

Položaj predsjednika Republike u političkom sustavu Pete Republike u Francuskoj

ŠTEFICA DEREN-ANTOLJAK

Fakultet političkih nauka u Zagrebu

Sažetak

Analizirajući organizaciju odnosa između egzekutive i legislative i njihovu povezanost u sistem, vidljivo je da suvremeni francuski politički sistem Pete Republike ima elementa parlamentarnog sistema, ali se istovremeno od njega i razlikuje; s druge pak strane, utjecaj šefa države je takav da omogućuje da se sistem približava sistemu predsjedničke vlade iako *nema* svojstva klasičnog predsjedničkog sistema. Zahvaljujući tim specifičnim ustavnopravnim rješenjima, kao i praksi, u Francuskoj se u proteklih 30 godina razvijao i oblikovao specifičan »parlamentarizam«, u kome je ravnoteža pomaknuta u korist izvršne vlasti, prije svega predsjednika Republike pa se zbog toga taj model političkog sistema naziva *polupredsjedničkim sistemom*.

Brojne i značajne nadležnosti (redovne i izvanredne) šefa francuske države, njegov osobni utjecaj na funkcioniranje institucija vlasti, položaj koji zauzima u mehanizmu organizacije političke vlasti, te njegov odnos prema vladi i parlamentu koncipirani su na način koji pokazuje da je predsjednik Republike u razdoblju od 1958. do 1986. najznačajniji organ državne vlasti, ključna ličnost političkog sistema i »kamen temeljac« institucija Francuske Pete Republike.

Uvod

Koncipiranje i definiranje izvršne vlasti, njena organizacija i način reguliranja njena odnosa prema drugim vrhovnim organima nosiocima političke vlasti oduvijek su bili veoma težak i složen dio posla za pisce odnosno stvaraoce ustava. Mnoga temeljna pitanja demokratske misli i prakse, kao što su: jaka ili slaba izvršna vlast, zatim da li predsjednik republike treba biti inokosni ili kolektivni organ vlasti, sistem njegova izbora i dužina mandata, njegova reizbornost, način njegove odgovornosti ili smjenjivosti te organizacija odnosa između njega, vlade i parlamenta, najneposrednije su povezana s osnovnom koncepcijom uloge i organizacije izvršne vlasti, odnosno institucije predsjednika republike u političkom sustavu jedne zemlje.

Strah od jake izvršne vlasti pa prema tome i jakog predsjednika u gotovo svim suvremenim političkim sustavima oduvijek je proizlazio iz opasnosti od ugroženosti deformacijama koje u sebi nosi proces personalizacije vlasti i mogućnost njena pretvaranja u neograničenu ličnu, samovoljnu i arbitrarnu vla-

davinu politički neodgovornog šefa države koja izmiče kontroli i utjecaju drugih demokratskih izabranih političkih institucija odnosno nosilaca političke vlasti.

Za ocjenu temeljnih značajki ustrojstva vlasti u političkom sustavu bitni su položaj i organizacija onog organa na koji biračko tijelo prenosi svoja prava političkog suvereniteta te sustav organizacije odnosa između tog i drugih najviših državnih organa nosilaca političke vlasti odnosno oblika organizacije egzekutive. S tog aspekta postoje tri odnosno četiri modela organizacije međusobnih odnosa vrhovnih nosilaca političke vlasti u jednoj društvenoj zajednici. To su: *parlamentarni*, *predsjednički*, i *skupštinski* ili *konventski sustav*. Osim tih modela danas u više zemalja Evrope (prma ustavima: Portugal 1976, Francuska 1958, Austrija 1921. i 1945, Island 1944, Irska 1937, Finska 1919, gotovo sve istočnoevropske zemlje, osim Mađarske u kojima su srušeni komunistički režimi jednopartijskih monopola i ostvarena pobjeda demokratskih snaga) djelotvorno funkcionira ili se prihvaća, ustavno ili u praksi, mješoviti parlamentarno-predsjednički sustav u raznim varijantama, kojeg je poznati francuski politolog Maurice Duverger¹ nazvao *polupredsjedničkim sustavom*. (Polupredsjednički sustav je temeljna značajka ustrojstva vlasti u Ustavu Republike Hrvatske).

Ustavno-pravni model parlamentarizma² (klasičan primjer je Velika Britanija) bez obzira na razlike i tipove parlamentarizma koji se primjenjuju u pojedinim političkim sustavima (ovisno o tome da li su vlade homogene ili koalicijskog sastava, odnosno da li funkcionira dvostranački ili višestranački sustav) može se odrediti kao dualitet vlasti između legislative i egzekutive, čije su osnovne karakteristike jednakost između legislative i egzekutive, suradnja u djelovanju između tih dviju vlasti te mogućnost djelovanja jedne vlasti na drugu. Osnovne karakteristike sustava parlamentarne vlade jesu: vlada proizlazi iz parlamenta odnosno parlamentarne većine partije koja je pobijedila na izborima i koja raspolaže većinom zastupničkih mandata) te može obavljati tu funkciju tako dugo dok uživa povjerenje većine zastupnika. Ako većina zastupnika u parlamentu izglasa nepovjerenje vladi, ona mora dati ostavku. Parlamentarni sustav počiva na načelu podjele vlasti, podjele koja omogućuje odgovornost vlade pred parlamentom, ali i mogućnost vlade da uz suglasnost državnog poglavara u svako doba raspusti parlament. To pokazuje da ne postoji isključiva odgovornost vlade pred parlamentom. Ukoliko dođe do nesuglasnosti između parlamenta i vlade, raspuštanje parlamenta podrazumijeva istovremeno i nove izbore, a o spornom pitanju između vlade i parlamenta odlučuje biračko tijelo. Pravom raspuštanja parlamenta ostvaruje se ravnoteža između legislative i egzekutive. Važno je istaknuti da vlada ne raspolaže pravom da sama raspusti parlament, već akt o raspuštanju parlamenta donosi šef države, monarh odnosno predsjednik republike, koji tako posreduje u sporu između legislative i egzekutive.

Politička odgovornost vlade pred parlamentom i mogućnost vlade da pod određenim uvjetima izazove raspuštanje parlamenta dva su bitna uvjeta za

¹ Maurice Duverger, »A New Political System Model: Semi-Presidential Government«, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, 1980, str. 165—187.

² Samuel Beer, *The British Political System*, New York, 1973.

ostvarivanje suradnje i mogućnost međusobnog djelovanja jedne vlasti na drugu, koje se drže u ravnoteži koja koči bilo legislativu bilo egzekutivu da ne prisvoje suviše vlasti. Daljnja karakteristika sustava parlamentarne vlade je politička neodgovornost šefa države (monarh, predsjednik republike), te napokon postojanje institucije supotpisa akata šefa države od strane predsjednika vlade odnosno nadležnog ministra, kojim preuzimam na sebe političku odgovornost pred parlamentom za akte politički neodgovornog šefa države (predsjednika republike).

2. Polazeći od navedenih karakteristika parlamentarnog modela, očigledno je da se on razlikuje od ustavnog modela predsjedničke vlade (kojeg su tipičan primjer SAD). Sustav nosi naziv ne toliko po organizaciji odnosa između najviših saveznih organa vlasti u Sjedinjenim Američkim Državama, koliko po obliku organizacije egzekutive koja počiva na monističkom načelu a koja na temelju ustava pripada predsjedniku SAD. U čistom predsjedničkom sustavu kakav je primijenjen u Ustavu i političkoj stvarnosti Sjedinjenim Američkih Država, predsjednik je samostalan i nezavisan organ kojeg sustavom posredno-neposrednih izbora bira narod i koji nije odgovoran Kongresu (iako je u stvarnosti brojnim nitima s njim povezan), a što je u skladu s načelom organizacije i funkcionalne odvojenosti egzekutive i legislative. No iako su te dvije vlasti strogo odvojene, ta je podjela izvršena tako da ipak jedna vlast ograničava drugu, čime se uspostavlja i stalno remeti labilna ravnoteža snaga između vrhovnih državnih organa (sistem »ograničenja i ravnoteže« vlasti) nosilaca političke vlasti. U predsjedničkom sustavu predsjednik je istovremeno šef države i nosilac cjelokupne izvršne vlasti. On je ujedno i predsjednik vlade u evropskom značenju te riječi, premda ustavno-pravno vlada kao formalni organ u klasičnom smislu u Sjedinjenim Američkim Državama ne postoji; on je šef a ne predsjedavajući u odnosu na kabinet (koji je savjetodavno tijelo predsjednika) odnosno upravnu vlast. Ni predsjednik ni kabinet odnosno izvršna vlast u cjelini nisu odgovorni Kongresu, a niti ovaj može izazvati njihovo raspuštanje ili obrnuto, što je u skladu s načelom organizacijske i funkcionalne odvojenosti izvršne i zakonodavne vlasti.

