

## Utjecaj Tardieuove misli o ustrojstvu, državne vlasti na osnivače Pete Republike

BILJANA OSTOJA\*

*Sažetak*

Ustavne istine nisu vječne

*Lamartine*

Politička i ustavna misao državnika Andréa Tardieua neposredno je utjecala na odlučujuće ustavne izbore osnivača Pete Republike. Revizionistički pokret iz tridesetih godina, osuđujući parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti, nestabilnost vlada i nedjelotvornost izbornih koalicija, predlagao je izmjenu institucija kako bi uspostavio ravnotežu između vlasti. Ponuđene lijekove za obnovu izvršne vlasti de Gaulle će unijeti u ustav četvrt stoljeća kasnije.

### I.

Odredbe o ustrojstvu vlasti u Ustavu Francuske iz 1958. godine iznenađujuće su slične ustavnim prijedlozima francuskog revizionističkog pokreta iz tridesetih godina. Prema J. Gisqueu revizionističke ideje, propale 1934, ignorirane 1946, usvojene su u punom sjaju 1958. godine.<sup>1</sup> Ukazat ćemo na bliskost njegovih političkih misli i misli Andréa Tardieua, osobe koja je intelektualno dominirala ustavnim raspravom revizionista i tvorca polupredsjedničkog sustava.

A. Tardieu bio je deset puta ministar i tri puta predsjednik francuske vlade između dva rata. Prema N. Wahlu jedan je od rijetkih državnika tog vremena i nosilac pokreta koji je želio izmijeniti ustavne zakone Treće Republike.<sup>2</sup> Državnik novoga kova, novi temperament u francuskoj politici, zabrinut za dinamizam i djelotvornost, drskošću Parižanina iritirao je provincijalce koji su bili u većini u Par-

\* Biljana Ostoja, asistent na Pravnom fakultetu u Zagrebu na predmetu *Ustavno pravo i političke institucije*

<sup>1</sup> Jean Gisqueu, *Le problème de la réforme de l'Etat en France 1934*, PUF, 1965, str. 123.

<sup>2</sup> Nicholas Wahl, »Aux origines de la nouvelle Constitution«, *Revue française de science politique*, mars 1959, str. 59.

mentu.<sup>3</sup> Tardieu je žrtva svog vremena, u kojem ostaje neprihvaćen, ali i povijesti, jer je gospodarska kriza 1928. onemogućila uspjeh njegovih nakana. Trebalo je skati četvrt stoljeća da ustavni prijedlozi budu prihvaćeni.

Tardieu u siječnju 1934. objavljuje knjigu *Sat odluke*, tvrdeći da samo hitna izmjena političkih institucija može spasiti Francusku i njezine tradicionalne vrijednosti u svijetu kojim sve više dominiraju nove političke i gospodarske sile:<sup>4</sup> »Ni u ođenju financija, ni u upravljanju unutarnjim i vanjskim poslovima poredak ne adovoljava i može biti uništen u jednom danu panike.«<sup>5</sup> Ne dođe li do izmjena, poredak će se srušiti. Međunarodni uvjeti će državu, bude li pasivno čekala, prisiliti na neprihvatljiv izbor.

Predlaže obnovu izvršne vlasti za cilj djelovanja, a izmjenu ustava za sredstvo zbiljenja cilja. Aktivni sudionik parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti, vidi u Parlamentu tijelo nesposobno za rješavanje državnih kriza usvajanje državnog proračuna. Parlamentarni sustav neće preživjeti ako oštra podjela vlasti ne bude jamčila vladi vladanje, a Parlamentu raspravljanje i kontrolu vladinih akcija. Predosjećajući »neki budući Vichy« ponavlja da je snažna izvršna vlast tehnički uvjet slobodne demokracije.

