Cour s'est vue obligée de demander quelquefois une dotation complémentaire.

Ceci ne s'est en outre pas toujours révélé suffisant pour maintenir le budget en équilibre.¹⁶

7. Confrontée à tous ces éléments, la Cour d'arbitrage a adopté une attitude pragmatique, sans se départir pour autant de sa position de principe.

D'une part, la Cour entend faire montre de transparence dans sa gestion financière. C'est pourquoi elle a accepté d'établir ses budgets conformément au schéma de la Chambre. Désormais, la demande de dotation motivée est accompagnée, à titre d'information, d'un projet de budget pour l'année à venir. Par ailleurs, une méthode de travail a été fixée dans un protocole commun du président de la Chambre des

¹⁵ Selon le Conseil d'Etat, l'indépendance de la Cour d'arbitrage ne fait pas obstacle à un certain contrôle de l'emploi des fonds mis à sa disposition par la Chambre, mais "celui-ci doit être modalisé en fonction de la spécificité de l'institution et du rôle qu'elle joue dans l'équilibre des pouvoirs" (Doc. pari., Chambre, 200-2001, DOC 50-0986/006, p. 5).

¹⁶ Les dotations complémentaires et les déficits budgétaires ont, à la demande de la commission de la comptabilité de la Chambre des Représentants, été imputés sur la réserve que la Cour avait pu constituer avec les bonis d'années antérieures.

Représentants et des présidents de la Cour d'arbitrage, prévoyant l'intervention des présidents de la Cour des Comptes dans la vérification des comptes de la Cour.¹⁷

D'autre part, la dotation demandée reste limitée à un montant global.¹⁸

C'est là tout simplement l'essence même d'une dotation. La Cour maintient sa position de principe à l'égard des propositions de loi qui reviendraient finalement à soumettre la Cour à un contrôle extensif par la Chambre des Représentants de ses budgets et comptes détaillés. La Cour continue de considérer que de telles propositions méconnaissent la position spécifique d'une cour constitutionnelle dans la structure de l'Etat fédéral belge et ignorent le *modus vivendi* trouvé dans l'intervalle.

¹⁷ Conformément à ce protocole (juin 2002), les projets de comptes sont envoyés, après leur approbation provisoire par la Cour, au premier président et au président de la Cour des Comptes, qui, après avoir contrôlé leur conformité au budget, en font rapport. Après l'approbation finale des comptes par la Cour, ceux-ci sont adressés au président de la Chambre des Représentants, accompagnés du rapport de contrôle des présidents de la Cour des Comptes.

¹⁸ Il est demandé au Ministre du Budget de faire figurer la dotation demandée dans le projet de loi contenant le budget général des dépenses qui doit être voté avant la fin de l'année.

Giovanni Catarino

šef Odsjeka za odnose sa javnošću Ustavnog suda Italije

**BUDŽET USTAVNOG SUDA ITALIJE
- ODLUČUJUĆI FAKTOR NJEGOVE
NEZAVISNOSTI**

1. "Nezavisnost je uvjet, ako ne dovoljan, onda barem neophodan, za nepristranost, uvjet koji će omogućiti ne samo da sudije budu nepristrani, nego i da ne budu spriječeni da to budu." Ovim riječima je Charles Eisenmann, eminentni austrijski specijalista ustavnog pravosuđa, podsjetio na jednu od karakteristika koju bi uvijek morao posjedovati ustavni sud. Isti autor ističe da nezavisnost ustavnog suda "ne drži toliko do načina nominiranja, koliko do statusa sudija onda kada su oni već nominirani: ono što je važno je to da oni nisu pod utjecajem vlasti koja ih bira, da se ne boje vlasti, niti da nešto očekuju od nje" [Eisenmann C, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche (Ustavno pravosuđe i Visoki ustavni sud Austrije)*, Pariz (1928)].

Da bi garantirali nezavisnost nekog ustavnog suda potrebno je, prema ovoj doktrini, da on može vršiti svoje visoke funkcije koje su mu dodijeljene ustavom i zakonom, a da ne zavisi, ili barem da zavisi što je moguće manje, od ostalih nosilaca državne vlasti. Dakle, potrebno je priznati njegovu autonomiju kroz tri značenja ove riječi, a to su: normativna autonomija, upravna autonomija i finansijska autonomija.

Za razliku od prve alineje člana 64. Ustava, koja eksplicitno predviđa ovlaštenja Parlamenta u pogledu donošenja propisa ("svaki dom usvaja svoj pravilnik apsolutnom većinom svojih članova"), stvari su nešto drukčije

s Ustavnim sudom. Zapravo, ni članovi Ustava Italije u vezi s Ustavnim sudom (čl. 134-137), ni ustavni zakoni (Ustavni zakon od 9. februara 1948. godine; Ustavni zakon od 11. marta 1953. godine; Ustavni zakon od 22. novembra 1967. godine) koji su usvojeni, u smislu prve alineje člana 137. Ustava, u cilju određivanja "uvjeta, forme i rokova" po kojima se mogu donositi presude ustavnosti i garancija nezavisnosti sudija Suda, ne pozivaju se na autonomiju Suda u bilo kojem od značenja koji su navedeni. Okviri te autonomije su bili postavljeni nižerangiranim zakonom, tj. Zakonom br. 87. od 11. marta 1953. godine, koji je odobrio Parlament provođenjem druge alineje člana 137. Ustava koja je omogućavala da nižerangirani zakon propiše "ostale norme koje su potrebne za uspostavljanje i funkcioniranje Suda."

Prvi dio Zakona br. 87 iz 1953. godine regulira modalitete formiranja Suda (način nominiranja i status sudija). U drugom dijelu ovaj Zakon regulira različite nadležnosti Suda kao i pitanja u vezi sa procedurom. U prvom dijelu ovog Zakona, tačnije član 14, propisuje da u pogledu unutrašnje organizacije Suda sam Sud može *"organizirati vršenje svojih funkcija poslovníkom kojeg odobrava većina članova."* Ovaj isti član predviđa da *"u granicama sredstava predviđenih zakonom Parlamenta u tu svrhu, Sud upravlja svojim troškovima, uslugama, uredima..."*.

Sud je 1958. godine, primjenom prvog dijela tog člana, usvojio Opći poslovnik koji je zamijenjen novim tekstom usvojenim 20. januara 1966. godine. Ovaj tekst je izmijenjen više puta, a propisuje da Sud raspolaže *općom nadležnošću propisivanja* (čl. 5, 6, 6.bis i 31. Općeg poslovnika) kao i *finansijskom autonomijom* (član 26. Općeg poslovnika). Nadležnost propisivanja je vršena u više navrata i vodila je, između ostalog, donošenju sljedećih poslovnika: *"Integracijske norme za postupak pred Ustavnim sudom"* (usvojene 16. marta 1956. godine i izmijenjene nakon toga), *"Poslovnik o zapošljavanju osoblja Ustavnog suda"* (usvojen

8. aprila 1960. godine i u potpunosti zamijenjen odlukom Suda od 16. decembra 1999. godine), “*Poslovník o uslugama i personalu*” (usvojen 10. februara 1984. godine i izmijenjen u više navrata), “*Poslovník o knjigovodstvenoj upravi*” (usvojen 23. jula 1984. godine i nakon toga više puta izmijenjen).