3. Polupredsjednički sustav kombinira elemente dva različita politička modela: parlamentarnog s nekim karakteristikama i institucijama predsjedničkog sustava, pri čemu prevagu dobiva izvršna vlast izražena prvenstveno institucijom »jakog predsjednika«. Tako je niz ustavnih rješenja na području organizacije odnosa unutar egzekutive i nje u cjelini i legislative produkt kompromisa, a rezultat je (mješovit) parlamentarno-predsjednički sustav, koji se naziva polupredsjedničkim sustavom vlasti. U takvom sustavu ovlasti date pojedinim organima niti su strogo odvojene u organizacijskom i funkcionalnom smislu kao npr. u SAD, niti je odnos između legislative i egzekutive identičan onom u Velikoj Britaniji i većini zemalja Zapadne Evrope, već je na specifičan način izvršena organizacija odnosa između legislative i egzekutive i njihova međusobna povezanost u sustav, a što vrlo lijepo pokazuje ustrojstvo vlasti i njeno realno funkcioniranje u Francuskoj Petoj Republici.

4. U skupštinskom sustavu ne postoji samostalnost izvršne vlasti, već vlada odgovara skupštini, ali bez mogućnosti da izazove njeno raspuštanje. Sustav jedinstva vlasti, koji je u skupštinskom sustavu najdosljednije ostvaren,

pretpostavlja da je vlast u funkcionalnom pogledu koncentrirana u odgovarajućem parlamentu odnosno skupštini, ali vlada nije neki »odbor« te skupštine (npr. Švicarska³). Opći model skupštinske vlade mogao bi se okarakterizirati postojanjem veoma velike funkcionalne i organizacijske skupštine u okviru stava organizacije državne vlasti.

Položaj predsjednika Republike u Francuskoj

Budući da su pri izradi novog Hrvatskog ustava korištena, osobito kada je riječ o instituciji predsjednika Republike, ustavno-pravna rješenja i iskustva Pete Republike u Francuskoj ukratko ćemo analizirati položaj ove institucije u Ustavu i u političkoj stvarnosti ove zemlje.

Iako se ni jedan politički model ne može jednostavno »presaditi« u drugi povijesno-kulturni, socijalno-ekonomski i politički milje, za što postoje razlozi opće i posebne prirode, to ne znači da iskustva drugih zemalja za nas ne mogu biti poučna pa u nekim aspektima i primjenjiva u našim uvjetima.

Politički sustav Pete Republike u Francuskoj mogao bi se danas nakon svog tridesetogodišnjeg djelotvornog i uspješnog funkcioniranja ustrojstva političke vlasti, okarakterizirati kao stabilan demokratski sustav u kojem se ustavno oblikovao i politički razvijao specifični »parlamentarizam« s dominacijom egzekutive, prije svega predsjednika Republike, pa se zbog toga i naziva polupredsjedničkim sustavom.

Političke institucije formulirane su u Ustavu iz 1958. rezultat su traganje za rješenjima kojima bi se uklonili kronični problemi zemlje, a prije svega tradicionalna nestabilnost i slabost izvršne vlasti koje su karakterizirale političke režime Treće i Četvrte Republike, i stvorili uvjeti za demokratski, stabilan i djelotvoran politički sustav. De Gaulle je u novom Ustavom vidio lijek za stvaranje takve organizacije vlasti koja bi osigurala djelotvornu egzekutivu i ojačala njenu poziciju prema moćnoj i nediscipliniranoj legislativi.⁴ Usprkos brojnim kritikama, de Gaulle je ostao nosilac i pobornik ideje o jakoj izvršnoj vlasti koja treba predsjedniku Republike osigurati velika ovlaštenja i slobodu djelovanja u cilju prevladavanja i rješavanja brojnih teškoća koje su se nagomilale u godinama nakon drugog svjetskog rata. Mirne duše može se kazati da je u stvaranju i donošenju novog Ustava i formuliranju njegovih institucija ključnu ulogu imao sam general de Gaulle (iako je Ustav pisao Michel Debré).

Mjereno evropskim demokratskim standardima, Ustav iz 1958. dao je ne samo brojna i veoma značajna ovlaštenja predsjedniku Republike već je velika uloga šefa države stvarno došla do izražaja u praksi kroz njegov veliki autoritet i izuzetni osobni politički utjecaj i način primjene Ustava u njegovim interpretacijama predsjedničke nadležnosti. U usporedbi s ustavnim ovlaštenjima Treće i Četvrte Republike, u kojima je predsjednika Republike bio »nemoćan promatrač«, ograničen u svojim ovlaštenjima, Ustav Pete Republike daje pred-

³ Članovi Saveznog vjeća (vlade) u Švicarskoj ne mogu biti istovremeno i članovi Savezne skupštine iako ih bira Savezna skupština.

⁴ Dorothy Pickles, *The Government and Politics of France*, London, 1972. str. 6.

sjedniku veliku nezavisnost i samostalnost u vršenju političke vlasti, proširuje njegove kompetencije, i to ne samo u pogledu redovnih ovlaštenja već mu pruža mogućnost da u određenoj političkoj situaciji poduzima mjere koje zahtijevaju okolnosti. Iznimno velika ovlaštenja šefa države te neposredan način njegova izbora ukazuju da se taj sustav približava predsjedničkom sustavu iako nema svojstva klasičnog predsjedničkog sustava. Međutim, budući da vlada odgovara pred Nacionalnom skupštinom i mora uživati njeno povjerenje, povjerenje većine u Nacionalnoj skupštini, politički režim Pete Republike ima neke institucionalno-pravne pretpostavke za funkcioniranje parlamentarnog sustava (bez obzira na to što su ti elementi u doba de Gaullea bili potisnuti), iako se istovremeno i razlikuje od njega.

Opća je karakteristika režima Pete Republike to što je u značajnoj mjeri uloga parlamenta sužena, a njegov politički utjecaj i autoritet ograničen u odnosu na parlament u Trećoj i Četvrtoj Republici. Dok je sustav parlamentarne vlade prijašnjih režima karakterizirala dominacija legislative nad egzekutivom, a predsjednik Republike imao ceremonijalni status, u Petoj Republici parlament se nalazi u podređenom položaju u odnosu na egzekutivu. Slabljenje uloge parlamenta proizlazi, prije svega, iz činjenice što je zakonodavna funkcija parlamenta ograničena samo na ona pitanja koja su Ustavom eksplicitno stavljena u njegovu nadležnost, dok sve ostale odnose regulira vlada svojim propisima (čl. 34. Ustav). Nadalje, znatno je smanjena sloboda parlamenta s obzirom na njegovu unutrašnju organizaciju i način rada. Mnoga pitanja koja se tiču organizacije ili načina rada francuskog parlamenta umjesto da budu regulirana poslovnikom parlamenta (kao u većini zemalja) ona su obuhvaćena Ustavom.⁵

Brojne i značajne nadležnosti šefa francuske države, njegov utjecaj na politički život suvremene Francuske, položaj koji zauzima u mehanizmu organizacije političke vlasti te njegov odnos prema vladi i parlamentu koncipirani su na način koji ukazuje da je predsjednik Republike najznačajniji organ državne vlasti i središnja ličnost koja daje dubok pečat političkom sustavu Pete Republike (ova tvrdnja ne odgovara u potpunosti stvarnim odnosima egzekutive i legislative u razdoblju između 1986. i 1988., o čemu će biti više riječi nešto kasnije).