Ironija povijesti učinit će da 1937. godine padne vlada Leona Bluma, socijalista koji se usprotivio Tardieuovu prijedlogu četiri godine ranije, tražeći pune ovlasti protiv volje Senata. Da je tada imao samostalno pravo raspuštanja iz Tardieuova prijedloga, izvukao bi poredak iz paralize koja ga je i odnijela. Francuska će u lipnju 1940. doći, umjesto pod prihvaćenu, pod podvrgavajuću vlast. Saint-Exupéry je lijepo napisao da je istina sutrašnjice vezana pogreškama prošlosti.

Zadržimo se na opisu zbiljskog djelovanja političkih institucija Treće Republike iz Tardieuove *Reforme države* (1934), najomiljenije knjige tzv. Komisije Marchandeau (komisije za obnovu države ustanovljene u ožujku 1934) i Tehničkog odbora za obnovu države (tzv. vijeća Bardoux), koji je strogo slijedio njegov nacrt ustava. Prema J. Lacoutureu u njoj utvrđeno činjenično stanje bilo je već tada poznato de Gaulleu, koji se susretao s njim u Sekretarijatu narodne obrane kod pripremanja planova državne sigurnosti.<sup>6</sup> Tardieu iznosi da Francuska proživljava površinsku i dubinsku krizu. Prvoj je izvor u nestabilnosti vlada i nedjelotvornosti izbornih koalicija, drugoj u institucijama i običajima.<sup>7</sup> Postoji nepodnošljiva hipertrofija zakonodavne vlasti na uštrb izvršne, između njih nema podjele vlasti, prva je apsorbirala drugu. Stalni parlamentarni napadi na predsjednika vlade pretvorili su se od parlamentarne kontrole u tiraniju.<sup>8</sup> Tardieu citira Lloyd Georgea, za koja je fenomen francuska vlada na vlasti duže od godinu dana. Kako bi izvršna i zakonodavna vlast došle u odnos teže i protuteže, predlaže slijedeće izmjene ustava: uvođenje inkom-

<sup>3</sup> René Remond, *Les droits en France*, Aubier, Paris, 1982, str. 191.

<sup>4</sup> André Tardieu, *L'heure de la décision*, Flammarion, 1934, str. 12.

<sup>5</sup> André Tardieu, *La réforme de l'Etat*, Flammarion, 1934, str. 12.

<sup>6</sup> Jean Lacouture, *De Gaulle*, tom I, str. 160.

<sup>7</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 14.

<sup>8</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 31.

patibiliteta ministarske i zastupničke funkcije, imenovanje predsjednika vlade od strane predsjednika Republike bez investiture, izbor predsjednika Republike u proširenom izbornom tijelu, upotrebu referendumu kao sredstva obrane izvršne vlasti od Parlamenta, priznanje izvršnoj vlasti samostalnog prava raspuštanja Parlamenta, zabranu parlamentarne inicijative na području financija, pravo glasovanja za žene, definiranje područja zakona i osnivanje Vrhovnog suda, jamca ustavnih prava i sloboda. Navedeni »lijekovi« slični su onima iz Ustava iz 1958. godine, a razmatrajući svaki pojedinačno, uvidjet ćemo da je i dijagnoza slična. Osnivači Pete Republike prihvatit će ustavnu misao državnika Tardieua, unoseći je u novi politički izbor: Ustav iz 1958. godine.