Što se tiče finansijskih sredstava, prema članu 2. Zakona br. 1312 od 24. decembra 1955. godine (izmijenjen članom 32. Zakona br. 41 od 28. februara 1986. godine), sredstva potrebna za funkcioniranje Ustavnog suda se upisuju svake godine u budžet, u dijelu koji se odnosi na Ministarstvo ekonomije i finansija. Predsjednik Suda svake godine dostavlja iznos potrebnih sredstava Ministarstvu ekonomije i finansija. Ministar upisuje iznose u nacrt zakona o budžetu kojeg Vijeće ministara mora odobriti i dostaviti Parlamentu.

U ovom pogledu se postavljaju važna pitanja. Uzimajući u obzir činjenicu da su normativna autonomija Suda i finansijska autonomija predviđene nižerangiranim zakonom, prema dobro poznatom pravilu “*lex posterior derogat priori*”, zakon usvojen parlamentarnom većinom koja nije naklonjena Sudu bi moga hipotetički lišiti Sud nadležnosti u pogledu propisivanja normi i finansijske autonomije. Međutim, jedan dio zastupnika doktrine [Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, Il L'ordinamento costituzionale italiano, Padova (Lekcije o ustavnom pravu II, Ustavno uređenje Italije (1976))*] je u ovom pogledu smatrao da normativna vlast i finansijska autonomija nisu prvobitno počivale u nižerangiranom zakonu koji ih spominje, nego da čine neodvojive dijelove ustavnog organa kao što je Sud (ostali ustavni organi - nazvani tako jer se nalaze na vrhu ljestvice države - su u Italiji: dva doma Parlamenta, Predsjedništvo Republike i Predsjedništvo Vijeća sa nezavisnošću koja je nešto ograničenija). Dakle, vlast u donošenju normi i finansijska autonomija proizlaze direktno iz Ustava. Norme koje sadrže Ustav i ustavni zakoni osiguravaju nezavisnost sudija - dakle i Suda - tako što ih štite od eventualnih sudskih

gonjenja i svakog napada u pogledu vršenja njegovih funkcija. Postojanjem normativne vlasti i finansijske autonomije izbjegava se situacija u kojoj neko od organa može biti sputan u funkcioniranju zbog miješanja nekog drugog ustavnog organa ili državnih vlasti (kao što je sudska vlast ili izvršna vlast).

Kada je riječ o dva doma Parlamenta za vrijeme prijeratnog perioda, naznačeno je da ako se troškovi za njihovo funkcioniranje moraju ostvariti u potrebnoj konkurenciji sa ostalim organima države, ovi posljednji bi mogli sputavati aktivnost Parlamenta [Finzi, C., *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative (Administrativna autonomija i ekonomija zakonodavne skupštine)*, Rim, (1934)].

Ista razmatranja bi se trebala provesti čak i u slučaju ostalih ustavnih organa.

Ova autonomija ne treba biti smatrana privilegijom, nego istinskim prerogativom dodijeljenim u svrhu boljeg funkcioniranja sistema u cjelini.

Međutim, ako su finansijska autonomija i normativna autonomija osnovne osobine Ustavnog suda po Ustavu, čak i u nedostatku eksplicitnih zakona, onda slijedi da bi svaki nižerangirani zakon koji bi naškodio toj autonomiji mogao biti neustavan.

Izvjesni autori smatraju da je ustavna autonomija, ako se pod tim terminom podrazumijeva isključivanje svake kontrole, naslijeđe prošlih epoha. Oni ističu da je takva autonomija na izvjestan način bila opravdana za zakonodavne skupštine u momentu njihovog osnivanja da bi ih zaštitila od eventualnog miješanja vladara, ali da se u aktuelnom ustavnom sistemu ne može zamisliti i ne treba primjenjivati na Ustavni sud, instituciju koja se prvi put pojavila u Ustavu od 1948. godine.

Također je bilo istaknuto da se nezavisnost ustavnih organa, ako se pod tim pojmom podrazumijeva izostanak vanjske kontrole, oslanja na koncept podjele vlasti što nije više aktuelno jer se danas govori o saradnji između vlasti. Vlasti se u stvari kontroliraju međusobno: tako, kada je riječ o Ustavnom sudu, predsjednik Republike nominira trećinu sudija Suda, iako njemu, u slučaj veleizdaje ili napada na Ustav, sudi ovaj Sud. Ustavni sud može poništiti zakone Parlamenta, ali je Parlament taj koji nominira drugu trećinu sudija Suda (treću trećinu sudija nominiraju sudske vlasti).

2. U ovom pogledu, Ustavni sud je zauzeo jasnu poziciju u presudi br. 129 iz 1981. godine koju je usvojio prilikom pitanja konflikta raspodjele državnih ovlasti. Ovaj spor je pokrenuo Finansijski sud protiv dva doma Parlamenta i Predsjedništva Republike. Spor u pogledu nadležnosti predstavlja pravni lijek pozitivnim ili negativnim sporovima nadležnosti koji se mogu pojaviti između državnih vlasti (zakonodavna, izvršna, sudska). Ovakvo pitanje se pokreće pred Ustavnim sudom svaki put kada jedna od vlasti države izjavi da neka druga vlast - svojim djelovanjem ili izostankom djelovanja - predstavlja prepreku za vršenje funkcija koje su joj dodijeljene po Ustavu. Sud u ovom slučaju donosi odluku kojom odlučuje kome pripada osporena nadležnost i, u slučaju kada je usvojen neki akt koji krši ovu nadležnost, Ustavni sud ga poništava.

U slučaju vezanom za ovu presudu, Finansijski sud, koji je smatrao da ima opću nadležnost u pitanjima javnih finansija koja mu je priznata drugom alinejom člana 103. Ustava ("Finansijski sud ima nadležnost u stvarima vezanim za javne finansije i ostala pitanja specificirana zakonom"), je tvrdio da vrši kontrolu (u sudskoj formi) računa trezora dva doma Parlamenta i Predsjedništva Republike. Ustavni organi su se usprotivili ovakvom zahtjevu i pokrenuli su spor između "državnih organa" pred Ustavnim sudom. Ovaj spor je predviđen drugom alinejom člana 134. Ustava.

