

Justau - Fitter

USTAVNE ZNAČAJKE SUVREMENOG FRANCUSKOG POLITIČKOG SUSTAVA

Ustavni okviri suvremenog francuskog političkog sustava određeni su Ustavom V. republike od 4. 10. 1958. godine. Njime se ustavnopravno potvrđene sve političke promjene kojima je, nakon prethodne političke i ustavne krize koja je započela 13. svibnja vojnom pobunom u Alžiru a završila već 1. lipnja 1958. godine dolaskom generala De Gaullea na vlast kao predsjednika široke koalicione vlade, stvarno srušen ne samo ustavni u užem smislu, već i cjelokupan politički sustav IV. republike.

Prijelaz IV. na V. republiku bio je uvjetovan ozbiljnom krizom društveno-ekonomskog i političkog sustava koja se više ili manje očitovala tokom čitavog poslijeratnog perioda. Osnovni uzrok društveno-ekonomskoj krizi bio je u Francuskoj, klasičnoj zemlji malih tvorničara zanatlija i posjednika, vrlo težak prijelaz od usitnjenog privatnog kapitalizma k stvaranju novog kvaliteta kapitalističkog sustava, simbioze krupnog privatno-monopolističkog i državnog kapitalizma, bez kojeg se kapitalizam kao društveno-ekonomski sustav ne može održati i razvijati u uvjetima tehnološke i automatizacijske revolucije. Tu preobrazbu još je više kočila nemoć francuskog parlamentarnog sustava koja nije uzrokovala samo krizu političkog, već je snažno utjecala i na krizu društveno-ekonomskog sustava, jer državni kapitalizam na političkom planu traži prije svega snažnu i stručnu izvršnu vlast. Svemu ovome treba još pridodati stalne kolonijalne ratove koje je Francuska vodila za vrijeme IV. republike, kao i nikada povraćen status velike sile na međunarodnom planu pa će biti očito da je bilo samo pitanje vremena i načina kada i kako će završiti politički sustav IV. republike.

Raspravljajući o ustavnim značajkama političkog sustava V. republike i njegovu razvitku od 1958. godine do danas, prvo ćemo ukratko raščlaniti organizaciju nadležnosti i međusoban odnos najviših ustavnih organa državne vlasti: Predsjednika republike, Vlade i Parlamenta upoređujući formalno — pravne odnose s političkom zbiljom, a zatim ćemo na temelju prethodne analize pokušati utvrditi temeljnu specifičnu ustavnu značajku suvremenog francuskog političkog sustava.

PREDSJEDNIK REPUBLIKE I VLADA

Političko-izvršna vlast pripada Predsjedniku republike i Vladi. Međutim, za razliku od političkog sustava III. i IV. republike koji su imali bitne odlike klasičnog parlamentarnog sustava unutar kojeg je Predsjed-

nik republike vršio uglavnom reprezentativnu funkciju državnog poglavara, a Vlada stvarno raspolagala svim glavnim nadležnostima političko-izvršne funkcije, po Ustavu V. republike, a još više kroz njegovu primjenu, i Predsjednik republike i Vlada su odlučujući organi izvršne vlasti između čijih nadležnosti je teško povući oštru granicu. Iako Predsjednik republike i vlada čine po Ustavu iz (1958) godine organizaciono i prema nadležnostima dva odvojena organa, ipak Vlada može donositi političke odluke samo na sjednicama Ministarskog savjeta kojemu predsjedava Predsjednik republike. Stoga ćemo, da bismo bolje shvatili specifičnost organizacije i djelovanja političko-izvršne vlasti V. republike, najprije izložiti način izbora, pravni status i samostalne nadležnosti Predsjednika republike, zatim način formiranja i organizaciju Vlade, pa zajedničke nadležnosti i djelovanje Predsjednika republike i Vlade, te konačno samostalne nadležnosti Vlade i pojedinih ministara.

e) Bitno različit položaj Predsjednika republike među najvišim ustavnim organima V. republike, u odnosu na tu funkciju za vrijeme III. i IV. republike, izvire već iz načina njegova izbora. Dok su u skladu s načelom parlamentarne vlade za vrijeme III. i IV. republike Predsjednika birala oba doma parlamenta na zajedničkoj sjednici, po prvobitnom tekstu Ustava iz 1958., a da bi se predsjednika učinilo organizaciono nezavisnim od parlamenta, njega je biralo posebno izborno tijelo koje su uz članove parlamenta činili članovi departmanskih skupština, predsjednici općina i određen broj općinskih vijećnika.¹ Promjenom Ustava iz 1958. godine koja je prihvaćena na referendumu 1962. godine izmijenjen je način izbora Predsjednika republike od strane izbornog tijela u neposredan izbor od strane građana.

Predsjednik republike bira se od tada po sistemu većinskih izbora u dva kruga. U prvom krugu da bi jedan od kandidata bio izabran potrebno je da dobije apsolutnu većinu datih glasova. Ako ni jedan od kandidata ne uspije u prvom krugu zadobiti apsolutnu većinu nakon 15 dana izbori se ponavljaju, ali na njima pravo sudjelovanja imaju samo dvojica kandidata koji su u prvom krugu dobili najviše glasova (tzv. sistem balotaže) uz mogućnost da se svaki od njih može povući u korist kandidata koji je dobio manji broj glasova. Tako u drugom krugu izbora jedan od dvoje kandidata mora dobiti apsolutnu većinu datih glasova. Neposredni izbor Predsjednika republike od strane naroda (kako su izvršeni predsjednički izbori 1965. godine, na kojima je po drugi puta izabran De Gaulle i 1969. godine, na kojima je za Predsjednika izabran Pompidou) unio je višestruke značajne promjene u ustavni i politički sustav Francuske. On je, čineći od njega predstavnika naroda, stavio Predsjednika uz bok nacionalne skupštine, posebno s obzirom na čl. 3. Ustava koji kaže da: »narodna suverenost pripada narodu koji je vrši preko svojih predstavnika i preko referenduma«, i tako bitno ojačao njegov politički ugled i značenje. Na taj je način, a to je vjerojatno i bila namjera De Gaullea kada je 1962. godine pobjegao, kako ćemo kasnije vidjeti, po mišljenju