## II.

### a) Referendum

Referendum je prva neposredna veza između Tardieuovih prijedloga i odlučujućih ustavnih izbora generala de Gaullea. Kroz analizu negativnih učinaka prevlasti Parlamenta u Francuskoj između dva rata, s pozicija neoliberalizma, čija je zadaća ograničavanje vlasti Parlamenta kako bi se sačuvala sloboda i mir, Tardieu iznosi izuzetno smion zahtjev, stran političkim navikama njegova vremena: referendum.<sup>9</sup> Predlaže lijek za nedjelotvornost predstavničke vladavine i nemoć izvršne vlasti: glasovanje naroda o političkim pitanjima, a ne samo o izboru zastupnika. Izvršnoj vlasti daje pravo raspisivanja referendumu kako bi mogla izvršiti odluke čiji će legitimitet biti u volji biračkog tijela naroda.<sup>10</sup> Citira lorda Salisburya: »Narodno izjašnjanje je vrijedan postupak i zasigurno koristan za dobru vladavinu i stabilnost države.«<sup>11</sup> Ustavni sustav u kome nije dopušteno izvršnoj vlasti obraćanje zemlji putem referendumu nije podnošljiv, te on traži novu nadležnost za predsjednika Republike: iznošenje na referendum, na zahtjev vlade, osnovnih problema državnog života i budućnosti naroda. Prema J. Gisqueu, to je slika u malom degolizma.<sup>12</sup> Cilj uvođenja referendumu je učvršćivanje izvršne vlasti više nego sudjelovanje naroda u javnim poslovima. Povratak narodnom izjašnjanju usmjeren je prema ograničavanju vlasti Parlamenta. Usporedimo navedeno s prvim prijedlogom čl. II Ustava (1958): »Predsjednik Republike može, na prijedlog prvog ministra, podnijeti na referendum svako osnovno pitanje za život naroda.«<sup>13</sup> Tardieu uz zakonodavni traži i fakultativni ustavotvorni referendum. Narod mora suverenost izraziti i na ustavnom području. Parlament ne smije imati mogućnost spriječiti izmjenu ustava referendumom.<sup>14</sup> Novi način izmjene ustava zamijenio bi postojeći iz

<sup>9</sup> Nicholas Wahl, *op. cit.* 2, str. 30—66.

<sup>10</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 110.

<sup>11</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 111.

<sup>12</sup> Jean Gisqueu, *op. cit.* I, str. 35.

<sup>13</sup> Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ, 1974.

<sup>14</sup> André Tardieu, »La Révolution à refaire«, tom 2, *La profession parlementaire*, 1937.

1875. godine, koji je bio jamstvo statusa quo u odnosu tadašnjih političkih snaga. Aktivna snaga ustava ovisi o tome koliko vjerno oslikava odnos vitalnih snaga nekog društva (misao F. Lassallea), francuski ustav treba mijenjati te način izmjene koji štiti status quo predstavlja zbiljsku opasnost za Francusku tridesetih godina ovog stoljeća.<sup>15</sup> Tardieu ponavlja da ustavni sustav treba mijenjati jer od sloboda ubrzo neće ostati mnogo, parlamentarizam u korist zakonodavne vlasti može biti uništen u jednom danu panike i dovesti do diktature. Potrebna je izmjena ustava u cijelosti, prihvaćena od francuskog naroda.

Događaji početkom drugoga svjetskog rata potvrdit će njegova predviđanja, a već 8. svibnja 1945. de Gaulle donosi odluku o neposrednom konzultiranju Francuza o osnovama ustava, te ponovo 1958. i 1962. o načinu izbora predsjednika Republike. Prema R. Capitantu referendum u studenom 1962. bio je usmjeren više prema potvrdi ustavnog sustava iz 1958. nego njegovoj izmjeni.<sup>16</sup> Postojala je opasnost da će de Gaulleova nasljednika izabrati prošireno izborno tijelo uglednika privrženih prošlom ustavnom sustavu samo ako pristane ne koristiti nadležnosti šefa države iz novog ustava. To je bio opasan rizik povratka na Četvrtu Republiku. Izbor predsjednika neposredno od naroda trebao je otkloniti tu opasnost, jer će narod, suprotno uglednicima, izabrati predsjednika odlučnog u vršenju dodijeljenih nadležnosti. Ustavni referendum postaje zbilja u Petoj Republici, prihvaća se nadležnost predsjednika Republike da pozove narod na neposredno izjašnjavanje o izmjeni ustava bez predhodnog skupštinskog ispitivanja teksta izmjene. Predsjednik Republike može bez supotpisa predsjednika vlade odnosno nadležnog ministra, iznijeti na referendum i prijedlog zakona koji se odnosi na organizaciju vlasti ili se njime potvrđuje ratifikacija međunarodnog ugovora, koji, iako nije protivan ustavu, može utjecati na funkcioniranje institucija Republike.<sup>17</sup>