Finansijski sud je zasnovao svoj zahtjev na prethodnim presudama Ustavnog suda prema kojima je u talijanskom sudskom poretku potvrđeno postojanje općeg principa prema kojem novac poreskih obveznika, namijenjen zadovoljavanju potreba nacionalnog kolektiviteta, bez obzira na lice koje upravlja ovim fondom, mora biti podvrgnut izvještaju kojeg ispituje Finansijski sud koji potvrđuje da je upravljanje bilo ispravno.

Prema mišljenju Finansijskog suda, činjenica da računovodstveni uredi ustavnih organa nisu bili podložni sudskoj kontroli Finansijskog suda je predstavljala anahronizam lišen svakog opravdanja u aktuelnom ustavnom režimu. Zbog nedostatka odredbe koja bi isključila svaku kontrolu knjigovodstvenih ureda ustavnih organa, ovaj sud je podržao primjenu člana 44. Zakona br. 1214 od 12. jula 1934. godine prema kojem Finansijski sud "donosi odluku" o obračunima ureda koji upravljaju javnim fondovima.

Međutim, Ustavni sud je zauzeo drukčije stanovište. Presudom br. 129 iz 1981. godine, koja je usvojena po navedenom zahtjevu, Ustavni sud je potvrdio da za vrijeme perioda monarhije, dakle, prije stupanja na snagu Ustava iz 1948. godine, ni blagajnici, ni i oba doma nisu nikada bili potčinjeni kontroli Finansijskog suda. Ovakva praksa je korištena čak i dolaskom Republike 1946. godine. Ustavni sud je zaključio da po pravilu *običajnog ustavnog prava*, čak i u nedostatku eksplicitnog zakona na ustavnom nivou, ustavni organi imaju *specijalnu autonomiju* koja se ostvaruje na planu stvaranja normi kojima se uređuje njihovo funkcioniranje ili na planu primjene navedenih normi na konkretne slučajeve.

Na finansijskom planu ovo znači da svaki ustavni organ, uključujući Ustavni sud, može donijeti poslovnik koji smatra najpodesnijim za upravljanje sredstvima kojima raspolaže i sam uspostaviti kontrolu i lijekove koje smatra najadekvatnijim u slučaju lošeg upravljanja. Da je sve ovo

drukčije, to jest da postoji određena forma vanjske kontrole, ustavna autonomija bi rezultirala kompromisom.

3. U vršenju svojih normativnih nadležnosti, Ustavni sud je 24. jula 1984. godine usvojio Poslovnik upravnog računovodstva kojim se izražava finansijska nezavisnost Suda u pogledu njegovog budžeta i upravljanja sredstvima i baštinom.

Međutim, ova nezavisnost se tumači prije svega *definiranjem finansijskih potreba na autonoman način*. Sud dostavlja Ministarstvu trezora iznose koji su mu potrebni za izvršavanje zadataka.

Ministarstvo ekonomije i finansija upisuje ovaj iznos - zajedno sa iznosima drugih ustavnih organa - u nacrt budžeta države, u odjeljku troškova predviđenih za Ministarstvo i Parlament. Nakon što se odobri budžet, Ministarstvo isplaćuje iznose koji su dodijeljeni Sudu na račun za trezorske funkcije Suda.

Bilo bi interesantno naznačiti da je Uredbom donesenom u maju 1993. godine Vlada smanjila iznose upisane u državni budžet za funkcioniranje ustavnih organa za 3%, opravdavajući ovu mjeru krizom javnih finansija. U toku parlamentarne diskusije, koja se odvijala povodom izmjene uredbe sa zakonskom snagom u zakon, istaknuto je da, usprkos smanjenju u okviru niza finansijskih mjera koje ne mogu zaobići ni ustavne organe, ovo predstavlja opasan presedan za ustavnu autonomiju. Političke snage su ovom prilikom prezentirale dnevni red kojim su zadužile Vladu da uspostavi kontakt sa predsjednicima ustavnih organa u cilju definiranja zajedničkog sporazuma i u cilju smanjenja sredstava upisanih u budžet svakog ustavnog organa zbog finansijskih problema u datom momentu. Isti slučaj se ponovio 1995. godine. Ovaj put je smanjenje, koje je nametnula Vlada, iznosilo 5%. Međutim, na kraju je rješenje bilo isto kao i u 1993. godini.

Uredba br. 168 od 12. jula 2004. godine, koja je uvela mjere sa ciljem obuzdavanja javnih troškova ograničila je iznose koji su već bili dodijeljeni budžetom za 2004. godinu za više upravnih i javnih organa, ali ne i za ustavne organe.

Prilikom izrade finansijskog zakona za 2005. godinu, Ministarstvo ekonomije i finansija je odredilo smanjenje od 2% za sve upravne organe države, ali je preciziralo da se ovo ograničenje ne odnosi na troškove ustavnih organa.

4. Sud izrađuje svoj vlastiti proračun troškova koji se odnosi na sredstva za blagajnu (što uglavnom predstavlja iznose koje prebacuje država) i na troškove koji su potrebni za njegovo funkcioniranje. U ovom smislu treba istaći da Sud iz svog budžeta plaća sudije i vlastite službenike, asistente sudija, materijal za biblioteku i sve iznose koji su potrebni za pomoć rada sudija i administraciju osoblja. Međutim, pogledajmo ovu proceduru na detaljan način.

Sredstva i troškovi su naznačeni u godišnjem nacrtu budžeta kojeg sastavlja generalni sekretar jednom godišnje na bazi osnovnog iznosa koji država isplaćuje Sudu i programa aktivnosti kojeg izrađuju određene administrativne službe. Nacrt se dostavlja Uredu predsjednika. Predsjednik, ili zamjenik predsjednika u slučaju spriječenosti predsjednika, i dvojica drugih sudija Suda, čije se ime izvlači na sreću svake dvije godine, detaljno ga proučavaju i dostavljaju Sudu na pripremanje. Sud ga mora odobriti najkasnije trideset dana prije kraja godine koja prethodi finansijskoj godini na koju se odnosi nacrt budžeta (član 26. Općeg poslovnika; član 8. Poslovnika o računovodstvenoj upravi).

Upravljanje budžetom se odvija prema pravilima koja su naznačena u Poslovniku obračuna.

Kao što smo istakli na početku ovog ekspozicija, ne postoji vanjska kontrola ovog upravljanja jer je Ustavni sud proglasio Finansijski sud nenadležnim da provjerava finansijske račune ustavnih organa. Međutim, u svrhu stro-

gosti, Sud je izmijenio *Poslovnik o uslugama i osoblju* tako što je uveo *internu* kontrolu svojih računa. Ovu kontrolu vrši komitet eksperata javnog računovodstva kojeg je imenovao Sud i formirao od eksperata (sudija Finansijskog suda i penzioniranih funkcionera Ministarstva finansija i profesora Univerziteta u sudskih stvarima). Pored toga, da bi odgovorio na zahtjeve u vezi sa upravljanjem na transparentan način, Sud je odlučio objelodaniti svoje odluke, uključujući one kojima se odobrava preliminarni budžet i izvještaji i dostavlja ih službama Generalnog sekretarijata.