Ustavotvorac je težio da predsjednika Republike izdigne iznad poslova svakodnevnog politike. To proizlazi iz člana 5 francuskog Ustava u skladu s kojim je predsjednik Republike garant nacionalne nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i poštivanja obaveza međunarodnih ugovora, a to znači da je on odgovoran za Francusku. Predsjednik Republike bdije nad poštivanjem Ustava i brine svojom arbitražnom ulogom da osigura normalno funkcioniranje vlasti i kontinuitet države, a to znači da je odgovoran za Republiku.⁶

⁵ Poslovník o radu parlamenta podliježe kontroli ustavnosti, što je jedinstven primjer u svijetu. Ustav propisuje broj odbora u domovima parlamenta, način utvrđivanja dnevnog reda, podnošenje amandmana, dužinu trajanja redovnog zasjedanja parlamenta u toku jedne godine najviše do šest mjeseci. Osim toga, Ustav sistematikom građe ukazuje na dominaciju uloge i položaja egzekutive u političkom životu Pete Republike i hijerarhiju organa, stavljajući organe egzekutive ispred predstavničkog tijela-parlamenta.

⁶ U pogledu interpretacije člana 5 Ustava postoje različita mišljenja: jedni autori smatraju da, u slučaju kad ustavna rješenja nisu sasvim precizna, predsjedniku Republike treba, s obzirom na njegove

Politički položaj i ugled predsjednika Republike bitno je ojačan općim i neposrednim većinskim izborom u dva kruga⁷ koji počiva na mandatu dobivenim od birača i koji ga čini predstavnikom naroda te mu daje legitimitet koji je jednak onom Nacionalne skupštine. Uvođenje neposrednih izbora za šefa države jedan je od veoma značajnih elemenata predsjedničkog sustava. Da bi predsjednički kandidat bio izabran, potrebno je da osvoji apsolutnu većinu od ukupnog broja palih glasova, a ukoliko to ne uspije u prvom krugu, pristupa se drugom krugu glasanja, u kojem sudjeluju samo dva kandidata koja su u prvom krugu osvojila najviše glasova. Izabran je kandidat koji osvoji najveći broj glasova. Glasanje u dva kruga bipolarizira političke partije samo oko dva kandidata i sprečava rasipanje glasova birača koji se u drugom krugu koncentriraju samo oko dvojice kandidata s najvećim brojem glasova.

Mandat predsjednika republike je sedam godina.⁸ Ustav ne propisuje nikakva ograničenja u pogledu mogućnosti ponovnog izbora. Prisutno je mišljenje da je sedmogodišnji mandat francuskog predsjednika predugo razdoblje, osobito s obzirom na njegove brojne i značajne nadležnosti te činjenicu da je politički neodgovoran.

Ustavna ovlaštenja kojima raspolaže predsjednik Republike veoma su velika, a mogu se svrstati u nekoliko grupa. Jednu grupu čine uobičajene nadležnosti koje su po prirodi imanentne šefu države bez obzira da li je riječ o predsjedničkom, parlamentarnom ili polupredsjedničkom sustavu. Tako on ima pravo imenovanja na niz najvažnijih funkcija u zemlji. I dok neke službenike visokog ranga postavlja samostalno (npr. dio članova Ustavnog savjeta), za druge je potrebno da je odluka donesena u Ministarskom savjetu (državni savjetnici, Veliki kancelar Legije časti, ambasadori, članovi Glavne kontrole, prefekti, generali, rektori akademija, direktori sadašnjih administracija), a pod određenim uvjetima svoje ovlaštenje imenovanja može delegirati na prvog ministra. Kao vrhovni komandant oružanih snaga predsjednik Republike predsjedava sjednicama Visokog savjeta i Komiteta za nacionalnu obranu. Rukovodi vanjskom politikom, vodi pregovore i ratificira međunarodne ugovore, a mora biti informiran i o svim pregovorima koji neće biti podvrgnuti ratifikaciji tzv. »gentle-

funkcije zaštitnika nezavisnosti zemlje, integriteta i poštivanja međunarodnih ugovora te ulogu nacionalnog arbitra kojima se brine za normalno funkcioniranje javnih vlasti, priznati pravo na vlastito interpretiranje ustavnih odredbi. Drugi smatraju da, u smislu člana 5 Ustava, izraz arbitar treba tumačiti onako kakvo mu je značenje dao sam de Gaulle u govoru prilikom donošenja Ustava 1958: »Nacionalni arbitar je iznad političke borbe, izabran je od građana, povjerenica mu je odgovornost za normalno funkcioniranje institucija i pravo pozivanja na suverenost naroda a u okolnostima velike opasnosti povjerenica mu je i odgovornost za nezavisnost, čast i integritet Francuske i sigurnost Republike.« *Année Politique*, Paris, 1958, str. 551.

Neposredni izbori uvedeni su u Francuskoj Petoj Republici ustavnom revizijom 1962. na prijedlog de Gaullea koja je provedena na osnovi odluke donesene na referendumu, a ne po predviđenoj ustavnoj proceduri. De Gaulle je želio biti »čovjek nacije«, a ne »izabranik izabranih«, kako je često sam isticao. De Gaulle je bio prvi put biran posrednim putem, tj. od posebnog izbornog tijela koje su činili članovi oba doma parlamenta, članovi vijeća departmana u metropoli, članovi općinskih vijeća i delegati općinskih vijeća manjih općina te reprezentanti prekomorskih teritorija. Tako formirano biračko tijelo brojilo je 81.764 članova u kojem su predstavnici malih općina prvenstveno onih seoskih s manje od 15000 stanovnika, činili većinu. Lowell G. Noonan, France, *The Politics of Continuity in Change*, New York, 1970, str. 333.

⁸ Sedmogodišnji mandat u Francuskoj uveden je 1873. godine i zadržao se sve do danas.

man's agreement« kojima se utvrđuje buduća politika ili ponašanje država potpisnica tog sporazuma. Proglašava zakone, vrši pomilovanja, ima pravo inicirati pitanje ustavnosti pojedinih zakona prije njihova proglašavanja pred Ustavnim savjetom.⁹

Druga grupa ovlaštenja koje po Ustavu ima predsjednik Republike ukazuje na izuzetno značenje te funkcije i pridonosi položaju predsjednika kao politički najznačajnijem organu državne vlasti. Jedan od tih ovlaštenja tiče se organizacije odnosa predsjednika Republike s vladom, drugi odnosa s parlamentom, dok je treći po svom karakteru posebne prirode.

Vlada se formira na taj način što predsjednik Republike (član 8) imenuje prvog ministra (predsjednika vlade), a na njegov prijedlog postavlja i ostale ministre. Predsjednik Republike je posve samostalan u izboru predsjednika vlade, ali s obzirom na to da vlada odgovara Nacionalnoj skupštini, on će za prvog ministra imenovati osobu za koju vjeruje da će uživati povjerenje Parlamenta. Predsjednik Republike, međutim, nema ustavno-pravne mogućnosti da po svojoj volji smijeni prvog ministra (predsjednika vlade), osim kad ovaj ponudi ostavku, a ostale ministre razrješava dužnosti na prijedlog prvog ministra. Opstanak prvog ministra na vlasti, pa i vlade u cjelini, zavisi o volji Nacionalne skupštine. Ako vlada izgubi povjerenje u Nacionalnoj skupštini, ona mora podnijeti ostavku predsjedniku Republike. Iako je Ustav osigurao određenu samostalnost vlade u odnosu na predsjednika Republike (kao što smo već istakli predsjednik Republike ne raspolaže ovlaštenjima na osnovi kojih bi mogao po vlastitoj volji smjenjivati ministre), u zbilji je ta samostalnost veoma sužena. Nadalje, ni predsjednik vlade, ni pojedini ministri, ni vlada u cjelini nisu (ustavno-pravno) politički odgovorni predsjedniku Republike. Međutim, u zbilji prvi ministar koji bi došao u sukob s predsjednikom Republike, nema praktički nikakve mogućnosti da se održi na toj visokoj funkciji.