¹ Na taj način izvršen je izbor Predsjednika republike 21. 12. 1958. godine. Od 81.761 upisanih i 79.470 datih glasova članova izborničkih tijela De Gaulle je dobio 62.394 glasova ili 78,5%. — upr. M. Duverger Institutions politiques et droit constitutionnel str. 503, Paris 1966.

većine francuskih pravnika, protuustavnom načinu revizije ustavnih odredbi o izboru Predsjednika republike, institucija Predsjednika, čiji je ugled i politički značaj do tada ovisio samo o ličnom političkom autoritetu De Gaullea, dobila svoj organski politički legitimitet i ugled.

Neposredan izbor Predsjednika republike, i s tim u vezi polarizacija političkih stranaka koja se vršila pri oba izbora 1965. i 1969. godine, bio je svakako i značajan činilac koji je doprinio da su se izjalovile nade onih koji su smatrali da će se odlaskom De Gaullea stvarni politički utjecaj Predsjednika republike vratiti u okvire klasičnog, više manje reprezentativnog državnog poglavara kakav je bio prije.

Mandat Predsjednika republike traje 7 godina i po Ustavu nema ograničenja reizbornosti. U slučaju spriječenosti Predsjednika da vrši svoju funkciju (bolest, smrt, ostavka) koja mora biti prethodno utvrđena od Ustavnog savjeta, funkciju Predsjednika do izbora koji se moraju izvršiti u roku od najmanje 20 i najviše 35 dana, vrši Predsjednik Senata, a ako je i on u nemogućnosti da je vrši, tu funkciju obavlja vlada.

Drugi elemenat, koji po Ustavu daje Predsjedniku u V. republici znatno snažniji i nezavisniji položaj u odnosu prema glavnim državnim organima nego što su ga imali predsjednici u III. i IV. republici, s jedne su strane brojnije i značajnije njegove nadležnosti, a s druge strane činjenica da za niz svojih, po političkim ovlaštenjima važnih nadležnosti, njemu nije potreban supotpis Predsjednika vlade, odnosno nadležnog ministra. Budući da je Predsjednik republike politički neodgovoran, kada njegovu odgovornost pred Parlamentom, u slučajevima kada mu nije potreban supotpis Vlade, ne preuzme na sebe Vlada, izvršna je vlast u cjelini politička neodgovorna.

Bez supotpisa Vlade Predsjednik republike može potpuno samostalno (za njegov politički odlučujući položaj unutar organa državne vlasti ne toliko bitne nadležnosti kao što su: pravo da šalje poruke domovima parlamenta, pravo da imenuje tri člana i Predsjednika Ustavnog savjeta i pravo da predlaže Ustavnom savjetu ispitivanje ustavnosti zakona i međunarodnih ugovora) odlučivati i o tri pitanja, koja ćemo pobliže razmotriti, a koja uzeta zajedno daju instituciji Predsjednika republike ne samo mogućnost da djeluje kao arbitar u odnosu na Vladu i Parlament, već da u krajnjo liniji samostalno čak i protiv većine u Parlamentu odlučuje o svim bitnim političkim pitanjima.

Prva od tih ključnih nadležnosti Predsjednika republike čija je primjena bitno obilježila politički sustav V. republike, jest (na temelju čl. 11 Ustava) pravo Predsjednika republike da na prijedlog Vlade ili na zajednički prijedlog oba doma Parlamenta može iznijeti na referendum svaki prijedlog zakona koji se odnosi na organizaciju javnih vlasti, potvrđivanje sporazuma unutar Francuske zajednice,² ili kojim se potvrđuje

² Francusku zajednicu (La communauté) želio je Ustav iz 1958. godine stvoriti između Francuske i prijašnjih francuskih kolonija koje se izjasne tome u prilog. Neposredno nakon donošenja Ustava u periodu od 1958—1962. godine velika većina kolonija izjasnila se za nezavisnost tako da odredba o zajednici nema praktički nikakvu važnost.

ratifikacija međunarodnog ugovora koji, iako nije protivan Ustavu, može utjecati na funkcioniranje institucija Republike.³

U posljednja dva slučaja mogućnosti raspisivanja referendumu, ni u teoriji ni u zbilji nije bilo nikakvih nejasnoća. Međutim u odnosu na prvi slučaj iznošenja na referendum prijedloga zakona koji se odnosi na organizaciju javnih vlasti, postavilo se, 1962. godine, kada je De Gaulle iznio na referendum prijedlog izmjenjive Ustava kojom se naprijed spomenut posredan izbor Predsjednika republike mijenja u neposredan, pitanje da li prijedlog zakona može sadržavati i prijedlog izmjene Ustavom utvrđene organizacije nekog od organa javne vlasti, odnosno da li Predsjednik republike može, iznoseći na referendum neko Ustavom utvrđeno pitanje organizacije organa javne vlasti, zaobići Ustavom utvrđeni revizionni postupak. Član 89. Ustava, naime, predviđa da prijedlog revizije Ustava mora najprije biti izglasan u istom tekstu u oba doma Parlamenta (Nacionalnoj skupštini i Senatu), a tek tada, da bi izmjena Ustava bila konačno prihvaćena, iznesen na referendum,⁴ a De Gaulle je, znajući da neće dobiti većinu u Senatu, dao svoj prijedlog neposredno na referendum.