Udio doprinosa države Sudu u usporedbi sa doprinosima koje država daje ostalim ustavnim organima zajedno (Predsjedništvo Republike, Senat, Dom poslanika, Ustavni sud) je minimalan. Država je dodijelila 1.550.228 eura za ustavne organe za 2004. godinu, od čega je Sud primio 1/14 iznosa.

Povećanja koja se dodjeljuju Sudu su u ravni sa stopom inflacije koju predviđa Vlada. Ako su ona veća od toga, to je iz posebnih razloga (promjena tretmana ustavnih sudija, povećanja osoblja Suda).

Dakle, ustavni sistem Italije je do sada dozvoljavao Ustavnom sudu da raspolaže nezavisnošću čiji je okvir, iako uspostavljan uglavnom Ustavom, ustavnim zakonima i nižerangiranim zakonima usvojenim direktnim provođenjem Ustava, bio kompletiran internim poslovnima. Autonomija Suda koja se manifestirala na normativnom planu, na administrativnom i finansijskom planu nije do sada proizvela negativne reakcije među akterima ustavnog života (Predsjedništvo Republike, Senat, Dom poslanika Vlade). Uzimajući u obzir fundamentalnu funkciju ("ustavnu kontrolu") Suda u talijanskom sudskom poretku, poželjno je da se ovaj "prešutni dogovor", koji je na snazi između državnih institucija, nastavi poštovati.

Giovanni Cattarino

Chef du Service de presse, Cour constitutionnelle, Italie

**LE BUDGET DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE ITALIENNE:
UN FACTEUR DETERMINANT DE SON
INDEPENDANCE**

1. "L'indépendance est la condition, sinon suffisante, du moins nécessaire de l'impartialité, celle qui fera, non pas que les juges soient impartiaux, mais qu'ils ne soient empêchés de l'être". Par ces mots, Charles Eisenmann, éminent spécialiste autrichien de la justice constitutionnelle rappelle un des caractères qui devrait toujours distinguer une juridiction constitutionnelle. Le même auteur note que l'indépendance d'une cour constitutionnelle "ne tient pas tant au mode de nomination, qu'au statut des juges une fois nommés: ce qui est important c'est qu'ils échappent à toute influence de l'autorité qui les a choisis, qu'ils n'aient plus rien à craindre ni à attendre d'elle" (Eisenmann C., *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris, 1928).

Selon cette doctrine, pour garantir l'indépendance d'une cour constitutionnelle il faut qu'elle puisse exercer les hautes fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution et par la loi, sans dépendre, ou tout au moins en dépendant le moins possible des autres pouvoirs de l'Etat. Il faut donc lui reconnaître une autonomie, plus ou moins poussée, dans ses trois acceptions qui sont l'autonomie réglementaire, l'autonomie administrative et l'autonomie financière.

Tandis que dans l'art. 64, premier alinéa, de la Constitution, le pouvoir réglementaire du Parlement est explicitement prévu ("Chaque Chambre adopte son règlement

à la majorité absolue de ses membres”) il en est autrement pour la Cour constitutionnelle. En effet, ni les articles de la Constitution italienne qui ont pour objet la Cour constitutionnelle (art. de 134 à 137), ni les lois constitutionnelles (loi constitutionnelle du 9 février 1948, n.1; loi constitutionnelle du 11 mars 1953, n.1; loi constitutionnelle du 22 novembre 1967, n.2) qui ont été adoptées, aux termes du 1^{er} alinéa de l’art. 137 de la Constitution pour déterminer “les conditions, les formes et les délais” dans lesquels peuvent être introduits les jugements de constitutionnalité et pour fixer les garanties d’indépendance des juges de la Cour, font référence à l’autonomie de la Cour, dans aucune des acceptions que l’on a vues plus haut. Les contours de cette autonomie ont, par contre, été tracés dans une loi ordinaire, la loi 11 mars 1953, n. 87, approuvée par le Parlement en exécution du deuxième alinéa de l’art. 137 de la Constitution, qui autorisait une loi ordinaire à fixer “les autres normes nécessaires à la constitution et au fonctionnement de la Cour”.

La loi n. 87 de 1953 règle dans sa première partie les modalités de formation de la Cour (modes de nomination et statut des juges) et dans la deuxième les différentes compétences de la Cour ainsi que les questions de procédure. C’est dans la première partie que trouve place l’art. 14 lequel, à propos de l’organisation interne de la Cour, affirme que cette dernière peut “organiser l’exercice de ses fonctions par un *règlement* approuvé à la majorité de ses membres”. Ce même article prévoit que “*Dans les limites des fonds prévus à cette fin par une loi du Parlement, la Cour pourvoit à la gestion de ses dépenses, services et bureaux...* ”.

En application de la première partie de l’article, la Cour a adopté, dès 1958 un Règlement général (R.G.), remplacé par un nouveau texte adopté le 20 janvier 1966 et plusieurs fois modifié par la suite, qui prévoit que la Cour pourra disposer d’une *compétence réglementaire générale* (articles 5, 6, 6 *bis* et 31 du R. G.) et d’une *autonomie financière* (art. 26 du R. G.) La compétence réglementaire a

été exercée à plusieurs reprises et elle a conduit à l'adoption des "*Normes intégratives pour les procès devant la Cour*" (approuvées le 16 mars 1956 et modifiées par la suite), du "*Règlement sur les recours du personnel de la Cour constitutionnelle*" (adopté le 8 avril 1960 et entièrement remplacé par le délibéré de la Cour du 16 décembre 1999), du "*Règlement des services et du personnel*" (adopté le 10 février 1984 et successivement maintes fois modifié) du "*Règlement d'administration comptable*" (approuvé le 23 juillet 1984 et plusieurs fois modifié par la suite) entre autres, du "*Règlement des services et du personnel*" (adopté le 10 février 1984 et successivement maintes fois modifié) et du "*Règlement d'administration comptable*" (approuvé le 23 juillet 1984 et plusieurs fois modifié par la suite).

En ce qui concerne les moyens financiers, l'art. 2 de la loi 24 décembre 1955, n. 1312 (modifié par l'art. 32 de la loi 28 février 1986, n. 41), a prévu que les sommes nécessaires au fonctionnement de la Cour constitutionnelle soient inscrites chaque année au budget, dans la partie qui se réfère au Ministère de l'Economie et des Finances. Le Président de la Cour communique chaque année au Ministre de l'Economie et des Finances le montant des ressources nécessaires: le Ministre inscrit ces sommes dans le projet de loi du budget, qui doit être approuvé par le Conseil des Ministres et successivement soumis au Parlement.