Naime, predsjednik Republike osobno predsjedava sjednicama Ministarskog savjeta (vlade) i supotpisuje odluke Ministarskog savjeta. Odbivši dati svoj potpis na neku odluku ili akt Ministarskog savjeta predsjednik bi mogao onemogućiti funkcioniranje rada vlade, što bi primoralo prvog ministra da podnese ostavku.

Ispitivanja javnog mijenja pokazuju da predsjednik Republike ne podnosi da predsjednik vlade (prvi ministar) bude popularniji od njega ili da poduzima bilo kakve značajnije političke inicijative. Ukoliko je predsjednik vlade ambiciozan, kao što je to bio slučaj sa Chiracom u vrijeme kad je predsjednik Republike bio Valerya Giscarda d'Estainga, koji je počeo provoditi svoju viziju da od jezgra degolističkog pokreta UDR stvori novu i jaču političku organizaciju, ili kad je želio da bude više od pukog izvršioca predsjednikove politike, kao što je to inače bilo uobičajeno u Petoj Republici, neminovno je došlo do razilaženja između njega i predsjednika Republike. Upravo iz tih razloga Chirac

⁹ Ustavni savjet je ovlašten da ocjenjuje ne samo ustavnost zakona, poslovnika domova parlamenta prije njegove primjene i međunarodnih ugovora već brine i o pravilnosti izbora predsjednika Republike. Organski zakoni prije proglašavanja, a poslovnici domova Parlamenta prije primjenjivanja, moraju biti podneseni Ustavnom savjetu, koji se mora izjasniti o njihovoj suglasnosti s Ustavom.

je 25. kolovoza 1976. podnio ostavku predsjedniku Republike, a već ranije poznati su primjeri ostavke Michela Debréa 1962. ili Pompidoua 1968.

Prvi ministar nije beznačajna ličnost. On je taj koji rukovodi radom vlade, a vlada »određuje i vodi politiku nacije« (čl. 20). On brine ne samo o radu svih resora i ministarstva i provođenju politike koje je vlada utvrdila već koordinira sve aktivnosti između predsjednika Republike, vlade, parlamenta i administracije, a to podrazumijeva da sudjeluje kako u pripremanju najznačajnijih odluka tako i u njihovu provođenju. On vrši uredbodavnu vlast u pitanjima koja nisu povjerena predsjedniku Republike, sudjeluje u donošenju propisa kojima egzekutiva regulira ona pitanja koja nisu Ustavom utvrđena da budu regulirana zakonom, nadalje on postavlja pitanje povjerenja pred Nacionalnom skupštinom na temelju odluke Ministarskog savjeta, a raspolaže i drugim brojnim ovlaštenjima. Međutim, većina tih ovlaštenja ostvaruje se pod utjecajem predsjednika Republike, osobito kad je riječ o pitanjima o kojima se odluka donosi na sjednici Ministarskog savjeta, a njome — kao što je poznato — predsjedava predsjednik Republike. Kad se radi o donošenju propisa za koje je nadležan prvi ministar, Ustav predviđa da te akte potpisuje predsjednik Republike.

U stvarnosti prvi ministar provodi predsjednikove ideje i brine o njihovoj primjeni. No on je i pravno i faktički u realnom političkom životu u podređenom položaju prema predsjedniku Republike. On je ovisan o predsjedniku, jer ga ovaj imenuje, i o Parlamentu, koji ga može opozvati. Iako je formiranje vlade posao prvog ministra u koji se predsjednik Republike ustavno-pravno ne može miješati, u zbilji situacija je sasvim drugačija. Kao što je praksa potvrdila, uloga Predsjednika Republike nije u tom formalna. Najvažnije resore u novoj vladi nakon izbora 1986. Chirac je povjerio svojim najbližim i najvjernijim suradnicima. Međutim, pri imenovanju ministra vanjskih poslova čiji resor je želio povjeriti predsjedniku UDF-a Jeanu Leacnuetu, predsjednik Mitterrand se odlučno tome usprotivio pa je kasnije postignut kompromis i na tu je funkciju imenovan Jean-Bernard Raimond, tadašnji ambasador u Moskvi.¹⁰ Kao što se može vidjeti, uloga predsjednika nije beznačajna pri predlaganju ministara, čak ni u situaciji kad predsjednik Republike i predsjednik vlade nisu pripadnici iste političke partije, kao što je to bio slučaj nakon parlamentarnih izbora 1986. godine.

Iako je vlada u načelu odgovorna parlamentu, u normalnim okolnostima (kad su predsjednik Republike i vlada i parlamentarna većina iz iste političke grupacije), u zbilji vlada se nalazi praktički u rukama predsjednika Republike i on je pravi šef vlade. Sve najvažnije odluke donose se na sjednicama Ministarskog savjeta, koji je najvažnije kolektivno tijelo vlade, a čijim sjednicama prisustvuju pored prvog ministra svi ministri i državni sekretari.¹¹ Međutim, sjednice saziva, utvrđuje njihov dnevni red, njima predsjedava i njihovim radom rukovodi Predsjednik Republike a ne predsjednik vlade. Dok proglašenje zakona

¹⁰ Mitterrand je odbio imenovati nekoliko Chiracovih prijedloga za ministarske položaje. Vidjeti: *Le Monde*, April 17, 1986.

¹¹ Francuski kabinet čine predsjednik vlade, ministri, državni sekretari, a predsjedava mu predsjednik vlade. Zadatak je kabineta da priprema pitanja o kojima će se raspravljati i odlučivati na sjednici Ministarskog savjeta.

ne može odbiti, što znači da ne raspolaže pravom veta kao američki predsjednik, predsjednik Republike nije obavezan potpisati akte i propise donesene na sjednici Ministarskog savjeta s kojima se ne slaže. Većina istraživača smatra da uskraćivanje predsjednikova potpisa na odluke i akte donesene na sjednici Ministarskog savjeta, ima karakter prikrivenog veta čime on može paralizirati rad vlade i posredno utjecati na ostavku prvog ministra, pa i čitave vlade. Predsjednik Republike sudjeluje i u donošenju podzakonskih propisa na taj način što u skladu sa čl. 13. Ustava »potpisuje ordonanse i dekrete usvojene u Ministarskom savjetu«.

Iz izložene organizacije izvršne vlasti tj. organizacije odnosa između predsjednika Republike i vlade vidljivo je da se ne radi ni o klasičnom sustavu parlamentarne vlade niti o tipičnom predsjedničkom sustavu, već političkom režimu u kojem dolaze do izražaja različiti elementi povezani na specifičan način u sustav. Položaj i naglašena uloga predsjednika Republike u Petoj Republici jest ono što taj sustav približava sustavu predsjedničke vlade, iako među njima postoje bitne razlike, a politička odgovornost vlade pred parlamentom taj sustav približava sustavu parlamentarne vlade iako se razlikuje od njega. Međutim, članovi vlade u Francuskoj nisu savjetodavci, kao što je to slučaj sa članovima predsjednikova kabineta u Sjedinjenim Američkim Državama, već kao ravnopravni članovi zajedno s njim rukovode radom vlade. Iz tih karakteristika odnosa između legislative i egzekutive proizlazi da postoje ustavno-pravne pretpostavke za funkcioniranje specifičnog parlamentarizma s dominacijom egzekutive polupredsjedničkog tipa.

Inkompatibilnost između položaja člana vlade i članstva u parlamentu jedna je od ustavnih odredaba koja taj sustav odvaja od klasičnog sustava parlamentarne vlade. Političko značenje te ustavne odredbe je veliko budući da mu je svrha da smanji težnje za obaranjem vlade u parlamentu.¹² Istovremeno ona je omogućila da se ministri biraju prvenstveno iz redova stručnjaka a ne političara.