Većina francuskih teoretičara ustavnog prava smatrala je da je De Gaulle u tom slučaju prekršio Ustav, jer se formulacija »prijedlog zakona« može odnositi samo na mijenjanje postojećeg zakona ili organskog zakona koji se odnosi na organizaciju javnih vlasti, a ne i teksta Ustava, čija je revizija u njegovu članu 89. izričito propisana. Unatoč tome, De Gaulle je 27. 4. 1969. godine, iznoseći na referendum pitanje reforme Senata i osnivanjem regija decentralizacije vlasti, ponovno, koristeći se mogućnošću koju mu je pružila formulacija čl. 11. Ustava, izbjegao Ustavom propisan revizionni postupak.

Svaki od pet slučajeva referendumu koje je De Gaulle raspisao od 1958. do 1969. godine⁵ sadržavao je osim odlučivanja o određenom u najvećem broju slučajeva složenom pitanju, budući da je De Gaulle prethodno najavljavao da će u slučaju da se većina birača izjasni s »ne« povući, i izjašnjavanje o povjerenju Predsjedniku republike i njegovoj politici u cjelini. [Na taj način referendumu su se pretvarali u plebiscite na kojima je znatan broj birača glasao s »da« ne stoga što bi bio za predloženo rješenje postavljenog pitanja, već zato jer u političkoj atmosferi u kojoj je prevladalo uvjerenje da odlazak De Gaullea znači povratak na političku

³ Međunarodni ugovori koji bi mogli potpasti pod ovu kategoriju bili bi analogni onima koji su se odnosili na osnivanje »Zajedničkog tržišta« i »Evropske zajednice za ugljen i čelik«, a mogućnost sukoba, kao što je to bio slučaj oko Evropske obrambene zajednice pri uključivanju Francuske u integracione procese u Zapadnoj Evropi, rješavala bi se analogno rješavanju sukoba u »Zajedničkom tržištu«.

⁴ Osim ove mogućnosti revizije, Predsjednik republike može odlučiti da prijedlog izmjena iznese pred zajedničku sjednicu oba doma Parlamenta koji tada djeluje kao Kongres. Ako je revizija izglasana većinom od 3/5 datih glasova nije potrebno njeno naknadno iznošenje na referendum. (vidi st. 2. čl. 89. Ustava iz 1958. godine).

⁵ Ustavotvorni referendum 28. 9. 1958. godine; referendum o primjeni samoodređenja u Alžiru 8. 1. 1961. godine; o prihvaćanju Evianskih sporazuma kojim se priznaje nezavisnost Alžira 8. 4. 1962.; o uvođenju neposrednog izbora Predsjednika republike 28. 10. 1962.; referendum o reformi Senata i osnivanju regija 27. 4. 1969. godine.

nestabilnost IV. republike što gotovo nije želio, nije nalazio drugog rješenja. To svojevrsno ucjenjivanje birača pokazalo se uspješim tako dugo dok francuska građanska klasa, a pod njenim utjecajem i većina javnog mnijenja, nije poslije studentskih nemira i vala štrajkova u svibnju 1968. godine počela je vjerovati da se De Gaulleu, u osobi Pompidoua, koji se tada pokazao čvršćim i konzistentnijim a i okretnijim u smirivanju nemira i obrani interesa krupnog kapitala, može naći nasljednika, a da se njegovim odlaskom ne sruši politički sustav V. republike. Zbog toga je na posljednjem referendumu 27.IV (1969) godine De Gaulle poražen i dosljedan svojoj politici plebiscita podnio ostavku.

Tako je institucija referenduma, koji je ne samo označavala, već u značajnoj mjeri i pridonosila personalizaciji vlasti De Gaulle obilježila i neposredno uzrokovala njegov pad i odlazak s političke pozornice.

Druga bitna nadležnost Predsjednika republike jest pravo raspuštanja Nacionalne skupštine koju on, za razliku od država gdje se primjenjuje sustav parlamentarne vlade u kojima državni poglavar može raspustiti predstavničko tijelo samo uz supotpis vlade i gdje je to njegovo pravo samo formalno, jer stvarno o tome odlučuje vlada, vrši potpuno samostalno bez supotpisa Vlade. Prema čl. 12. Ustava, Predsjednik republike se doduše prethodno mora savjetovati sa Predsjednikom vlade i Predsjednicima skupštine i Senata, ali konačnu odluku, uz ograničenje da to ne može učiniti dva puta u istoj godini, donosi on sam. Ovim pravom Predsjednik republike poslužio se od donošenja Ustava V. republike dva puta: u listopadu 1962. godine, kada je Nacionalna skupština izglasala nepovjerenje Vladi i u svibnju 1968. godine, u toku revolucionarnog vrenja u zemlji. Oba puta raspuštanje je postiglo svoju svrhu, jer su u prvom slučaju novi izbori donijeli, a u drugom ojačali Predsjedniku naklonjenu većinu u Nacionalnoj skupštini.

Treće značajno pravo Predsjednika republike kojim se može služiti bez supotpisa Vlade jest pravo da u izvanrednim okolnostima preduzima mjere koje one zahtijevaju. Ustav u čl. 16. određuje izuzetne okolnosti ispunjenjem dvaju uvjeta: prvi, Predsjednik republike može se koristiti izvanrednim mjerama: »ako su institucije Republike, nezavisnost nacije, cjelovitost njena teritorija ili izvršenje njenih međunarodnih obaveza teško i neposredno ugroženi« i drugo, ako je zbog toga: »redovno funkcioniranje Ustavom određenih javnih vlasti prekinuto«. Prvi uvjet je kako vidimo, tako da stvarno Predsjednik republike može pod njega svesti svaku društvenu situaciju koja je uperena protiv njegove politike ili politike njemu naklonjene većine u Nacionalnoj skupštini. To je, međutim, komulativnim traženjem ispunjena drugog uvjeta donekle ograničeno jer je kod njega znatno teže primijeniti arbitrarno tumačenje.