#### b) Izbor predsjednika Republike

Tardieuov prijedlog načina izbora predsjednika Republike usvojen je u Francuskoj 1958. godine. Iznenađujuća sličnost posljedica je srodnih političkih misli autora ustava Pete Republike, prepoznatljivih već u Hamiltonovim tekstovima: »Energija izvršne vlasti jedna je od osnovnih značajki definicije dobre vladavine... snaga izvršne vlasti štiti slobodu.«<sup>18</sup>

Način izbora predsjednika Republike sredstvo je za obnovu izvršne i ograničavanje zakonodavne vlasti. Prema Tardieuu, zakonodavnoj vlasti ne treba povjeriti izbor predsjednika: »... ako već ne birate predsjednika Republike na općim neposrednim izborima, treba značajno proširiti izborno tijelo koje pristupa njegovu izboru.«<sup>19</sup>

<sup>15</sup> André Tardieu *op. cit.* 5, str. 42.

<sup>16</sup> René Capitant, *Les régimes constitutionnels français*, str. 376.

<sup>17</sup> Sokol, Smerdel, *Ustavno pravo*, ŠK, Zagreb, 1992, str. 148.

<sup>18</sup> A. Hamilton, *Le Fédéraliste*, 1957, LXX, str. 582.

<sup>19</sup> André Tardieu, *op. cit.* 14, str. 215.

Ustavni prijedlog je logičan rezultat izvanredne političke ocjene zbiljskog položaja predsjednika u Trećoj Republici. Predsjednik nema ništa osim himne, oružane pratnje i inozemnih prerogativa, ne može djelovati na političke institucije. On mora slijediti mišljenje ministara kod svakog pravnog akta koji potpisuje i u svim govorima. Ministri nisu njegovi podređeni, već njegovi šefovi. Šef države savjetnik je i glasnogovornik svojih ministara, zabranjeno mu je vođenje osobne politike suprotne ministarskoj. Izabran od Parlamenta, ne raspolaže nikakvim ustavnim sredstvom za suprotstavljanje njegovoj volji. Nema pravo veta, ni pravo raspuštanja jer mu za njega treba pozitivno mišljenje Senata, jednog do domova Parlamenta. Zbog supotpisa u zbilji ne vrši ni jednu ustavnu nadležnost, on nije ništa jer neodgovornost poništava vlast: »Predsjednička vlast, nužna za ravnotežu u državi, nepostojeća je vlast.«<sup>20</sup>

N. Wahl navodi da su te ideje inspirirale Tehnički odbor za obnovu države, najozbiljniju skupinu stručnjaka za reviziju ustava tridesetih godina u Francuskoj, u sastavu profesora Joseph-Barthélemy, J. Laferriere, E. Mercier, B. Mirkine-Guetzévitch, pod ravnanjem J. Bardouxa.<sup>21</sup> Između njihova prijedloga ustava i Ustava iz 1958. postoji velika bliskost. Tehnički odbor predlaže obnovu političkog položaja predsjednika Republike: a) Prošireno izborno tijelo. — Šef države bira se na 10 godina, biraju ga zastupnici, delegati »regionalnih vijeća« i članovi Francuskog instituta. Predsjednik Vrhovnog suda organizira, kontrolira izbore i proglašava rezultat. Predsjednik Senata je potpredsjednik Republike. b) Šef države ima vlastite nadležnosti. — Nastojeći obnoviti nadležnosti predsjednika Republike, Tehnički odbor isključuje pravilo supotpisa kod imenovanja prvog ministra, stalnih državnih podsekretara i članova Vrhovnog suda.«<sup>22</sup>

De Gaulle će u Bayeuxu 1946. preuzeti navedene političke ocjene i ustavne prijedloge. Ako francuska vlada ne želi biti skup delegacija, ne može potjecati iz Parlamenta; da bi bila djelotvorna, izvršna vlast ne smije proizlaziti iz zakonodavne, s kojom bi trebala biti u ravnoteži i jednakosti. Izvršna vlast treba potjecati od šefa države, izabranog u tijelu koje uključuje Parlament, ali ga široko premašuje.<sup>23</sup> To je nedvojbeno ključna rečenica iz govora u Bayeuxu, bit degolističke republike. Vlasti ne mogu biti zbiljski odijeljene ako imaju isti izvor. Razmatranje o izvoru vlasti u tom govoru ima kapitalno značenje jer tijelo izabrano od drugog tijela crpi od njega i svoj legitimitet.