D'importantes questions se posent à cet égard. En considération du fait que l'autonomie réglementaire de la Cour et son autonomie financière sont prévues et disciplinées par une loi ordinaire, selon la règle bien connue "*lex posterior derogat priori*" une loi successive approuvée par une majorité parlementaire hostile à la Cour pourrait en hypothèse priver la Cour de sa compétence réglementaire et de son autonomie financière. Toutefois, à cet égard, une partie de la doctrine (Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, Il L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1976) a estimé que le pouvoir réglementaire et l'autonomie financière ne trouvent pas leur

origine dans la loi ordinaire qui les mentionne mais constituent des éléments indispensables d'un organe constitutionnel tel que la Cour (les autres organes constitutionnels - ainsi nommés parce qu'ils se trouvent au sommet de la structure de l'Etat - sont en Italie les deux Chambres du Parlement, la Présidence de la République et, avec une indépendance plus réduite introduite récemment, la Présidence du Conseil). Pouvoir réglementaire et autonomie financière découleraient donc directement de la Constitution. Avec les normes contenues dans la Constitution et dans les lois constitutionnelles ils assurent l'indépendance des juges - et donc de la Cour - en les mettant à l'abri d'éventuelles poursuites judiciaires et de toute atteinte à l'exercice de leur fonctions. L'existence d'un pouvoir réglementaire et d'une autonomie financière évite que chacun de ces organes puisse être entravé dans son fonctionnement à cause d'ingérences de la part d'un autre organe constitutionnel ou d'un des pouvoirs de l'Etat (tel que le pouvoir judiciaire ou le pouvoir exécutif).

À ce propos, et par référence aux deux Chambres du Parlement durant la période d'avant-guerre, il a été remarqué que si les dépenses nécessaires pour leur fonctionnement devaient s'effectuer avec le concours nécessaire d'autres organes ou corps de l'Etat, ces-derniers pourraient entraver l'activité du Parlement (Finzi C., *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Roma, 1934).

Les mêmes considérations devraient pouvoir se faire encore aujourd'hui et également dans le cas des autres organes constitutionnels.

Cette autonomie doit être considérée non pas comme un privilège mais comme une véritable prérogative, accordée pour le bon fonctionnement du système dans son ensemble.

Mais, si l'autonomie financière et réglementaire sont des attributs essentiels de la Cour constitutionnelle que la Constitution lui reconnaît, même en l'absence d'une prévision

législative explicite il s'ensuit que toute loi ordinaire qui porterait atteinte à cette autonomie pourrait encourir dans une déclaration d'inconstitutionnalité.

Toutefois certains auteurs considèrent que l'autonomie constitutionnelle, si par ce terme on entend exclusion de tout contrôle, est un héritage d'époques désormais révolues. Ils ont remarqué que cette autonomie était en quelque sorte justifiée pour les assemblées législatives, au moment de leur institution, afin de les mettre à l'abri d'éventuelles ingérences du souverain, mais elle ne pouvait plus se concevoir dans le système constitutionnel actuel et en tout cas elle ne devrait s'appliquer à la Cour constitutionnelle, institution apparue pour la première fois dans la Constitution de 1948.

Il a aussi été souligné que l'indépendance des organes constitutionnels, si par ce terme on entend l'absence de contrôles externes, s'appuie sur une conception de la séparation des pouvoirs qui n'est plus actuelle car aujourd'hui c'est plutôt de coopération entre pouvoirs qu'il faut parler. Les pouvoirs en effet se contrôlent mutuellement: ainsi, dans le cas de la Cour constitutionnelle, le Président de la République nomme un tiers des juges de la Cour mais il est jugé par cette dernière en cas de haute trahison ou d'attentat à la Constitution; encore, la Cour constitutionnelle peut annuler les lois du Parlement, mais ce dernier nomme un autre tiers des juges de la Cour (le dernier tiers est nommé par les magistratures). Toutefois il faut souligner que le contrôle réciproque concerne les fonctions de haut niveau; les fonctions administratives "de service" aux premières, au contraire, devraient pouvoir échapper à toute ingérence extérieure pour mettre les organes constitutionnels à l'abri de conditionnements toujours possibles.

2. La Cour constitutionnelle a pris une position très nette à cet égard dans son arrêt n.129 de 1981, adopté à l'occasion d'un conflit d'attribution entre pouvoirs de l'Etat soulevé par la Cour des Comptes à l'encontre des deux Chambres du Parlement et de la Présidence de la République. Le conflit d'attributions constitue un remède aux conflits positifs ou négatifs de compétence qui peuvent surgir entre les pouvoirs de l'Etat (le pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire, entre autres). Il est soulevé par un recours adressé à la Cour constitutionnelle chaque fois qu'un des pouvoirs de l'Etat dénonce qu'un autre pouvoir-par son action, ou même par son inaction-fait obstacle à l'exercice des fonctions qui lui reviennent aux termes de la Constitution. Dans ces cas la Cour par sa décision déclare à qui revient la compétence qui est contestée et, au cas où un acte qui viole cette compétence ait été adopté, elle l'annule.

Dans le cas qui a donné lieu à l'arrêt en question, la Cour des comptes, revendiquant une compétence générale en matière de comptabilité publique qui lui serait reconnue par l'art. 103, deuxième alinéa de la Constitution ("La Cour des comptes exerce la juridiction en matière de comptabilité publique et dans les autres matières précisées par la loi"), prétendait exercer son contrôle (sous forme juridictionnelle) sur les comptes des trésoriers des deux Chambres du Parlement et de la Présidence de la République. Les organes constitutionnels en question se sont opposés à sa requête et ont soulevé devant la Cour constitutionnelle le conflit entre "Pouvoirs de l'Etat" prévu à l'art. 134, 2^{ème} alinéa, de la Constitution.

La Cour des comptes fondait sa demande sur des précédents arrêts de la Cour constitutionnelle qui avaient affirmé l'existence dans l'ordre juridique italien d'un principe général en force duquel l'argent des contribuables, destiné à satisfaire les besoins de la collectivité nationale, quel que soit le sujet qui a le maniement des fonds, doit être soumis à un

compte rendu examiné par la Cour des comptes qui doit certifier que la gestion a été correcte.