Opisana organizacija odnosa između predsjednika Republike i vlade, s jedne, i egzekutive i legislative, s druge strane, u kojoj je predsjednik Republike u hijerarhiji političkih odnosa bio funkcionalno i politički superioran u odnosu na vladu i njenog predsjednika, funkcioniralo je uspješno od početka Pete republike (1958.) do parlamentarnih izbora u proljeće 1986. godine, zahvaljujući političkom konsenzusu između predsjednika Republike, vlade i većine u Nacionalnoj skupštini. Nakon parlamentarnih izbora 1986. godine¹³ u kojima je pobijedila opozicija (osvojivši 54,4% glasova) prvi put u povijesti Pete Republike jedan francuski predsjednik »izgubio« je većinu u Nacionalnoj skupštini (desnica je osvojila 54,4%, a lijeva 44% glasova). Bio je to početak do tada nepoznate

¹² S položajem člana vlade nespojivo je svako zaposlenje u javnim službama, vršenje profesionalnih djelatnosti (liječnika ili advokatska praksa), kao i vršenje funkcija u profesionalnoj reprezentaciji na saveznoj razini (funkcije u sindikatu). Postoji određen inkompatibilitet koji djeluje i nakon što je neka osoba prestala biti članom vlade (6 mjeseci nakon te funkcije ne može biti postavljena na rukovodeće položaje u državnim poduzećima ili imenovana na rukovodeća mjesta u poduzećima koje subvencira država).

¹³ Izbori 1986. bili su prvi izbori nakon usvajanja Ustava 1958. provedeni po proporcionalnom principu. Danas je ponovo usvojen većinski princip s dva kruga glasanja za članove Nacionalne skupštine.

situacije u kojoj je šef države i šef vlade nisu iz iste političke grupe, a kojim je formalno započelo razdoblje tzv. »kohabitacije« (»sustanarstva«) tj. koegzistencije predsjednika Republike s ljevice i predsjednika vlade i vlade koja je formirana iz redova desnice i koja je uvažila podršku konzervativne koalicije (desničarske većine) u Nacionalnoj skupštini. Kako nova većina brojčano nije bila velika, štoviše pobjeda opozicije bila je veoma krhka, vjerovalo se da ona neće moći nametati svoju volju šefu države — predsjedniku Republike. Pa ipak u toj, novoj situaciji promijenio se hijerarhijski odnos, a time i institucionalna politička osnova dotadašnjeg funkcioniranja odnosa između predsjednika Republike, vlade i Nacionalne skupštine. Umjesto da predsjednik Republike bude funkcionalno i politički superioran, kao što je to bio do 1986. godine u odnosu na vladu, odnos između dviju egzekutiva postaje obrnut, osobito u sferi odlučivanja o većini pitanja unutrašnje politike. Izuzetak su funkcije u sferi vanjske politike i komandiranje oružanim snagama na koje se ograničio predsjednik Republike u takvoj situaciji, dok je donošenje odluka o svim ostalim pitanjima unutrašnje politike bilo ostavljeno vladi i prvom ministru. Mnogi istaknuti političari, među kojima i bivši premijer Raymond Barre, smatrali su u to vrijeme da takva podjela vlasti ne može funkcionirati. Francois Mitterrand je pak upozoravao da akcije novog premijera moraju biti u nacionalnom interesu.¹⁴

Iako se smatra da u situaciji kohabitacije predsjednik Republike vlada (predsjedava), a vlada upravlja, praksa je pokazala da to ipak nije jednostavno ostvariti s obzirom na velika ustavna ovlaštenja predsjednika Republike. Novi premijer, ako želi provoditi svoju politiku, mora prvo osigurati podršku onih politički snaga koje sačinjavaju novu parlamentarnu većinu. Takva situacija u kojoj nadgovornije dužnosti preuzima većina čiji se stavovi u bitnim točkama razlikuju od stavova šefa države, može se po mišljenju Mitterranda prevladati samo strogim poštivanjem ustavnih institucija i obostranom voljom da se nacionalni interesi stave iznad tih razlika. Na području vanjske i obrambene politike nije bilo bitnijih konceptijskih razlika između Mitterrandove politike i one za koju se tada zalagala opozicija. Njegova riječ je ovdje bila dominantna budući da je šef države istovremeno i šef oružanih snaga. Međutim, na području unutrašnje politike razlike su postojale i one su komplicirale situaciju. Naime, formalno-pravno predsjednik Republike, ukoliko postupa po Ustavu, ne može izravno spriječiti vladu koja uživa podršku parlamentarne većine da provodi politiku kakvu želi. No zahvaljujući ustavnom ovlaštenju prvog ministra (čl. 8) i mogućnosti da spriječi imenovanje ministara koji mu nisu po volji, predsjednik Republike u takvoj situaciji može dobiti vladu s kojom će lakše surađivati. Poznato je da je predsjednik Mitterrand 1986. pozvao u Elizejsku palaču i ponudio premijerski položaj Jacquesu Chiracu, pariškom gradonačelniku i vodi »Okupljanja za republiku« (RPR), najjačoj političkoj grupaciji u novoizabanoj skupštinskoj većini u Bourbonskoj palači koji je u to vrijeme bio i poslanik departmana Corrèze

¹⁴ Kada je 1981. Mitterrand kao kandidat ljevice bio izabran za predsjednika Republike, raspustio je Nacionalnu skupštinu jer je većinu u njoj imala koalicija desnice. Nakon provedenih izbora ljevica je osvojila većinu i stvorila uvjete za politički konsenzus. Vidjeti više o politici kohabitacije: Harvey B. Feigenbaum, Recent Evolution of the French Executive, Governance, Volume 3, Number 3, July, 1990. str. 226.

(koji se nalazi u Središnjem masivu). U toku njihova razgovora, koji je imao za cilj utvrditi pravila kohabitacije, došle su do izražaja i neke značajne razlike a odnosile su se na imenovanje osoba na neke ključne ministarske položaje, kao i na način na koji bi nova vlada donosila svoje odluke. Nakon sve brojnijih teškoća na koje je nailazio pri sastavljanju nove vlade, Jacques Chirac postao je deseti premijer u povijesti Pete Republike, prvi koji od njena osnutka 1958. po drugi put dolazi na tu visoku dužnost (obavljao ju je 1974—1976), a ostat će poznat i kao premijer »kohabitacije«. Objavljujući »pravila igre« dogovorena s predsjednikom Republike Mitterrandom, Chirac je rekao: »Vlada neće dirati u prerogative koje Ustav daje predsjedniku Republike, a on će vladi omogućiti da upravlja zemljom u skladu s programom nove većine, koristeći pri tome sva redovna i izvanredna sredstva koja joj Ustav stavlja na raspolaganje.«

Nakon što su konzervativci izgubili većinu 1988, a neodegolist Chirac dao ostavku kao Mitterrandov prvi ministar, proturječna gledišta dviju egzekutiva nisu u potpunosti iščeznula. Mitterrand je imenovao novim premijerom svog ranijeg socijalističkog rivala Michela Rocarda kao ustupak francuskim »centristima« (umjerena desnica). Po ocjeni nekih znanstvenika »kohabitacija se nastavlja«, čemu je čini se uzrok slaba parlamentarna većina socijalista i njihovih sitnih saveznika, kao i osobno rivalstvo dvaju predsjednika.