Šef države imenuje predsjednika vlade, predsjedava Ministarskom savjetu i osigurava državnu neovisnost. Isključenje supotpisa kod imenovanja predsjednika vlade označava da Parlament ni u kojem slučaju ne može utjecati na njegov izbor. Prema F. Decaumontu tu je investitura zabranjena.<sup>24</sup> Predsjedničko imenovanje je

<sup>20</sup> André Tardieu, *op. cit.* 14, str. 215—225.

<sup>21</sup> N. Wahl, *op. cit.* 2, str. 30.

<sup>22</sup> J. Gisquel, *op. cit.* 1, str. 130.

<sup>23</sup> *Le discours de Bayeux: hier et aujourd'hui*, Françoise Decaumont, Bayeux, 1990, str. 223.

<sup>24</sup> *Op. cit.* 23, str. 124.

dovoljno za utemeljenje vlasti predsjednika vlade. U tom kontekstu nema viš trgovanja, konzultacija jer vlada ne potječe iz Parlamenta. Predsjednički izbor pob jeđuje nad stranačkim zahtjevima, no on se mora složiti s usmjerenjem koje s očituje u Parlamentu. René Capitant slično iznosi da u Petoj Republici predsjednik vlade imenuje šef države, da od njega potječe i njegov je ministar, dakle nem investiture od strane Nacionalne skupštine jer od nje ne potječe i ona ga sam može srušiti glasovanjem o nepovjerenju.<sup>25</sup>

Ustav iz 1958. u čl. 6. uvodi prošireno izborno tijelo za izbor predsjednika Re publike stvarajući osnovu za njegov politički ugled i položaj. Izborno tijelo činil je oko 80 000 birača, dominirala je ruralna sredina, kao i kod izbornog tijela z Senat, te G. Vedel primjećuje da predsjednika bira »raž i kesten«. Zastupnici s bili reducirani na manje od 1% izbornog tijela i nisu mogli odlučujuće političk djelovati. Takav učinak sustav je želio postići zahtijevajući da šef države bude izna stranaka.<sup>26</sup>

#### c) *Parlamentarna nepodudarnost (inkompatibilnost)*

Prema Tardieuu predsjednik vlade iznevjeren je od kabineta čiji sastav određuj razne skupine, a »domovi Parlamenta zvone na odstrijel« čim počne čitati pr govor.<sup>27</sup> Ministri su robovi pod dominacijom Parlamenta i birokracije, Francuska j obezglavljeno tijelo te stoga predlaže ponovno uvođenje jednakosti između zak nodavne i izvršne vlasti. Kako bi to postigao, poseže za načelom parlamentarno inkompatibiliteta zahtijevajući nepodudarnost funkcije člana vlade i zastupnika Parlamentu. Time želi spriječiti utрку za ministarska mjesta opisujući je ovako: » svaki zastupnik drži da je pozvan postati ministrom, svaki ministar drži da treba t i ostati, bivši ministar želi to ponovno postati...«.<sup>28</sup>

De Gaulle će i ovaj ustavni prijedlog upisati u Ustav iz 1958, čl. 23. odredit ć da su funkcije članova vlade inkompatibilne s vršenjem parlamentarnog mandat. Tako će se osigurati stabilnost vlasti, prekinuti trčanje za lisnicama i odbaciti n podnošljivu situaciju u kojoj su i kontrolor i kontrolirani, sudac i stranka, jedno t isto.