Da bi se koristio pravima iz čl. 16. Predsjednik republike se mora prethodno savjetovati s Predsjednikom vlade i Predsjednicima Nacionalne skupštine i Senata kao i s Ustavnim savjetom, no konačna odluka ovisi samo o njemu.

Širina Predsjednikovih ovlasti dok traju izvanredne okolnosti je gotovo neograničena. On može poduzimati sve potrebne mjere, donositi uredbе sa zakonskom snagom, suspendirati prava i slobode građana itd. To sve on doduše mora po Ustavu činiti nadahnut voljom da osigura

ustavnim javnim vlastima u najkraćem roku uvjete kako bi mogli vršiti svoje funkcije« i uz prethodno savjetovanje s Ustavnim savjetom, što stvarno ne predstavlja nikakvo ograničenje. Jedino stvarno ograničenje njegovih ovlasti sastoji se u tome što se Parlament (Nacionalna skupština i Senat) proglašenjem izvanrednog stanja sastaje na izvanredno zasjedanje koje traje za čitavo vrijeme njegova trajanja. Za vrijeme izvanrednog stanja Nacionalna skupština ne može biti raspuštena. Unatoč tome, široka prava koja mu pruža čl. 16. Ustava, daju Predsjedniku republike mogućnost da u svim krizama društveno-ekonomskih odnosa i političkog sustava, a ne samo u slučaju rata i opasnosti od njega kako to većina Ustava u svijetu predviđa, preuzme funkcije najvišeg izvršno-političkog, zakonodavnog, a djelomice i ustavnog organa.⁶ De Gaulle se kao Predsjednik republike poslužio pravima iz čl. 16. poslije vojnog puča u Alžiru od 23. IV. do 30. IX. 1961. godine.⁷

d) Vlada se formira tako da Predsjednik republike imenuje Predsjednika Vlade, koji, budući da je Vlada odgovorna Nacionalnoj skupštini, mora imati većinu u njoj. Do 1966. godine, Vlada je odmah nakon što je bila formirana, kako je to praksa u državama koje primjenjuju parlamentarni sustav, na temelju određenog programa od nacionalne skupštine tražila izglasavanje povjerenja. Od tada ona to više ne čini, već njena odgovornost prema Skupštini dolazi do izražaja samo na temelju inicijative izglasavanja nepovjerenja od zastupnika Nacionalne skupštine. Predsjednik Vlade izabire osobe svog povjerenja kao kandidate za ministre i državne sekretare, koje konačno uz njegovu suglasnost imenuje Predsjednik republike. Jednom formirana vlada ako izgubi povjerenje u Nacionalnoj skupštini mora Predsjedniku republike podnijeti ostavku.

Ni predsjednik Vlade, ni pojedini ministri kao ni Vlada u cjelini, nisu formalno po tekstu Ustava politički odgovorni Predsjedniku republike. Međutim, budući da Predsjednik republike supotpisuje odluke Ministarskog savjeta, Predsjednik vlade i ministri, kako je to pokazala i praksa njihova mijenjanja za vrijeme trajanja oba De Guellova predsjednička mandata, stvarno su mu politički odgovorni.

Vlada vrši političko-izvršnu funkciju kao kolektivno tijelo i preko Predsjednika vlade. Ministri i njihovi pomoćnici (državni sekretari) nosioci su pojedinih upravnih resora, oni formalno ne mogu donositi političke odluke nego samo izvršavati one koje je donijela Vlada u cjelini. Stvarno, međutim, pojedina ministarstva, posebno Vanjskih i Unutrašnjih poslova, raspolazu značajnom samostalnošću u obavljanju političkih nadležnosti.

Predsjednik vlade (Prvi ministar), ministri i državni sekretari čine zajedno Kabinet. Sjednice Kabineta pod predsjedništvom Predsjednika

⁶ M. Prelot je tu mogućnost vrlo dobro definirao nazvavši je »Ustavnom diktaturom« — upr. Institutions politiques et droit constitutionnel br. 675, Pariz 1969.

⁷ Francuski teoretičari Ustavnog prava jednodušno smatraju da su se poslije vojnog puča u Alžiru, koji je izvršen 21. 4. 1961, stekli svi uvjeti za korišćenje prava iz čl. 16. Ustava. Međutim, mnogi od njih smatraju da za produženje prava iz tog člana poslije 25. 4., kada je puč ugušen, De Gaulle više nije imao pravo da koristi ustavne ovlasti, jer redovno funkcioniranje javnih vlasti više nije bilo prekinuto a sama prijetnja da do njega može doći po Ustavu nije dovoljna. — upr. M. Duverger op. cit. str. 722.

vlade nemaju formalno-pravno druge nadležnosti do pripremanje sjednica ministarskog savjeta, koji je najvažnije kolektivno tijelo Vlade. Ministarski savjet čini Kabinet okupljen na sjednici kojoj prisustvuje i predsjedava Predsjednik republike. Predsjednik vlade može predsjedavati sjednicama Ministarskog savjeta samo izuzetno na temelju izričitog ovlaštenja Predsjednika republike i to samo za unaprijed određen dnevni red.⁸ To stvarno približuje Predsjednika republike položaju koji kao nosilac izvršne vlasti ima Predsjednik SAD. Postoje, međutim, između njihova položaja, barem formalno-pravno, ipak bitne razlike. Predsjednik vlade i ministri formalno su politički odgovorni Nacionalnoj skupštini, a osim toga na sjednicama Ministarskog savjeta oni nisu savjetodavci kao što su to članovi Predsjednikovog kabineta u SAD već zajedno s Predsjednikom republike ravnopravni članovi. Tako formalno-pravno postoji unutar izvršne vlasti ravnoteža i dualizam između Predsjednika republike i Kabineta. Stvarno je, međutim, politička uloga Predsjednika republike, ovisno i o političkom ugledu osobe koja tu funkciju vrši kao i o tome da li je on istovremeno šef stranke ili grupacije koja ima većinu u Nacionalnoj skupštini ili ne, znatno veća od Vlade.