Političko funkcioniranje organizacije vlasti u razdoblju 1986—1988. potvrdilo je fleksibilnost i prilagodljivost ustavnog modela koji je, usprkos promjenama koje su se dogodile u odnosima osnovnih političkih snaga na francuskoj političkoj sceni, ostao je stabilan i postojan.¹⁵

Odnosi predsjednika Republike i Parlamenta izražavaju se kroz ustavno pravo predsjednika da dekretom otvara i zaključuje izvanredna zasjedanja Parlamenta,¹⁶ proglašava zakone u roku od 15 dana od kada je vladi upućen konačno usvojen tekst zakona, ali Ustav predviđa da prije isteka tog roka može zahtijevati od Parlamenta da pojedine odredbe prihvaćenih zakona ponovo raspravi, što Parlament ne može odbiti (čl. 10). On ima pravo da se obraća Parlamentu poslanicima ili porukama u vezi s nekim pitanjem, a koje djeluju kao značajan politički instrument. U slučaju da zasjedanje Parlamenta nije u toku kad mu se predsjednik Republike obraća, on se tada *specijalno sastaje u te svrhe*«

¹⁵ Nakon izbora 1986. socijalisti su ostali najveća partija u Nacionalnoj skupštini, ali RPR i UDF, dva najveća konzervativna grupiranja, zajedno su držali većinu i imali priliku da formiraju vladu. »Nova većina brojčano nije velika ali postoji. Stoga ću već sutra iz njenih redova pozvati osobu koju budem izabrao da formira vladu«, izjavio François Mitterrand 1986. nakon parlamentarnih izbora. Kada je 1967. zamalo izgubio većinu u Nacionalnoj skupštini general de Gaulle je izjavio: »Prava je šteta jer bi se, da je ljevica pobijedila, vidjelo može li se Francuskom upravljati pomoću Ustava, iako je predsjednik Republike i parlamentarna većina nisu na istoj strani političke ljestvice.« S druge pak strane Michel Debré je istaknuo: »Ja nisam samo rekao da je Ustav fleksibilan već i to da je on izričito dopuštao, odnosno predviđao kohabitaciju. Nema sumnje, međutim, da general de Gaulle ne bi prihvatio kohabitaciju budući da njegova koncepcija vlasti nije dopuštala predsjedniku da ne bude odgovoran za upravljanje Francuskom.« Navedeno prema Harvey B. Feigenbaum, *Recent Evolution of the French Executive, Governance*, Volume 3, Number 3, July 1990. str. 266.

¹⁶ Parlament se sastaje na izvanredno zasjedanje na zahtjev prvog ministra ili većine članova Nacionalne skupštine. Zahtjev prvog ministra pretpostavlja suglasnost predsjednika Republike. Izvanrednih zasjedanja bilo je više puta.

(čl. 18). Predsjedničke poruke obično izražavaju stavove predsjednika Republike u vezi s nekim važnim općim ili posebnim pitanjem.

Veoma značajno pravo predsjednika Republike sastoji se u ovlaštenju da donese odluku o raspuštanju Nacionalne skupštine, nakon čega se raspisuju izbori. Ovu odluku predsjednik Republike donosi posve samostalno (nije potreban supotpis prvog ministra), po vlastitoj ocjeni, jedino je obavezan da prije toga traži mišljenje prvog ministra i predsjednika domova Parlamenta. Mišljenja ovih organa ga ne obavezuju, već imaju savjetodavno značenje. Budući da je slobodan u donošenju ove odluke akt o raspuštanju Nacionalne skupštine može donijeti ne samo kad je vladi izglasano nepovjerenje već i u svakoj drugoj situaciji kad to ocijeni potrebnim.¹⁷ Jedino ograničenje koje Ustav propisuje jest da odluku o raspuštanju ne može donijeti u roku od godine dana poslije izbora za Nacionalnu skupštinu niti za vrijeme primjene člana 16. Ustava.

Među značajnim ovlaštenjima predsjednika Republike treba spomenuti njegovo pravo da raspisuje referendum o prijedlogu određenih zakona.¹⁸ Međutim, raspisivanje referenduma nije isključivo u rukama predsjednika Republike niti ga može provesti na vlastitu inicijativu, već samo ako to predloži ili vlada (a ona to može predložiti samo za vrijeme zasjedanja Parlamenta) ili na zajednički prijedlog oba doma Parlamenta: Nacionalne skupštine i Senata. Drugi važan uvjet jest da se predloženi referendum odnosi samo na nacrt zakona čiji se sadržaj odnosi isključivo na organizaciju javnih vlasti, odobravanje sporazuma u okviru Zajednice (pri čemu se misli na Zajednicu koju na temelju Ustava formiraju Francuska i njene bivše kolonije), ili na potvrdu ratifikacije nekog međunarodnog ugovora, koji premda nije suprotan Ustavu povezan je s djelovanjem njegovih institucija (čl. 11).

Odluka predsjednika Republike o raspisivanju referenduma ne podliježe supotpisu ministara, već predstavlja osobni akt predsjednika Republike. U praksi Pete Republike na osnovi čl. 11 organizirano je više puta provođenje referenduma, a najpoznatiji su oni iz 1962. i 1969. godine.¹⁹ Referendum od 28. listopada 1962. godine važan je zato što se odnosio na promjenu načina izbora predsjednika Republike utvrđenog članovima 6 i 7 Ustava. De Gaulle je uvođenjem neposrednog načina izbora predsjednika Republike želio ojačati položaj ove institucije, svjestan da mandat kojeg dobiva neposredno od naroda ima daleko veću političku snagu i legitimitet nego ako je biran posrednim putem. Međutim, za promjenu načina izbora predsjednika nije korišten redovni postupak ustavne revizije propisan članom 89 Ustava već se de Gaulle, zaobišavši

¹⁷ Pravo raspuštanja Nacionalne skupštine predsjednici Republike koristili su više puta: de Gaulle 1962, kad je vlada Pompidua ostala u manjini u Nacionalnoj skupštini; de Gaulle je 1968. to pravo iskoristio još jednom, ali sada na zahtjev prvog ministra iako je vladi bilo izglasano povjerenje samo nekoliko dana ranije. Treći put Nacionalnu skupštinu raspustio je predsjednik Mitterrand nakon što je izabran za predsjednika Republike 1981. Naime, kao kandidat ljevice nije želio suradnju s Nacionalnom skupštinom u kojoj bi Socijalistička partija bila u manjini.

¹⁸ Lowell, G. Noonan, *citirano djelo*, str. 277-298.

¹⁹ Referendum od 8. siječnja 1961. i travnja 1962. u neposrednoj su vezi s problemom Alžira. Referendum od 23. travnja 1972. odnosio se na ugovor o proširivanju Evropske ekonomske zajednice novim članovima: Velikom Britanijom, Irskom, Danskom i Norveškom.

Parlament, obratio neposredno građanima. Pitanje postavljeno na referendumu francuskim biračima 28. listopada 1962. godine glasilo je: »Da li odobravate nacrt zakona predložen francuskom narodu od predsjednika Republike, a koje se odnosi na izbor predsjednika Republike općim pravom glasa?« Predloženi nacrt dobio je pozitivnu potvrdu Francuza.²⁰ Veliki broj pravnika i političara, ustavnopravna znanost te dio francuske javnosti osudili su de Gaulleov postupak, smatrajući da je ovom ustavnom revizijom prekoračio (ustavno-pravne) ovlasti koje su mu dodijeljene Ustavom te da ona predstavlja samo korak u razvoju elemenata lične vlasti predsjednika. Primijenjeni postupak referendumu osudili su Državni savjet i Ustavni savjet, smatrajući ga grubom povredom Ustava. Međutim, Ustavni savjet je kasnije donekle promijenio svoj prvotni stav, pri čemu je presudnu ulogu imala činjenica da je tu promjenu Ustava prihvatila velika većina francuskih građana. Osim toga, u skladu sa članom 3. Ustava predsjednik potvrđuje svoju suverenost i putem referendumu. Primijenjeni postupak u provođenju referendumu suprotan je čl. 11, koji precizno govori o kojim nacrtima zakona je moguće raspisati referendum, kao i postupku propisanom Ustavom za promjenu njegovih odredaba.

Referendum od 27. travnja 1969. godine također je izazvao velike polemike i neslaganja u francuskoj stručnoj i političkoj javnosti. Nacrt zakona iznesen na referendumu odnosio se na reorganizaciju sustava lokalne samouprave i reformu Senata. Osobito je interesantno da je de Gaulle uz rezultat referendumu vezao svoj daljnji ostanak na vlasti. Iako pitanja postavljena francuskim biračima nisu bila u neposrednoj vezi s veoma složenom unutrašnjom situacijom u zemlji, de Gaulle je očigledno želio provjeriti da li još uvijek uživa povjerenje naroda. Naime, uoči glasanja istaknuo je da će podnijeti ostavku ukoliko prijedlozi ne budu prihvaćeni. Rezultati glasanja za nacrt zakona bili su slijedeći: 46,82% birača izjasnilo se za, a 53,17% protiv.²¹ Budući da predloženi nacrt zakona nije usvojen, de Gaulle je podnio ostavku. Praktična primjena referendumu sasvim jasno pokazuje ne samo da je de Gaulle veoma široko interpretirao pojedine ustavne odredbe već je takvim postupkom primjene referendumu svjesno vršio povredu ustava.

