

Političke teorije

Izvorni znanstveni rad

UDK 321.01 + 342 + 342.37 + 342.53

Condorcetova misao o temeljima i organizaciji vlasti

Smiljko Sokol

Pravni fakultet, Zagreb

Sažetak

Autor analizira Condorcetovu političku misao o temeljima i organizaciji vlasti na osnovi njegovih govora i napisa u razdoblju između 1789. i 1794. napose »Nacrta deklaracije o prirodnim, građanskim i političkim pravima ljudi« te »Nacrta francuskog ustava« koje je Condorcet izradio i u ime Ustavnog komiteta, zajedno s opširnim Izvještajem, podnio na sjednici Konventa 15. veljače 1793. Prvo se razmatra Condorcetovo shvaćanje ideje delegatstva pomoću kojega on nastoji oblikovati ustavne i političke institucije u kojima bi se mogla izraziti društvena bit neposredne demokracije i u odlučivanju na onim društvenim razinama gdje se zbog širine, brojnosti subjekata te složenosti odluka ono mora obavljati pravno-tehnički na posredan način. Po takvim shvaćanjima, a napose zbog pokušaja da ideju delegatstva institucionalno oblikuje te da se ona ustavno i politički realizira, Condorcet je, barem na institucionalnom planu, jedan od preteča doktrine delegatskog odlučivanja u jugoslavenskom smislu tog pojma. Autor šire razmatra i Condorcetov model organizacije državne vlasti, napose odnosa između legislativne i egzekutive. Condorcet je uspio oblikovati ustavno i politički moguć sistem organizacije vlasti koji se zasniva na organizacijskoj i funkcionalnoj podređenosti egzekutive legislativi, po čemu je on jedan od preteča svih suvremenih shvaćanja načela jedinstva vlasti i skupštinskog sistema.

1. Politička i ustavna misao A. N. C. de Condorceta (1743—1794) u nas je gotovo posve nepoznata.¹ Donekle je, uglavnom na razini osnovnih informacija leksikografskog tipa, poznat Condorcetov doprinos na području matematike,

¹ O Condorcetovoj političkoj i ustavnoj misli vrlo je malo kritički raspravljano i u francuskoj literaturi pa i šire u svijetu. Sva ionako malobrojna djela monografskog karaktera posvećena Condorcetu, kao: J. Robinet, *Condorcet, sa vie et son oeuvre*, 1893; F. Alengry, *Condorcet, guide de la Révolution française*, Paris 1904; L. Cahen, *Condorcet et la Révolution française*, Paris 1904; J. S. Schapiro, *Condorcet and the rise of liberalism in France*, New York 1934; J. Bouissounouse,

ekonomije i sociologije² te njegovo političko djelovanje u prvom razdoblju francuske građanske revolucije od 1789. do 1794. godine. Condorcet je, međutim, kao jedan od vođa žirondinaca, političke grupacije srednje buržoazije, te kao njezin prvi, ako ne i jedini, politički ideolog i ustavnopravni teoretičar, u razdoblju između 1789. i 1793. godine razvio, polazeći od Rousseauovih shvaćanja, cjelovitu političku i ustavnu doktrinu o temeljima i organizaciji vlasti koju je vrijedno razmotriti i upoznati. Njegova doktrina o temeljima i organizaciji vlasti nije ostala samo na razini općih političkih ideja i ustavnih načela; on ju je podrobno institucionalno razradio, nastojeći je do kraja ustavno operacionalizirati. Condorcet je, naime, u periodu prevlasti žirondinaca u Konventu izradio i u ime Ustavnog komiteta na sjednici Konventa od 15. veljače 1793. podnio cjelovit prijedlog novog francuskog ustava. Prijedlog je obuhvaćao: Nacrt deklaracije o prirodnim građanskim i političkim pravima ljudi i Nacrt francuskog ustava, a u ustavnoj i političkoj povijesti poznat je pod nazivom »Žirondinski nacrt« (Projekt girondin) ili »Žirondinski ustav« (Constitution girondine).³ Njegov je prijedlog, unatoč tome što je žirondinska grupacija ubrzo (2. lipnja 1793) bila konačno politički poražena, postao — uz neznatne i uglavnom nebitne izmjene — prvi francuski republikanski ustav, poznat pod nazivom Jakobinski ili Montanjarski ustav (proglašen 9. kolovoza 1793), koji, međutim, zbog ugroženosti revolucije nikad nije primijenjen.

Za nas je danas posebno vrijedno Condorcetovo nastojanje da, polazeći od ideje delegatstva, oblikuje takve ustavne i političke institucije pomoću kojih bi društvena bit neposredne demokracije mogla doći do izražaja i kod odlučivanja na onim društvenim razinama gdje se zbog širine, brojnosti subjekata koji su njime obuhvaćeni te složenosti odluka ono mora obavljati pravnotehnički na posredan način. Ovim svojim razmišljanjima, a napose pokušajem da ideju delegatstva institucionalno oblikuje te ustavno pa i politički realizira, Condorcet je, barem na institucionalnom planu, nedvojbeno jedan od preteča sistema organizacije i funkcioniranja političke vlasti koji mi nazivamo delegatskim sistemom. Vrlo je korisno i zanimljivo upoznati i Condorcetov pokušaj da oblikuje, polazeći od kritike i odbacivanja načela podjele vlasti, ustavno i politički svrsishodan sistem organizacije vlasti koji bi se temeljio na organizacijskoj i funkcionalnoj podređenosti egzekutive legislativi, po čemu je on jedan od preteča svih suvremenih shvaćanja načela jedinstva vlasti i skupštinskog sistema.