#### d) *Pravo raspuštanja Parlamenta*

Ustavne istine nisu vječne istine, izmjena ustava je nužna i moguća. Tardieu že obnoviti izvršnu vlast na uštrb zakonodavne vlasti. Prvo sredstvo djelovanja prem tom cilju davanje je izvršnoj vlasti diskrecionog prava raspuštanja Zastupničk

<sup>25</sup> René Capitant, *op. cit.* 16, str. 399.

<sup>26</sup> René Capitant, *op. cit.* 16, str. 125.

<sup>27</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 128.

<sup>28</sup> André Tardieu, *op. cit.* 14, st. 360.

doma. Ustav iz 1875. u čl. 5. to je pravo izvršne vlasti podijelio sa Senatom: »Predsjednik Republike može, uz potvrđno mišljenje Senata, raspustiti Zastupnički dom prije isteka mandata.« Posljedica navedenog članka je da od 1877. u Francuskoj nije bilo raspuštanja. Za znanstvenike Treće Republike raspuštanje je »naravno, legitimno i nužno« (Esmein), »najdjelotvornije jamstvo izbornom tijelu i narodnoj suverenosti protiv zlouporabe zastupničkih ovlasti« (Duguit).<sup>29</sup> Prema Tardieuu, u slučaju sukoba izvršne i zakonodavne vlasti sudac u posljednjoj instanci bit će narodno izjašnjavanje, narodna arbitraža. Predsjednik francuske vlade treba dobiti isto što ima i njegov engleski kolega: sigurnost raspuštanja Zastupničkog doma, ako to zatraži od državnog poglavara. Time narodna arbitraža ulazi u igru; ako birači stanu na stranu vlade, kabinet će osnažen nastaviti svoju zadaću, u suprotnom će dati ostavku. U oba slučaja zemlja izražava svoju volju. Waldeck-Rousseau već 1896. godine vidi u raspuštanju osnovnu protutežu prekoračenju ovlasti Parlamenta i demokratsku značajku institucija parlamentarnog sustava.<sup>30</sup> Tardieu predlaže ukidanje pozitivnog mišljenja Senata kod raspuštanja, točno uvidjevši da pravo koje mora ići na potvrdu nije pravo. Raspuštanje dopušta prekid uobičajenog izbornog ritma i usklađivanje s ritmom događanja koji utječu na državnu politiku.<sup>31</sup> Tardieu iznosi da francuska vlada ne upravlja, već samo slijedi impulse Parlamenta: »Izvršna vlast podređena zakonodavnoj kazaljka je na brojčaniku ustava koja označava sat parlamentarnih kaprica i želja.«<sup>32</sup>

Zastupnici mogu zbaciti vladu bez ikakvih sankcija, čak uz nagradu — ministarsku lisnicu. Toj tiraniji može se suprotstaviti uspostavljajući jednakost izvršne i zakonodavne vlasti institutom prava raspuštanja. Tehnički odbor za obnovu države prihvatit će prijedlog u svom nacrtu ustava: »Prerogative vlade. — Vlada se može obraniti upotrijebivši ili raspuštanje ili referendum (savjetodavni). Vlada kojoj je izglasano nepovjerenje može izabrati ili dovođenje zastupnika pred njihove birače ili konzultiranje zemlje referendumom. Tehnički odbor zabranjuje pozitivno mišljenje Senata kao uvjet.«<sup>33</sup>

Raspuštanje tog tipa de Gaulle će upisati u Ustav iz 1958. godine. Dodijelit će ga predsjedniku Republike, no glavne značajke prava raspuštanja preuzet će od Tardieua već u govoru iz Bayeuxa:

»Šef države služit će kao arbitar ponajprije, normalno kroz kabinet, zatim u stanjima velike konfuzije kroz poziv zemlji na objavu njezine suverene odluke izražene na izborima.«<sup>34</sup>

Nastavit će u govoru u Epinalu:

<sup>29</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 45.

<sup>30</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 46.

<sup>31</sup> René Capitant, *op. cit.* 16, str. 17.

<sup>32</sup> To je Lamartineova misao, cit. iz J. Gisqueu, *op. cit.* 1, str. 34.

<sup>33</sup> J. Gisqueu, *op. cit.* 1, str. 131.