e) Zajedničke nadležnosti Predsjednika republike i Vlade koje oni vrše na sjednicama Ministarskog savjeta vrlo su široke. Sve nadležnosti Vlade koje nisu izričito Ustavom date Kabinetu, Predsjedniku vlade ili ministrima, vrše se na sjednicama Ministarskog savjeta. Tu je prema Ustavu osnovna nadležnost Vlade da »određuje i provodi politiku Nacije« i da u cilju toga »raspolaze upravnim aparatom i vojskom«. Prema tome Vlada je ta koja, zajedno s Predsjednikom republike, ne samo provodi već i odlučuje o tome kakva će u cjelini i u pojedinostima biti politika države, a Nacionalna skupština izglasavajući ili uskraćujući joj povjerenje samo je prihvaća ili odbacuje.

Osим toga Ministarski savjet raspravlja i donosi određene — u načelu ih kako ćemo kasnije vidjeti samostalno donosi Predsjednik vlade — uredbe sa zakonskom snagom na temelju ovlaštenja Ustava (les décrets réglementaires). Francuski je Ustav iz 1958. godine naime, za razliku od drugih Ustava u svijetu, podjelu nadležnosti u zakonodavnoj funkciji između Parlamenta i Vlade izvršio na taj način da je izričito odredio oblasti i pitanja koja može regulirati Parlament, a sve ostalo načelno je stavio u uredbodavnu nadležnost Vlade. Tako je stvarno izvršna vlast postala zakonodavna, a zakonodavna je u velikoj mjeri izgubila to svoje svojstvo, tim više što Parlament odnosno većina u njemu, na traženje Vlade može na temelju njena programa, dakle vrlo široko, prenijeti na Vladu donošenje uredaba na osnovu zakonskog ovlaštenja (les ordonnances) koje Vlada donosi na sjednici Ministarskog savjeta uz supotpis Predsjednika republike.⁹ To je i navelo francuskog profesora ustavnog prava i političke sociologije M. Duvergera da u posljednjem izdanju svog udžbenika »Političke institucije i ustavno pravo«, iz 1970. godine¹⁰, odstupa od klasične podjele državnih organa na izvršne, zakonodavne i sudske, te da osnovne organe vlasti V. republike podijeli na vladajuće, među koje je svrstao Predsjednika republike i Vladu, i one koji ograničuju

⁸ Vidi čl. 21. st. 4. Ustava iz 1958. godine.

Osim zajedničkog djelovanja kroz sjednice Ministarskog savjeta Predsjednik republike i Vlada stvarno djeluju zajedno i pri vršenju onih poslova koje vrši Predsjednik republike, ali ne samostalno, već uz supotpis Predsjednika vlade ili nadležnog ministra. Među ove nadležnosti Predsjednika republike pripada imenovanje ministara i visokih funkcionera uprave kao i predstavnika Francuske u inozemstvu, promulgacija zakona i pravo suspenzivnog veta na zakone izglasane u Parlamentu.¹¹

Samostalne nadležnosti Vlada ne vrši kolektivno već ih obavljaju ili Predsjednik Vlade ili, u manjoj mjeri (one koje bi trebale biti samo upravne, a ne političke), pojedini ministri. Predsjednik Vlade samostalno donosi uredbе za primjenu zakona i uredbе sa zakonskom snagom na temelju ustavnog ovlaštenja koje se ne donose na sjednici Ministarskog savjeta; može tražiti sazivanje Parlamenta na izvanredno zasjedanje, može u slučaju nesuglasnosti između Nacionalne skupštine i Senata odlučivati o sazivanju mješovite komisije, može tražiti od Ustavnog savjeta da ispituje ustavnost zakona i, konačno, on određuje smjernice djelovanja Vlade pri čemu je stvarno ograničen odlukama donesenim na sjednicama Ministarskog savjeta pod predsjedništvom Predsjednika republike. Ministri samostalno, na temelju političkih odluka Vlade i Ministarskog savjeta, vrše upravnu funkciju u oblastima koje obuhvaćaju njihovi resori.

Parlament

Prema Ustavu iz 1958. godine, Parlament je sastavljen od Nacionalne skupštine koja broji 487 zastupnika i Senata koji ima 283 člana. U Nacionalnu skupštinu biraju se zastupnici na temelju općeg prava glasa putem neposrednih izbora. Aktivno pravo glasa stječe se navršenom 21,⁹ a pasivno navršenom 23. godinom. Izbori se vrše u malim izbornim jedinicama — u svakoj izbornoj jedinici bira se jedan zastupnik — uz primjenu sistema apsolutne većine i s njim povezanih izbora u dva kruga. Da bi jedan kandidat bio izabran potrebno je da u izbornoj jedinici dobije polovinu plus jedan od datih glasova. Ako ni jedan od kandidata to ne postigne izbori se ponavljaju, i u drugom krugu izabran je onaj od kandidata koji je dobio najviše glasova tj. relativnu većinu. U drugom krugu izbora mogu sudjelovati samo oni kandidati koji su u prvom dobili najmanje 10⁰/₀ glasova.