Dans l'opinion de la Cour des comptes, le fait que les agents comptables des organes constitutionnels ne fussent pas soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes constituait un anachronisme dépourvu de toute justification dans le régime constitutionnel actuel. En l'absence d'une disposition excluant tout contrôle pour les agents comptables des organes constitutionnels, elle soutenait l'application de l'art. 44 du R. D.12 juillet 1934, n. 1214, aux termes duquel la Cour des comptes "juge, en forme de contentieux" des comptes des agents qui ont le maniement de fonds publics.

Mais la Cour constitutionnelle a été d'un différent avis. Dans son arrêt n.129 de 1981, adopté à la suite du recours en question, elle a affirmé avoir constaté que même dans la période monarchique, donc avant l'entrée en vigueur de la Constitution républicaine de 1948, les trésoriers de la Maison du Roi (l'Administration de la monarchie) et des deux Chambres n'avaient jamais été soumis au contrôle comptable de la Cour des Comptes. Cette pratique avait continué même après l'avènement de la République en 1946. La Cour constitutionnelle a donc conclu pour l'existence d'une règle de *droit coutumier constitutionnel* qui se serait formée et en vertu de laquelle, même en l'absence d'une prévision législative explicite au niveau constitutionnel, les organes constitutionnels ont une *autonomie spéciale* qui s'exerce soit sur le plan normatif par la création de normes qui visent à régir leur fonctionnement, soit sur le plan de l'application des sus -dites normes aux cas concrets.

Ceci signifie, sur le plan financier, que chaque organe constitutionnel, y compris naturellement la Cour constitutionnelle, peut se donner la réglementation qu'il estime la plus souhaitable pour la meilleure gestion des sommes dont il dispose et mettre lui-même en œuvre les contrôles et les remèdes qu'il considère les plus appropriés au cas de

mauvaise gestion. S'il en était autrement, c'est à dire si l'on pouvait admettre une forme de contrôle externe, l'autonomie constitutionnelle en résulterait compromise.

3. La Cour, dans l'exercice de sa compétence réglementaire, a adopté le 24 juillet 1984 le Règlement d'Administration Comptable par lequel s'exprime l'indépendance financière de la Cour pour l'aspect relatif à son budget et à la gestion de ses fonds et de son patrimoine.

Mais encore, de façon préalable, cette indépendance se traduit en premier lieu par *la définition en voie autonome de ses besoins financiers*. La Cour indique au Ministère du Trésor les sommes dont elle nécessite pour l'accomplissement de ses tâches.

Le Ministère de l'Economie et des Finances reporte cette somme - avec les sommes indiquées par les autres organes constitutionnels - dans le projet de budget de l'Etat, dans un chapitre des dépenses prévues pour le même Ministère et le Parlement au moment de l'approbation du projet de budget présenté par le Gouvernement se limite à approuver la somme inscrite dans le chapitre sans y apporter aucune modification. Une fois le budget approuvé, le Ministre verse les sommes accordées à la Cour auprès de la banque qui exerce les fonctions de trésorier de la Cour.

A cet égard il peut être intéressant de rappeler que le Gouvernement en mai 1993, par un décret ayant force de loi, avait réduit de 3% les sommes inscrites au budget de l'Etat pour le fonctionnement des organes constitutionnels, en justifiant cette mesure par l'état de crise que connaissaient les finances publiques. Au cours de la discussion parlementaire qui s'est déroulée à l'occasion de la conversion en loi du décret-loi en question il a été souligné que, bien que la réduction eut été décidée dans le cadre d'une série de mesures de redressement financier, aux exigences duquel les organes constitutionnels ne pouvaient se montrer indifférents, toutefois elle

aurait risqué de créer un précédent dangereux pour l'autonomie constitutionnelle. A cette occasion les représentants de toutes les forces politiques ont présenté un ordre du jour, accepté par le Gouvernement, engageant ce dernier à prendre contact avec les Présidents des organes constitutionnels pour définir d'un commun accord et en tenant compte des difficultés financières du moment, une réduction des dépenses inscrites au budget de chaque organe constitutionnel. Le même cas s'est présenté à nouveau en 1995. Cette fois la réduction apportée par le Gouvernement était de 5% mais la solution a été celle de 1993.

Plus récemment, le décret-loi du 12 juillet 2004, n. 168, portant des mesures visant à contenir les dépenses publiques, a réduit les sommes qui avaient déjà été allouées dans le budget pour 2004 à plusieurs administrations et agences publiques, mais il n'a pas touché aux organes constitutionnels.

À l'occasion de la préparation de la loi de finance pour 2005, le Ministre de l'Économie et des Finances a fixé pour toutes les Administrations de l'État une limite de 2% aux nouvelles dépenses, mais il a précisé que cette limite ne concernait pas les dépenses des organes constitutionnels.

4. La Cour élabore ses propres prévisions budgétaires relativement aux ressources qu'elle prévoit d'encaisser (qui sont pour l'essentiel les sommes transférées par l'État) et aux dépenses nécessaires pour son fonctionnement. A ce propos il faut rappeler que la Cour paie sur son budget les traitements et les pensions des juges constitutionnels et de ses propres fonctionnaires, les indemnités qu'elle correspond aux assistants des juges, le matériel libraire et les revues destinés à sa Bibliothèque et, en général, toutes les sommes nécessaires à l'assistance aux fonctions des juges et à l'administration de son personnel. Mais voyons la procédure dans le détail.

Les ressources et les dépenses sont indiquées dans le projet annuel de budget, rédigé annuellement par le Secrétaire Général sur la base des sommes que l'Etat devra verser à la Cour et aux programmes d'activité élaborés par les différents Services administratifs. Le projet est présenté au Bureau de la Présidence, formé du Président, ou en cas d'empêchement de ce dernier du Vice-Président, et de deux Juges constitutionnels, tirés au sort tous les deux ans, qui l'examine et le soumet à son tour à la Cour en formation non juridictionnelle. Celle-ci doit l'approuver au plus tard trente jours avant la fin de l'année qui précède l'année financière (qui coïncide avec l'année civile) à laquelle se réfère le projet de budget (art. 26 du *Règlement Général*; art. 8 du *Règlement d'administration comptable*).

La gestion du budget se fait selon les règles qui sont indiquées dans le règlement de comptabilité.

Comme on n'a pas manqué de le souligner au début de notre exposé, il n'y a pas de contrôle *externe* sur cette gestion, car la Cour constitutionnelle a déclaré la Cour des comptes incompétente à vérifier les comptes des trésoriers des organes constitutionnels. Toutefois la Cour, dans un souci de rigueur, a modifié le "*Règlement des services et du personnel*" en introduisant un contrôle *interne* sur ses comptes, exercé par un *Comité d'experts en comptabilité publique* nommé par la Cour et formé d'experts (magistrats de la Cour de comptes et fonctionnaires du Ministère des Finances à la retraite, professeurs d'Université en matières juridiques). De plus, pour répondre à l'exigence d'une gestion le plus possible "transparente", la Cour a décidé de rendre publics tous ses délibérés, y compris donc ceux qui approuvent le budget prévisionnel et le compte-rendu en les déposant auprès des Services du Secrétariat général.