<sup>34</sup> *Op. cit.* 23, str. 223.

»Šef države treba raspolagati s ovlasti raspuštanja Skupštine izabrane neposredno kada joj nikakva koherentna većina ne dopušta redovno obavljanje zakonodavne uloge ili podržavanje niti jedne vlade.«<sup>35</sup>

#### e) Racionalizirani parlamentarizam

Kako bi ograničio Parlament, Tardieu želi lišiti zastupnike prava inicijative: raspisivanje poreza i trošenje državnog proračuna. On podsjeća da je načelo parlamentarne demokracije odobravanje, a ne povećavanje poreza od strane Parlamenta. Samo vlada može predlagati nove rashode, jer ona jedina ima opći uvid državne potrebe i u sredstva za njihovo zadovoljavanje. Prema Gladstoneu, ustavna uloga Doma komuna nije u povećavanju, nego u smanjivanju državnih troškov. Enormni rashodi u državnom proračunu Francuske potvrđuju mišljenje G. Jèze da su skupštine nekompetentne i neodgovorne rasipnice.<sup>36</sup> Zastupnici su umjesto kontrolora postali izvor rashoda zaboravljajući na svoju ulogu ustave od prekornog ministarskog trošenja. Tardieu predlaže slijedeću izmjenu čl. 3. Ustavnog zakona od 25. veljače 1875. godine: »Zakonodavnu inicijativu imaju članovi doma i predsjednik Republike. Prijedloge kredita i poreza podnosi isključivo izvršna vlast.«<sup>37</sup>

Time će se francuski Zastupnički dom prisiliti na prihvaćanje onog što je: Englesku ustavna zbilja od 1706, a za francuski Senat od 1875. godine, i bez umjerenja njegova prava raspravljavanja i kontrole tog područja. Pravom raspuštanjem ojačat će se autoritet, a lišavanjem zastupničke inicijative nezavisnost izvršne vlasti. Znanstvenici iz Tehničkog odbora za obnovu države (tzv. vijeća Bardoux) napisat će u prijedlogu ustava: »Vijeće Bardoux ograničava zastupničku inicijativu na povećanja javnih rashoda zahtjevom za obvezatno nalaženje odgovarajućih izvora za te rashode.«<sup>38</sup>

No, tek će ustav Pete Republike u cijelosti ozbiljiti Tardieuov prijedlog. Prava inicijative za financijske zakone pripada vladi, koja prijedlog mora uputiti u Zastupnički dom, Nacionalnu skupštinu. Parlamentu je ostavljeno samo 70 dana za raspravljanje o prijedlogu. Ako se domovi ne mogu usuglasiti, vlada može pribjeći postupku osnivanja mješovite paritetne komisije u sastavu 7 senatora i 7 zastupnika. Ako se Parlament ni nakon 70 dana ne složi, odredbe prijedloga stupit će na snagu uredbom (čl. 47. Ustava). Vlada će djelovati i bez pristanka Parlamenta.<sup>39</sup>

Tardieu drži da su degradaciji parlamentarnog sustava pridonijele i stalne parlamentarne komisije. Intervencijom u djelokrug državne uprave, one zadiru u nadležnosti ministara i Parlamenta, demagoški radeći na raspadu države. Autori Ustava iz 1958. ograničit će, na šest, broj stalnih komisija.

<sup>35</sup> *Discours d'Epinal*, 28. 09. 1946., *Discours et Messages*, tom II, str. 30.

<sup>36</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 61.

<sup>37</sup> André Tardieu, *op. cit.* 5, str. 68.

<sup>38</sup> J. Gisquel, *op. cit.* I, str. 131.