Senat, koji bi prema Ustavu trebao biti predstavničko tijelo teritorijalnih jedinica Republike, komuna i departmana, bira se posrednim

⁹ Vlada može, da bi izvršila svoj program, tražiti od Parlamenta ovlaštenja da uredbama (par ordonnances) za vrijeme određenog perioda donosi mjere koje su inače u domeni zakonodavca. — vidi čl. 38. st. 1. Ustava iz 1958. godine.

¹⁰ Institutions politiques et droit constitutionnel II^e édition, Paris 1970.

¹¹ On može prije isteka roka od 15 dana unutar koga mora promulgirati zakon tražiti od Parlamenta novo odlučivanje o njemu, bilo u cjelini bilo u određenim njegovim članovima. Nakon toga, promulgacija zakona više ne može biti odbijena. — vidi čl. 10. st. 2 Ustava iz 1958. godine.

✓ izborima od izborničkih tijela u departmanima, pri čemu seoske općine s manje od 1500 stanovnika, koje čine samo 25,7% pučanstva Francuske, šalju u izbornička tijela 53% delegata, a gradske općine s više od 10.000 stanovnika, koje čine 50,3% pučanstva Francuske, šalju u izbornička tijela samo 21% delegata.¹² Velik nesrazmjer koji je u tolikoj mjeri potencirao političko predstavništvo seoskog pučanstva da mnogi kritičari nazivaju Senat »zemljoradničkim domom«, zajedno s znatno višom dobi koja se traži za pasivno pravo glasa (čak 35 godina starosti) čini Senat po sastavu znatno konzervativnijim domom od Nacionalne skupštine.

— Mandat zastupnika Nacionalne skupštine traje pet, a Senata devet godina. Nacionalna skupština obnavlja se integralno, a Senat parcijalno, svake dvije godine obnavlja se trećina Senata. Unutrašnju organizaciju domova i odvijanje rasprave u njima osigurava Ured (Le breau) na čijem se čelu nalazi Predsjednik. Predsjednik Nacionalne skupštine bira se za vrijeme trajanja jednog mandata na pet godina, a Predsjednik Senata bira se svake 3 godine. Osim što se brinu za unutrašnju organizaciju domova predsjednici imaju i određene Ustavne funkcije. Oni mogu pred Ustavnim savjetom pokrenuti ispitivanje ustavnosti zakona, a Predsjednik republike se prije nego što raspusti Nacionalnu skupštinu, ili primjeni izvanredna ovlaštenja, koja mu daje čl. 16. Ustava, mora s njima savjetovati. Uz to, kako smo već spomenuli, Predsjednik Senata u slučaju ostavke, smrti ili trajne spriječenosti Predsjednika republike, privremeno, do izbora novog predsjednika, vrši predsjedničku funkciju.

— Parlament se sastaje na redovna i izvanredna zasjedanja. Prvo redovno zajedno počinje 2. listopada i traje 80 dana, a drugo 2. travnja i traje 3 mjeseca, tako da parlament stvarno zasjeda samo 6 mjeseci u godini. Izvan vremena redovnog zasjedanja, Parlament može, na traženje Predsjednika Vlade ili većine zastupnika Nacionalne skupštine, na izvanredno zasjedanje sazvati Predsjednik republike. Izvanredno zasjedanje može se sazvati samo na temelju određenog dnevnog reda. Osim toga poslije raspuštanja Parlamenta ili za vrijeme trajanja Predsjednikove primjene mjera iz čl. 16. Ustava, Parlament se sastaje na zasjedanje po sili Ustava.

— Osnovna nadležnost Parlamenta je donošenje zakona. Međutim, kako smo već istaknuli, Ustav iz 1958. godine stavio je u nadležnost Parlamentu donošenje zakona samo iz određenih, u njemu izričito navedenih oblasti, a načelno je u svim ostalim nespomenutim slučajevima prepustio zakonodavnu nadležnost Vladi. Tako je Parlament V. republike, sveden samo na najvažniji oblik nadzora i ograničenja svemoći Predsjednika republike i Vlade, postao samo blijeda slika formalno i stvarno politički najmoćnijeg organa kakav je bio za vrijeme III. i IV. republike.

✓ Pravo zakonodavne inicijative pripada Predsjedniku Vlade i članovima Parlamenta. O prijedlozima zakona raspravlja se prvo u Ministarskom savjetu, a nakon toga se dostavljaju Uredu jednog od dvaju domova. Prijedlozi finansijskih zakona dostavljaju se uvijek prvo Nacionalnoj skupštini koja o njima odlučuje prije Senata. Da bi neki zakon bio prihvaćen potrebno je da bude izglasan u istom tekstu u oba doma Parlamenta. Ravnopravnost Senata pri donošenju zakona ovisi međutim o Vladi. Ako naime, ni poslije dva čitanja nije između Nacionalne skup-

¹² Podaci prema M. Duverger, op. cit. str. 627.

štine i Senata postignuta suglasnost o konačnom tekstu određenog zakona, ili, ako je određeni zakon Vlada proglasila hitnim, pa suglasnost domova nije postignuta poslije prvog čitanja, Predsjednik Vlade može pokrenuti osnivanje mješovite komisije, koju čine jednak broj zastupnika i senatora. Ako se mješovita komisija ne složi o spornim točkama zakona ili mišljenje komisije bude odbačeno od jednog, ili oba doma, Vlada može poslije još jednog čitanja u svakom domu, tražiti od Nacionalne skupštine da ona donese zakon u konačnom tekstu. U tom slučaju Senat gubi svako daljnje pravo odlučivanja. Ovakav postupak pokazuje da je ustavotvorac V. republike namijenio Senatu osnovnu ulogu da ograničava i spriječava slobodu djelovanja Nacionalne skupštine u slučaju kada je njena volja suprotna volji Vlade.