Pored nabrojanih redovnih ovlaštenja predsjednika Republike posebno značenje imaju njegova *izvanredna ovlaštenja* na osnovi člana 16 Ustava, koja mu omogućuju ne samo da koncentrira u svojim rukama ovlaštenja drugih organa javne vlasti već da sam »poduzima mjere koje zahtijevaju okolnosti« i samostalno odlučuje u ime nacije. Da bi se predsjednik Republike mogao odlučiti na primjenu čl. 16 Ustava, moraju istovremeno biti ispunjena dva uvjeta: prvo, da su »institucije Republike, nezavisnost nacije, teritorijalni integritet ili izvršavanje međunarodnih obaveza ozbiljno i neposredno ugroženi« i, drugo, da je ta ugroženost takva da je »narušeno redovno funkcioniranje Ustavom predviđenih javnih vlasti« (čl. 16). Ukoliko se ta dva uvjeta ispune, predsjednik Republike samostalno odlučuje o primjeni *izvanrednih ovlaštenja* i poduzimanju

²⁰ Ustavni zakon kojim se mijenjaju članovi 6 i 7 Ustava bio je prihvaćen na referendumu sa 13.150.516 glasova »za«, 7.974.538 »protiv« 7.060.424 »uzdržanih« glasova. Lowell, G. Noonan, *citirano djelo*, str. 284–285.

²¹ Lowell G. Noonan, *citirano djelo*, str. 293.

mjera koje zahtijevaju okolnosti. U trenutku primjene čl. 16 njegove su ovlasti iznimno velike, kako s obzirom na širinu i opseg upotrebe vlasti, tako i u pogledu praktične strane, jer korištenje tih mjera u praksi ne podliježe kontroli. Na temelju Ustava predsjednik Republike je jedino obavezan da o svojoj odluci informira prvog ministra, predsjednika domova Paralamenta i članove Ustavnog savjeta iako ga mišljenja tih organa ni pravno ni stvarno ne obvezuju, već odluku donosi samostalno bez obaveze supotpisa. Postoji obaveza da se mišljenje Ustavnog savjeta u pogledu mjera koje predsjednik namjerava poduzeti za rješenje političke krize, mora objaviti zajedno s razlozima koji su doveli do takve ugroženosti, kao i obaveza predsjednika da se obrati naciji posebnom poslanicom u kojoj će izložiti motive za korištenje izvanrednih ovlaštenja. Ustav obavezuje predsjednika Republike da mjere koje poduzima na osnovi čl. 16 Ustava »moraju biti inspirirane željom da se osigura ustavnim organima vlasti da u najkraćem roku budu u stanju izvršavati svoje funkcije«. Jedino stvarno ograničenje predsjedniku Republike za vrijeme primjene čl. 16 predstavlja Parlament, koji se sastaje na permanento zasjedanje i ostaje tako dugo dok traje primjena izvanrednih mjera. Za vrijeme primjene čl. 16 predsjednik Republike ne može raspustiti Nacionalnu skupštinu, kao što to može učiniti u redovnim okolnostima. Iz člana 16 ne proizlaze nikakve mjere zaštite protiv predsjednikove zloupotrebe vlasti, niti je vidljivo kakva je uloga Parlamenta u takvoj, izvanrednoj, situaciji budući da o svemu, u slučaju neposredne opasnosti, predsjednik Republike sam odlučuje. Parlament bi mogao jedino na temelju svojih ovlaštenja podignuti optužbu protiv predsjednika Republike pred Visokim sudom pravde zbog korištenja izvanrednih ovlaštenja suprotno Ustavu. U dosadašnjoj praksi Pete Republike čl. 16 primijenjen je samo jedanput, i to za vrijeme predsjednika de Gaullea prilikom vojnog puča u Alžiru, između 23. travnja i 30. rujna 1961. godine. Prema ocjeni de Gaullea, vojna pobuna u Alžiru prijetila je institucijama Republike i sprečavala normalno funkcioniranje javnih vlasti. Iako je de Gaulle imao podršku cijele francuske nacije, ipak su njegovi protivnici smatrali da se nisu stekli svi uvjeti za primjenu čl. 16, niti da je politička situacija takve prirode da bi onemogućavala glavnim nosiocima političke vlasti: predsjedniku Republike, vladi i Parlamentu normalno funkcioniranje. U vrijeme primjene čl. 16 de Gaulle je posve samostalno donosio odluke (ukupno njih 18, a većina ih se odnosila na čistke u armiji i javnim službama), koje su se, s obzirom na sadržaj, odnosile isključivo na zakonodavnu djelatnost, a s obzirom na situaciju u kojoj su bile donesene i potrebu brzog reguliranja određenih pitanja, bile su pravdane kao politički nužne.

I Ustavni savjet priklonio se predsjedniku Republike smatrajući da je predsjednik u slučaju neposredne opasnosti »ovlašten poduzimati sve mjere koje zahtijevaju okolnosti, a naročito da vrši zakonodavne funkcije kako je to određeno čl. 34. Ustava, kao i da donosi druge akte kako je regulirano čl. 37. Ustava.²²

Primjena čl. 16 izazvala je velike polemike kako u ustavno-pravnoj teoriji, tako i u francuskoj javnosti. Polemike su proizlazile iz nedovoljno jasno for-

²² Arrêt Rubin de Servens u: *Les grands Arrêts de la Jurisprudence administrative*, Paris, 1969, str. 104.

muliranih ustavnih odredaba i neprecizno definiranih ovlaštenja predsjednika Republike za takve situacije. Neki su išli tako daleko da su, na primjer, smatrali da je »predsjednik Republike vrhovni tumač Ustava i da može suspendirati sva prava, osim pravo Parlamenta da se sastaje na zasjedanje.«²³ Međutim, najoštrija kritika upućena de Gaulleu odnosila se na vrijeme primjene čl. 16. Vojni puč u Alžiru savladan je u kratkom roku pa se smatralo da nema nikakva razloga za daljnju primjenu čl. 16, niti za donošenje odluka povezanih s tom situacijom; od sredine lipnja nadalje. Kad je predsjednik Republike obznanio krajem rujna 1961. da se čl. 16 dalje neće primjenjivati, opozicija je isticala da značenje akata koji su pravovaljano doneseni nemaju pravnu snagu niti mogu djelovati nakon što su opasnosti uklonjene. Drugi su pak isticali da značenje akata koji su pravovaljano doneseni u vrijeme primjene izvanrednih ovlaštenja, ne prestaje sa završetkom krize, već da se njihova primjena dalje nastavlja.

Daljnji nesporazum do kojeg je došlo između predsjednika i Parlamenta odnosio se na zakonodavna ovlaštenja Parlamenta za vrijeme primjene izvanrednih mjera. Nakon žučnih rasprava, predsjednik Republike zauzeo je autoritativni stav da se Parlament za vrijeme primjene čl. 16. mora u svom radu ograničiti samo na ona pitanja koja su u neposrednoj vezi s opasnošću i koja su dovela do primjene izvanrednih ovlaštenja. De Gaulle je smatrao da je uloga Parlamenta u slučaju primjene čl. 16. da podupire i pruža podršku predsjedniku Republike i vladi, a ne da donosi zakone. Osim toga, zauzet je stav da za vrijeme primjene čl. 16. Nacionalna skupština ne može postavljati pitanje povjerenja vladi.²⁴

Član 16. je bez sumnje veoma važan politički instrument koji stoji na raspolaganju šefu države, a funkcije i ovlaštenja koji iz njega proizlaze neobično su velike jer mu omogućuju da se, u situaciji kad se steknu ustavom predviđeni uvjeti, pojavljuje kao nosilac sveukupne političke vlasti i jedini koji odlučuje u ime čitave nacije. Član 16. bio je prvi put primijenjen u zaista izuzetnim političkim uvjetima od predsjednika koji je bio krajnje odlučan i autoritativna politička ličnost pa je teško predvidjeti kakve bi političke i pravne posljedice izazvala njegova primjena u nekoj drugoj kriznoj situaciji koju bi rješavao političar drugačijeg autoriteta i političkog profila od predsjednika de Gaulle.