<sup>39</sup> C. Leclercq, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Librairie techniques, Paris, str. 32

Tardieu predlaže i racionaliziranje postupka pokretanja političke odgovornosti vlade, a Tehnički odbor za obnovu države izražava to u prijedlogu ustava: »Do povlačenja Kabineta može doći samo glasovanjem o nepovjerenju. Inicijativu podnosi trećina zastupnika. Glasovanje je osobno. Zasjedanje domova se ograničava na najduže šest mjeseci u godini. Ako novi državni proračun ne bude izglasan na vrijeme, stari ostaje na snazi i slijedeće godine.«<sup>40</sup>

On se neće zadovoljiti racionaliziranim parlamentarizmom, odbacujući tradiciju napast će i »apsolutizam« zakona. Kontrola ustavnosti zakona i mogućnost ustavne tužbe jedina su sredstva obrane od zakonodavne prevlasti. Politička manjina je pravno uvijek u krivu jer je u Parlamentu politički u manjini, stoga je kontrola ustavnosti neophodan uvjet demokracije. Predlaže osnivanje Vrhovnog suda koji će nadzirati izbore i ustavnost zakona. Autori Ustava iz 1958. godine pokazali su najveću plašljivost kod usvajanja tog prijedloga.

### III.

Analiza Tardieuova djela jasno je pokazala što je nedvojbeno utjecalo na političku misao i usmjerilo ustavne izbore de Gaullea. Na prvom mjestu je njegovo razmatranje parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti, »parlamentarnog despotizma« oslobođenog svih kočnica i zabrana u kome je dominantna zakonodavna vlast uzrok konfuzije vlasti i paralize vlade. Tardieu je izvanredno uočio sve nedostatke sustava o kojima budući ustavotvorac mora voditi računa: nestalnost i nemoć vlade, diktaturu parlamentarnih domova, neupotrebu prava raspuštanja, nepostojanje neposrednog odlučivanja građana (»zarobljenog suverena«), ustavne tužbe i autoriteta predsjednika Republike. Predložio je zakonodavni i ustavotvorni referendum, nov način izbora i vlastite nadležnosti predsjednika Republike, inkompatibilnost ministarske i zastupničke funkcije, davanje samostalnog prava raspuštanja izvršnoj vlasti i racionalizirani parlamentarizam. Prema N. Wahlu, nije čudno što Tardieuovi lijekovi toliko slične onima iz Ustava iz 1958, jer je u oba slučaja dijagnoza slična. Predložene izmjene ustava nužne za obnovu državne vlasti i osiguranje stabilnosti i djelotvornosti izvršne vlasti de Gaulle će preuzeti već u govoru iz Bayeuxa 1946. godine. Razmatranje o izvoru vlasti, zahtjev da izvršna vlast ne potječe od zakonodavne, s kojom mora biti u ravnoteži, nego od predsjednika Republike izabranog od tijela koje uključuje Parlament, ali ga i premašuje, potvrđuje misao J. Lacouturea da između njih postoji neposredan utjecaj i sukladnost razmišljanja. Sličnost će potvrditi i Jean-Louis Debré u knjizi *Ustavne ideje generala de Gaullea*, nalazeći ih u odredbama ustava o izboru predsjednika, inkompatibilitetu, referendumu i imenovanju predsjednika vlade.

Iako su i Tardieu i de Gaulle željeli izmijeniti francuski parlamentarizam uspostavom snažne izvršne vlasti, između njih postoji razlika: Tardieu je bio i ostao obnovitelj, dok je de Gaulle novator specifičnog sustava parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti, mješovitog parlamentarno-predsjedničkog sustava.

<sup>40</sup> J. Giscard, *op. cit.* 1, str. 131.

Biljana Ostoja

*THE INFLUENCE OF TARDIEU'S THINKING CONCERNING  
THE ESTABLISHMENT OF STATE AUTHORITY UPON  
THE FOUNDERS OF THE FIFTH REPUBLIC*

*Summary*

The political and constitutional thought of the statesman André Tardieu had a direct influence upon the decisive choices taken by the founders of the Fifth Republic concerning the constitution. Criticising the parliamentary system of disbalance in favour of the legislative power, the instability of governments, and the inefficiency of electoral coalitions, the revisionist movement of the thirties suggested a change of institutions for the purpose of establishing a balance between the powers of government. A quarter of a century later the means suggested for the renewal of executive power were introduced into the constitution by de Gaulle.