U postupku donošenja organskih zakona postoje dva elementa koja čine ulogu Senata većom nego što je to ona pri donošenju ostalih zakona. Ako je, naime, pri donošenju organskih zakona Vlada zbog nesuglasnosti domova upotrijebila intervenciju mješovite komisije, te ako je zbog njezina neuspjeha, donošenje zakona povjerila Nacionalnoj skupštini, konačni tekst zakona u Nacionalnoj skupštini mora biti prihvaćen apsolutnom većinom svih njenih članova, za razliku od postupka pri donošenju neorganskih zakona u istom slučaju, kada je dovoljna većina prisutnih članova. Druga razlika u prilog Senatu odnosi se na organske zakone o samom Senatu čije donošenje ni uz intervenciju Vlade ne može biti izuzeto iz ravnopravne nadležnosti Senata.¹³

I svaka promjena Ustava mora biti izglasana u istom tekstu u oba doma. Pri revizionom postupku ne može, međutim, za razliku od zakonodavnog, doći do intervencije Vlade u prilog Nacionalnoj skupštini.

↑ Uz zakonodavne i ustavotvorne nadležnosti Parlament ratificira određene važnije međunarodne ugovore¹⁴ — ostale ratificira Predsjednik republike — te ovlašćuje proglašenje rata i produženje opsadnog stanja, koje do 12 dana proglašuje Ministarski savjet.¹⁵ Druga grupa nadležnosti Parlamenta obuhvaća prava i mjere koje može vršiti u okviru svog nadzora nad Vladom. Prvi način kontrole rada Vlade predstavlja institucija poslaničkih pitanja. Postoje tri vrste pitanja: pismena, usmena bez rasprave, i usmena s raspravom. Poslije njihova postavljanja ni u jednom

¹³ Ti elementi zajedno s nekim drugim specifičnostima u postupku donošenja organskih zakona čine da se oni javljaju u Francuskoj na ljestvici pravnih propisa između Ustava i zakona. Po svom sadržaju, kao što i samo ime kaže, to su zakoni koji se odnose na organizaciju organa javnih vlasti.

¹⁴ Parlament ratificira ugovore o miru, o trgovini, ugovore ili sporazume koji se odnose na međunarodne organizacije, ugovore koji traže angažiranje financijskih sredstava države, ugovore koji traže izmjenu zakona, ugovore koji se odnose na status osoba, kao i ugovore na temelju kojih dolazi do prepuštanja izmjene ili pripojenja teritorija Franyuske — vidi čl. 53. Ustava iz 1958. godine.

¹⁵ Opsadno stanje (L'état de siège) koje za vrijeme ozbiljnih nemira — u stvari arbitrarno — kada ipak nisu ispunjeni uvjeti za korišćenja ovlasti Predsjednika republike iz čl. 16. Ustava, do roka od 12 dana ustanovljava Ministarski savjet; daje vojnim vlastima širok eovlasti, proširuje nadležnost vojnih sudova i sužuje vršenje prava i slobode građana.

slučaju ne slijedi glasanje o povjerenju Vladi. U parlamentarnoj praksi institucija poslaničkih pitanja nema ni izdaleka onako značajnu ulogu u nadzoru nad Vladom i političkoj borbi većine i opozicije kao što to ima u Velikoj Britaniji. Parlament vrši nadzor nad Vladom i putem djelovanja svojih istražnih i kontrolnih komisija.¹⁶ One se osnivaju za ispitivanje pojedinih slučajeva (istražne komisije) i za ispitivanje rada pojedinih službi i nacionaliziranih poduzeća (kontrolne komisije). Za razliku od SAD, gdje razne komisije utječući na javno mnijenje predstavljaju značajno ograničenje moći Predsjednikove administracije, istražne i kontrolne komisije Francuskog Parlamenta ograničene su propisima tako da ne mogu uspješno vršiti svoje funkcije. Njihovi članovi i njihov rad drže se u tajnosti, a osim toga one se biraju putem većine, što znači da su sastavljene samo od članova one iste većine koja podržava Vladu.

Najvažniji oblik nadzora Parlamenta nad Vladom jest politička odgovornost Vlade prema njemu. Vlada je politički odgovorna samo Nacionalnoj skupštini a ne i senatu što znači da će morati podnijeti ostavku ako joj većina u Nacionalnoj skupštini izglasa nepovjerenje. Mehanizam primjene političke odgovornosti Vlade prema Nacionalnoj skupštini, u odnosu na primjenu te institucije po Ustavima III. i IV. republike, znatno je otežan i sužen.¹⁷ Do njegove primjene može doći na dva načina: na inicijativu same Vlade i na inicijativu Nacionalne skupštine. U prvom slučaju Predsjednik Vlade, nakon rasprave u Ministarskom savjetu, može, na temelju programa ili deklaracije o općoj politici Vlade, pokrenuti pred Nacionalnom skupštinom raspravu o njenoj političkoj odgovornosti. U drugom slučaju Nacionalna skupština pokreće pitanje političke odgovornosti glasanjem o nepovjerenju Vladi. Prijedlog o izglasavanju nepovjerenja Vladi mora biti potpisan od najmanje 1/10 članova Nacionalne skupštine. O njemu se glasa tek nakon 48 sati od trenutka kada je stavljen, čime se željelo izbjeći nepromišljeno i brzopleto rušenje Vlade i tako još više ojačati stabilnost izvršne vlasti. Nepovjerenje Vladi je izglasano ako se u prilog tome izjasnila većina svih članova Nacionalne skupštine. Vlada kojoj je izglasano nepovjerenje mora Predsjedniku republike podnijeti ostavku.