U skladu s tradicijom, predsjednik Republike politički ne odgovara za akte učinjene u obavljanju svojih predsjedničkih funkcija osim za krivično djelo veleizdaje.²⁵ Francuski autori, međutim, smatraju da nije riječ o izdaji zemlje već o takvim predsjednikovim postupcima koji predstavljaju tešku povredu ustava ili zakona u vršenju predsjedničke dužnosti. Za razliku od klasičnog parlamentarnog sistema, gdje postoji institucija supotpisa kojim političku odgovornost za akte predsjednika Republike snosi odgovarajući ministar ili vlada u cjelini, u Petoj Republici u osam slučajeva (a to su odredbe Ustava: 8, 11, 12, 16, 18, 54, 61) a riječ je o najvažnijim aktima, predsjednik Republike donosi odluku

²³ André Guérin u: *Revue politique et parlementaire*, October, 1961.

²⁴ Lowell G. Noonan, *France, The Politics of Continuity in Change*, New York, 1970., str. 361—372.

²⁵ Krivično djelo veleizdaje nije definirano pa je i sam pojam u ovom kontekstu neodređen.

posve samostalno i bez supotpisa ministara, a za takve akte ne može biti pozvan na odgovornost, osim za povredu Ustava. Dok u ovim slučajevima predsjednik Republike djeluje nezavisno i samostalno u izvršavanju svojih najvažnijih nadležnosti povezanih s funkcioniranjem institucija političke vlasti, ostale akte predsjednika, u skladu sa članom 19 Ustava, mora supotpisati predsjednik vlade odnosno nadležni ministar.²⁶

Ukoliko bi bio pokrenut postupak protiv predsjednika Republike, Ustav predviđa specijalnu proceduru tj. neophodno je da optužbu za krivično djelo već izdaje podignu oba doma Parlamenta i da je prihvate na javnom glasanju apsolutnom većinom članova (čl. 68). Nadležan da odlučuje o predsjednikovoj odgovornosti i vrsti kazne u konkretnom slučaju bio bi Visoki sud pravde, poseban politički organ sastavljen od jednakog broja izabраниh članova oba doma Parlamenta.²⁷

Iako su autori Ustava Pete Republike predsjedniku dali brojne i veoma važne ovlasti, a one su bile još i proširivane s jedne strane konvencijama stvaranim kroz praksu de Gaullea i njegovih nasljednika a s druge postojanjem gotovo tridesetogodišnje predsjedničke i parlamentarne većine, oni su prije svega željeli da on bude nepristrani arbitar koji stoji iznad poslova svakodnevne politike i izravno prijete Republici, njenim institucijama i teritorijalnom integritetu, zbog čega je redovno funkcioniranje ustavnih organa vlasti prekinuto. Međutim, očigledno je da je njegov politički utjecaj i nezavisan položaj premašio zamisli ustavotvorca jer, kao što je praksa pokazala, predsjednik Republike iznimno je značajan i utjecajan činilac te najvažniji organ državne vlasti koji samostalno odlučuje o mnogim najvažnijim političkim ali i drugim pitanjima. A taj je politički utjecaj još veći ako predsjednikom Republike postane osoba s velikim političkim autoritetom. Opasnosti od takvog utjecaja su velike jer su uloga Parlamenta i njegova samostalnost u političkom sustavu Pete Republike ograničeni.

Dosadašnje iskustvo Francuske, pa i nekih drugih europskih demokracija koje imaju »jakog predsjednika« kao, na primjer, Finska, potvrdilo je da je inzistiranje na jakoj izvršnoj vlasti izraženoj u ličnosti predsjednika Republike bilo ne samo potrebno već i korisno, jer je u tim zemljama a u međuzavisnosti s drugim faktorima pridonijelo visokom stupnju demokratičnosti, stabilnosti i djelotvornosti političkog sustava.

Upravo iz tih razloga institucija »jakog predsjednika« imala je, a i danas ima, ključno mjesto u životu tih država. Pri tome je veoma važno da predsjednik Republike obavlja svoju predsjedničku ulogu onako kako je ona utvrđena Ustavom. U vrijeme političke krize i opasnosti za ustavni poredak »jak predsjednik« može biti značajan integrativni činilac na unutrašnjem planu i ličnost koja osigurava kontinuitet i postojanost vanjske politike zemlje.

²⁶ Lowell G. Noonan, *France, The Politics of Continuity in Change*, New York, 1970. str. 332.

²⁷ *Ibidem*, str. 489. Visoki sud pravde sastoji se od 12 poslanika i senatora koje na početku mandatnog razdoblja biraju Nacionalna skupština i Senat.

LITERATURA

- Berger, Suzanne: *The French Political System*, New York, 1974.
- Beer, Samuel: *The British Political System*, New York, 1973.
- Blondel, Jean and Jean-Louis Thiebault: »The Study of European Cabinets«, *European Journal of Political Research*, 16, 115—123.
- Blondel, J.: *Government Ministers in thre Contemporary World*, London, 1985.
- Bognador, V.: (ed.): *Coalition Government in Western Europe*, London, 1983.
- Duverger, Maurice: »A New Political System Model: Semi-Presidential Government«, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, 1980.
- Eldridge, A.: *Legislatures in Plural Societies*, Durham, 1977.
- Feigenbaum Harvey, B.: »Recent Evolution of the French Executive«, *Governance*, Volume 3, Number 3, July, 1990.
- Guerin, André: *Revue politique et parlementaire*, October, 1961.
- Hanley, D. L., Kerr, A. P., and Waites, N. H.: *Contemporary France, Politics and society since 1945*, London, 1979.
- Cobban, Alfred: *A History od Modern France*, Harmondsworth, 1965.
- Lijphart, A.: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries*, New Haven, 1984.
- Mény, Yves: *Government and Politics in Western Europe, Britain, France, Italy, West Germany*, Oxford University Press, 1990. *Ustav Pete Republike u Francuskoj iz 1958.*
- Noonan Lowell, G.: *France, The Politics of Continuity in Change*, New York, 1970.
- Pickles, Dorothy: *The Government and Politics of France*, London, 1973. Volume I and II.
- Rose, R. and Suleiman, E. (eds): *Presidents and Prime Ministers*, Washington, D.C. 1980.
- Suleiman, Ezra N.: *Pridential Government in France*, Eds. Rose and Sulciman, Washington, D.C., 1980.

Štefica Deren-Antoljak

**THE POSITION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN THE POLITICAL
SYSTEM OF THE FIFTH REPUBLIC IN FRANCE**

Summary

From an analysis of the way in which the relationship between the executive and the legislative power is organized and in which they are systematically interconnected, it is apparent that the contemporary French political system of the Fifth Republic contains elements of a parliamentary system and yet differs from it. On the other hand, the influence of the head of state makes it possible to make this system resemble the system of presidential government although it does not possess the features of a classical presidential system. Thanks to these specific constitutional and legal solutions as well as to practice, during the last thirty years a specific »parliamentarism« has been developed in France. In it the balance has shifted in favour of executive authority, especially of the president of the republic. Therefore this model is known as the *semipresidential system*.

Numerous significant areas of authority (regular and extraordinary ones) belonging to the head of the French state, his personal influence upon the functioning of the institutions of government, his position within the mechanism of political power, as well as his relationship towards the government and towards Parliament, are all so conceived as to make the president of the republic the most important organ state authority, the key person within the political system, and the cornerstone of the institutions of the French Fifth Republic.