L'incidence sur le budget de l'Etat de la contribution que l'Etat verse à la Cour en comparaison avec les contributions versées à l'ensemble des organes constitutionnels

(Présidence de la République, Sénat, Chambre des Députés, Cour constitutionnelle) est minime. Ainsi, en 2004 l'Etat a versé aux Organes constitutionnels 1.550.228.000 Euro. La Cour a reçu environ un quarantième de cette somme.

En général les augmentations accordées à la Cour chaque année ont été pour le passé en ligne avec le taux d'inflation prévu par le Gouvernement. Quand elles ont été supérieures cela a dépendu de causes exceptionnelles (modification du traitement des juges constitutionnels, augmentation du personnel de la Cour).

En conclusion: le système constitutionnel italien a jusqu'ici permis à la Cour constitutionnelle de disposer d'une indépendance dont les contours, bien qu'ils aient été tracés principalement par la Constitution, les lois constitutionnelles et les lois ordinaires adoptées en exécution directe de la constitution, ont été complétés par les réglementations internes. L'autonomie de la Cour qui s'est manifestée sur le plan réglementaire, administratif et financier n'a pas jusqu'à ce jour suscité de réactions négatives parmi les acteurs de la vie constitutionnelle (Présidence de la République, Sénat, Chambre des Députés Gouvernement). Compte tenu de la fonction fondamentale (de "surveillance constitutionnelle") qu'exerce la Cour dans l'ordre juridique italien, il est souhaitable cette sorte d' "accord tacite" en vigueur entre Institutions qui sont au sommet de l'Etat continue à être respecté.

**Evropska komisija za demokraciju putem zakona
(Venecijanska komisija)**

u saradnji sa

Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine

MEĐUNARODNI SEMINAR

**BUDŽET USTAVNOG SUDA,
ODLUČUJUĆI FAKTOR NJEGOVE NEZAVISNOSTI**

PROGRAM RADA

ČETVRTAK, 14.10. 2004.

09:30-12:30 *Jutarnja sjednica :*

*Osiguranje samostalnosti ustavnih
sudova putem finansijske nezavisnosti*

09:30 - 09:50 **Uvodna izlaganja**

Gosp. Mato

Tadić,

predsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Gđa Caroline Martin,

administratorica, Venecijanska komisija

09:55 -10:25 **Zakonska procedura budžeta Ustavnog
suda/Pravosuđe u Bosni i Hercegovini**

Gosp. Ranko Šakota, *pomoćnik ministra
finansija i trezora Bosne i Hercegovine*

10:30 -10:50 **Budžet Ustavnog suda Bosne i Hercegovine**

- odlučujući faktor njegove nezavisnosti:

Iskustvo Saveznog ustavnog suda

Njemačke

Dr. Elke Barnstedt, *direktor,*

Savezni ustavni sud Njemačke

Diskusija

Pauza za kafu

11:20 -11:40 Budžet Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

- odlučujući faktor njegove nezavisnosti:

Iskustvo Ustavnog suda Portugala

Gosp. Duarte Silva, viši sudija,
Ustavni sud Portugala

11:50-12:10 Finansijska nezavisnost ustavnih sudova

- Iskustvo iz perspektive francuskog

Ustavnog vijeća

Dr. Fanny Jaquelot, Francuska

Diskusija

12:30 Kraj jutarnje sjednice

14:00-16:00 Poslijepodnevna sjednica :

**Finansijska nezavisnost ustavnog suda:
Evropska iskustva, stari i novouspostavljeni
ustavni sudovi**

**14:00-14:20 Budžet ustavnog suda kao jedna od garancija
nezavisnosti financijske autonomije ustavnog suda:
Budžet Ustavnog suda Slovenije**

**Dr. Arne Mavčič, šef Odsjeka za analizu i
međunarodnu saradnju Ustavnog suda Slovenije**

Diskusija

**14:30-14:50 Finansijska nezavisnost:
Budžet Arbitražnog suda Belgije**

**Gosp. Rik Ryckeboer,
savjetnik sudije, Arbitražni sud Belgije**

Diskusija

**15:00-15:20 Finansijska nezavisnost:
Budžet Ustavnog suda Italije**

**Gosp. Giovanni Catarino, šef Odsjeka
za odnose s javnošću, Ustavni sud Italije**

Diskusija

Kraj poslijepodnevne sjednice

PETAK, 15.10. 2004.

09:30-12:30 *Jutarnja sjednica :*

Nezavisna uprava:
Neophodna dopunska strana nezavisnosti

09:30-09:40 **Nezavisna uprava:**

Budžet Ustavnog suda Slovenije

Dr. Arne Mavčič, *šef Odsjeka za analizu i*
međunarodnu saradnju Ustavnog suda Slovenije

Diskusija

09:50-10:00 **Nezavisna uprava:**

Budžet Ustavnog suda Njemačke

Dr. Elke Darnstedt,
direktor, Savezni ustavni sud Njemačke

Diskusija

10:15-10:25 **Nezavisna uprava:**

Budžet Ustavnog suda Portugala

Gosp. Duarte Silva,
viši sudija, Ustavni sud Portugala

10:45-11:00 Pauza za kafu

11:00-12:30 *Razmjena mišljenja:*

- **Stvaranje efikasnijeg budžeta**
- **Smanjivi/nesmanjivi troškovi**

14:00-16:00 *Posjeta Ustavnom sudu BiH*

i razmjena mišljenja

European Commission for Democracy Through Law
(Venice Commission)

in co-operation with

The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina

INTERNATIONAL SEMINAR
THE BUDGET
OF THE CONSTITUTIONAL COURT:
A DETERMINING FACTOR OF ITS INDEPENDENCE

DRAFT PROGRAMME

THURSDAY, 14 October

09:30 - 12:30 *Morning session:*

***Assuring the independence of Constitutional
Courts through financial autonomy***

09:30 - 09:50 Opening speeches

Mr Mato Tadić, *President,*
Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina

Ms Caroline Martin, *Administrator,*
Venice Commission

09:55 -10:25 Legislative process on the Constitutional
Court's budget/The judiciary in Bosnia and
Herzegovina

Mr Ranko Šakota, *Assistant Minister for Finance
and Treasury of Bosnia and Herzegovina*

10:30 -10:50 The budget of the Constitutional Court:
a determining factor of its independence:
The experience of the Federal Constitutional
Court of Germany

Mrs Elke Barnstedt, *Director,*
Federal Constitutional Court of Germany

Discussion

Coffee-break

11:20-11:40

**The budget of the Constitutional Court:
a determining factor of its independence:
The experience of the Constitutional Tribunal
of Portugal**