¹⁶ Osim istražnih i nadzornih komisija postoje u oba doma i po 6 stalnih specijaliziranih komisija (Komisija za vanjske poslove, za narodnu obranu i oružane snage, za zakonodavstvo i upravu, za kulturu i socijalna pitanja, za financije, za ekonomiju i plan, te za proizvodnju i trgovinu), koje se u nacionalnoj skupštini biraju razmjerno snazi pojedinih političkih grupacija i broje između 61 i 121 člana. One razmatraju pitanja iz svojih ovlasti koja pripadaju u zakonodavnu nadležnost, te pri raspravi u domovima raspravljaju o prijedlozima zakona. Na prijedlog Vlade ili većine u Nacionalnoj skupštini mogu se za razmatranje pojedinih prijedloga zakona osnivati ad hoc i posebne komisije.

¹⁷ Za vrijeme III i IV republike politički nadzor nad radom Vlade vršio se najčešće primjenom institucije interpelacije koja se sastojala iz postavljanja pitanja od strane zastupnika Vladi o njenoj politici, na koje se nastavljala rasprava i glasanje o povjerenju. Ustav iz 1958. godine, da bi i na taj način ojačao izvršnu vlast i spriječio u korijenju moguće uzroke nestabilnosti Vlade, izričito je zabranio upotrebu te institucije.

Zaključak:

Na temelju prethodne raščlambe, smatramo da se može zaključiti kako je postojanje polupredsjedničkog sustava, uz neospornu činjenicu da je izvršna vlast u cjelini i prema Ustavu, i u zbilji stožer političke moći i vlasti, osnovna ustavna značajka specifična za suvremeni Francuski politički sustav. Sustavno, on je određen činjenicom da se Predsjednik republike bira neposrednim izborom od naroda, ali da je Vlada i dalje politički odgovorna Nacionalnoj skupštini. Slične kombinacije nalazimo vrlo rijetko u Ustavima. Osim promatranog, u ustavnoj historiji poznata su nam tri slučaja njene primjene: u Weimarskoj Njemačkoj od 1928. do 1933. godine, u Austriji od 1951. godine i u suvremenoj Finskoj. U sva tri slučaja, međutim, utjecaj ustavne značajke polupredsjedničkog sustava na funkcioniranje političkog sustava u cjelini bio je vrlo različit — od značajnog, u njemačkom slučaju, do posve beznačajnog, u suvremenom autsrijskom primjeru. Stoga, i ne upuštajući se ovdje u detaljniju njihovu raščlambu, možemo zaključiti da činjenica postojanja formalnih ustavnih značajki polupredsjedničkog sustava sama po sebi nije dovoljna, da u većoj mjeri kao značajan institucionalni činilac određuje specifičnost određenog cjelokupnog političkog sustava.

Zašto je onda polupredsjednički sustav postao tako bitnom značajkom suvremenog francuskog političkog sustava V. republike, ne samo prije već i poslije odlaska s vlasti generala De Gaullea? Po našem mišljenju, uz prethodno navedene opće značajke tog sustava, to se zbililo zbog kumulativnog djelovanja još dva čimbenika — jednog prvenstveno ustavnog, ali istovremeno i zbiljskog, te drugog prvenstveno političkog, ali istovremeno i institucionalnog. Prvi je, naprijed smo ga već razmotrili, vezan uz široke samostalne ustavne nadležnosti Predsjednika republike i ustavne odredbe da se o većini ostalih bitnih pitanja iz kruga nadležnosti izvršne vlasti odlučuje pod njegovim predsjedništvom i uz njegovu suglasnost na sjednicama Ministarskog savjeta. Ustavnu odredbu, da Predsjednik Vlade određuje djelovanje Vlade,¹⁸ valja u tom kontekstu shvatiti samo tako da on nadzire i koordinira rad ministara u primjeni odluka donesenih na sjednicama Ministarskog savjeta. Budući da su se ne samo De Gaulle, već i danas Pompidou, i stvarno služili u punoj mjeri ovlastima i mogućnostima koje su im pružale takve ustavne odredbe, to je, kako smo već istaknuli, Vlada u zbilji politički odgovorna i Predsjedniku republike koji je stvarni gospodar izvršne vlasti.

Uz ove, za suvremeni francuski politički sustav specifične ustavne značajke na konstituiranje cjelovitog polupredsjedničkog sustava, bitno je, kao *conditio sine qua non* funkcioniranja naprijed opisanih odnosa između Predsjednika republike, Vlade i Parlamenta, u političkoj zbilji, utjecao i jedan politički čimbenik. Da bi naime, naprijed opisani ustavni mehanizam polupredsjedničkog sustava mogao funkcionirati potrebna je stalna suglasnost o svim bitnim političkim pitanjima ili, bolje rečeno, stalan politički concensus između Predsjednika republike i Vlade. Još uvijek važeće ustavno i političko načelo političke odgovornosti Vlade Nacionalnoj skupštini, zahtijeva međutim i stalan politički concensus između

¹⁸ Vidi čl. 21. Ustava iz 1958. godine!

nje i zastupničke većine u Nacionalnoj skupštini. Da se ta dva ustavno i politički nužno potrebna concensusa ne bi međusobno potirala i tako u potpunosti uzrokujući ustavnu krizu blokirala čitav sustav državnog odlučivanja, potrebno je da neprestano postoji i treći politički concensus između Predsjednika republike i većine u Nacionalnoj skupštini. On je omogućen od 1962. godine postojanjem i neprestanim učvršćenjem sustava tzv. većinskog parlamentarizma, koji je za cijelinu suvremenog francuskog političkog sustava značajan isto toliko, ako ne i više, kao i polupredsjednički sustav na ustavnom planu. O korjenima, funkcioniranju i perspektivama razvitka većinskog parlamentarizma i s njime povezanog stranačkog sustava bit će raspravljano u slijedećem članku.