**Mr Duarte Silva, *Principal judge, Constitutional
Tribunal, Portugal***

11:50-12:10

**The financial autonomy of Constitutional
Courts: The experience from the point of
view of the French Constitutional Council**

Ms Fanny Jaquelot, *Doctor in law, France*

Discussion

12:30

End of morning session

14:00-16:00

Afternoon session:

***The financial autonomy of the Constitutional
Court: European experiences, old and new
established Constitutional Courts***

14:0014:20

**The budget of the Constitutional Court as one
of the guarantees of the independence of
Constitutional Justice financial autonomy:
The budget of the Constitutional Court
of Slovenia**

**Dr Arne Mavčič, *Head of Analysis and
International Co-operation Department,
Constitutional Court of Slovenia***

Discussion

14:30-14:50

**Financial autonomy: The budget of the Court
of Arbitration of Belgium**

Mr Rik Ryckeboer,

Referendar, Court of Arbitration, Belgium

Discussion

15:00-15:20 **Financial autonomy: The budget of the Constitutional Court of Italy**
Mr Giovanni Cattarino, *Head of Press Unit, Constitutional Court, Italy*
Discussion

16:00 End of afternoon session

FRIDAY, 15 October

09:30-12:30 *Morning Session:*
Autonomous management: The necessary complementary side of independence

09:30 - 09:40
Autonomous management: The budget of the Constitutional Court of Slovenia
Dr A. Mavčič, *Head of Analysis and International Co-operation Department, Constitutional Court of Slovenia*
Discussion

09:50-10:00
Autonomous management: The budget of the Constitutional Court of Germany
Mrs Elke Darnstedt, *Director, Federal Constitutional Court of Germany*
Discussion

10:15-10:25
Autonomous management : The budget of the Constitutional Tribunal of Portugal
Mr Duarte Silva, *Principal judge, Constitutional Tribunal, Portugal*
Discussion

10:45-11:00 Coffee break

- 11:00** **12:30** *Exchange of views:*
- **Making the budget efficient**
 - **Reducible / Incompressible costs**
- 14:00** **16:00** *Visit to the Constitutional Court
premises and exchange of views*

Commission européenne pour la démocratie par le droit
(Commission de Venise)

en coopération avec

La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine

SEMINAIRE INTERNATIONAL

**LE BUDGET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE:
UN FACTEUR DETERMINANT DE SON
INDEPENDANCE**

JEUDI, 14 octobre

09:30 - 12:30 Session du matin: ***Assurer l'indépendance
des Cours constitutionnelles par l'autonomie
financière***

09:30 - 09:50

Allocutions d'ouverture

**M. Mato Tadić, Président,
Cour Constitutionnelle, Bosnie et Herzégovine**

Mlle Caroline Martin, *Administratrice,
Commission de Venise*

09:55-10:25

**Processus législatif sur le budget
de la Cour constitutionnelle /
le judiciaire en Bosnie-Herzégovine**

**M. Ranko Šakota, Ministre adjoint des Finances
et du Trésor, Bosnie-Herzégovine**

10:30-10:50

**Le budget de la Cour constitutionnelle:
un facteur déterminant de son indépendance:
l'expérience de la Cour constitutionnelle fédérale
de l'Allemagne**

**Mme E. Barnstedt, Directrice, Cour constitutionnelle
fédérale de l'Allemagne**

Discussion

Pause-café

- 11:20 11:40 Le budget de la Cour constitutionnelle:
un facteur déterminant de son indépendance:
l'expérience du Tribunal Constitutionnel
du Portugal
M. Duarte Silva, *Assesseur principal,
Tribunal constitutionnel du Portugal*
- 11:50 12:10 L'autonomie financière des cours
constitutionnelles: l'éclairage de l'expérience
du Conseil constitutionnel français
Mme Fanny Jaquelot, *Docteur en droit, France*
- Discussion
- 12:30 Fin de la session du matin
- 14:00 16:00 *Session de l'après-midi:*
***Autonomie financière de la Cour
constitutionnelle: les expériences européennes,
récentes et anciennes Cours constitutionnelles***
- 14:00 14:20 Le budget de la cour constitutionnelle comme
une des garanties de l'indépendance de
l'autonomie financière de la justice
constitutionnelle: Le budget de la Cour
constitutionnelle de Slovénie
Dr Arne Mavčič, *Chef du Service de l'analyse et
de la coopération internationale de la Cour
constitutionnelle de Slovénie*
- Discussion
- 14:30 14:50 Autnomie financière: Le budget de la Cour
d'Arbitrage de Belgique
M. Rik Ryckeboer, *Référéndaire,
Cour d'Arbitrage, Belgique*
- Discussion

- 15:00-15:20 Autonomie financière: le budget
de la Cour constitutionnelle d'Italie
M. Giovanni Cattarino, *Chef du Service de presse,
Cour constitutionnelle, Italie*
Discussion
- 16:00 Fin de la session de l'après-midi

VENDREDI, 15 octobre

- 09:30-12:30 *Session du matin:*
*Gestion autonome: Le nécessaire versant
complémentaire à l'indépendance*
- 09:30-09:40 Gestion autonome: Le budget de la Cour
constitutionnelle de Slovénie
Dr Ame Mavčič, *Chef du Service de l'analyse et
de la coopération internationale de la Cour
constitutionnelle de Slovénie*
Discussion
- 09:50-10:00 Gestion autonome: Le budget de la Cour
constitutionnelle fédérale d'Allemagne
Mme E. Barnstedt, *Directrice,
Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne*
Discussion
- 10:15-10:25 Gestion autonome: Le budget du Tribunal
constitutionnel du Portugal
M. Duarte Silva, *Assesseur principal,
Tribunal constitutionnel du Portugal*
Discussion
- 10:45-11:00 Pause café

- 11:00** 12:30 *Echanges de vues:*
- Rendre le budget efficace
 - Coûts compressibles/ incompressibles
- 14:00 16:00 *Visite des locaux de la Cour constitutionnelles
et échange de vues*

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

347.991 :336.12] (497.6) (063) (082)

**MEĐUNARODNI seminar Budžet Ustavnog
suda, odlučujući faktor njegove
nezavisnosti, Sarajevo,
14. i 15. oktobar 2004. godine.** - Sarajevo :
Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 2005. - 234 str.
; 23 cm

ISBN 9958-9200-2-6

COBISS.BH-ID 14215174

Na osnovu Mišljenja Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke broj 04-15-1575/04 od 16.4.2004. godine na ovaj se proizvod, na osnovu člana 18. tačka 10. Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga ("Službene novine Federacije BiH" br. 49/02) ne plaća porez na promet i usluge.