2. Condorcetova se shvaćanja o temeljima i organizaciji vlasti mogu pratiti već od prvih rasprava o načinu donošenja i sadržaju Deklaracije o pravima iz 1789. godine i Ustava iz 1791. godine. Iako je sam isticao da je dosljedni sljedbenik Rousseaua, ipak je smatrao da zbog veličine i broja stanovništva cjelovit sistem neposredne demokracije nije praktički primjenljiv u Francuskoj, ali je tražio da se i Deklaracija i budući Ustav stave na potvrdu narodu referendumom. »Potrebno je — pisao je Condorcet — da svi građani budu

Condorcet, le philosophe dans la Révolution, Paris 1962, prvenstveno sadrže njegovu političku biografiju, a samo usput analiziraju osnovne postavke njegove ustavne i političke doktrine.

2 Bibliografija Condorcetovih radova: *Essai sur l'application de l'analyse aux probabilités des décisions prises à la pluralité des voix*, 1785; *Esquisse d'un tableau historique du progrès de l'esprit humain*, 1795; *Oeuvres*, 12 sv., 1847—1849.

3 Usp. Archives parlementaires, 58, str. 596—601.

pozvani da se izjasne o Deklaraciji o pravima, ne da bi kazali da li je ona dobro ili loše sastavljena, već da li je u suglasnosti s osnovnim pravima čovjeka. O tome se svi građani mogu i znaju izjasniti. Ustav također mora biti stavljen pred građane, ne da bi se izjasnili da li je on dobro ili loše sastavljen, već da li je u skladu s Deklaracijom, a o tome se također svi građani mogu i znaju izjasniti.⁴

Zastupnik i jedan od tvorca revolucionarne političke doktrine srednje buržoazije, a kasnije i vodeći ustavni teoretičar žirondinske političke grupacije, Condorcet je već tada — a to će ostati bitna karakteristika njegovih političkih i ustavnih koncepcija u izmijenjenim društvenim i političkim uvjetima 1792. i 1793. godine — pokušao, kao sredstvo teorijske i neposredne političke borbe za vlast društvene i političke grupe kojoj je pripadao, osmisliti kompromisni model o temeljima i organizaciji vlasti koji će se razlikovati kako od čistog predstavničkog sistema i oštre podjele vlasti po Ustavu iz 1791. tako i od lijeve jakobinske i sankilotske doktrine. Njegov model temelja, organizacije i funkcioniranja državne vlasti predstavlja stoga specifičnu, djelomično originalnu a djelomično kompilativnu, kombinaciju Rousseauove koncepcije neposredne demokracije i sistema predstavničke vlade.⁵

Oblikujući u člancima i govorima u toku 1791, 1792. i 1793. godine svoj model, Condorcet polazi od Rousseauova shvaćanja o nedjeljivosti i neotuđivosti narodne suverenosti ali — to je prvo odstupanje od Rousseauova u *Društvenom ugovoru* izraženog modela neposredne demokracije — shvaćajući zakonodavnu funkciju kao temeljni njezin atribut, on dopušta da njezino vršenje može biti delegirano od cjeline naroda na njegove izabranike. Pojam delegacije vršenja zakonodavne vlasti značajan je za Condorcetovu doktrinu o temeljima i organizaciji vlasti. Pomoću njega on povezuje i originalnom koncepcijom izmiruje neotuđivost i nepredstavljivost suverenosti s vršenjem zakonodavne funkcije od naroda izabranih delegata.⁶ Prema njegovu tumačenju narod, naimе, može određivati u većem ili manjem opsegu donošenje općih pravila ponašanja, ali se on delegacijom ne lišava svojih prava, ne otuđuje nijedan dio ili element svoje suverenosti, jer zadržava pravo da uvijek, u svakom trenutku, povuče delegaciju i da se sam prihvati obavljanja zakonodavne funkcije u cjelini.⁷ Štoviše, razlikujući u okviru funkcije ili vlasti⁸ donošenja općih pravila ponašanja ustavnu vlast kao viši te zakonodavnu vlast u užem smislu kao niži njezin stupanj, on smatra da narod ne smije delegirati konačno odlučivanje kod prve a da i u odnosu na drugu, koju načelno delegira, zadržava ne samo pravo povlačenja delegacije već i mogućnost neposrednog vršenja u određenim slučajevima. U tom smislu on razlikuje delegirana ovlaštenja (*pouvoirs délégués*) i zadržana ovlaštenja (*pouvoirs retenues*).

Sto se tiče obavljanja ustavne vlasti, narod treba imati neposredno pravo ustavne inicijative i apsolutno pravo da referendumom prihvati ili odbije ustav. U odnosu na vršenje zakonodavne vlasti u užem smislu narod treba imati mogućnost zakonodavne inicijative i zakonodavnog veta.⁹ »Ovakva kombinacija

4 *Oeuvres de Condorcet*, Paris, 1847—1849, T. 9, str. 427.

5 Usp. F. Alengry, nav. dj., str. 120—122.

6 Značajno je da u svojim napisima za označavanje izabranih vršilaca zakonodavne funkcije ne upotrebljava termin *représentant* već *délegué* i *agent*.

7 *Oeuvres*, nav. izd., T. 10, str. 409—416. i 531—536.

8 Za njega su termini funkcija i vlast sinonimi.

9 *Oeuvres*, T. 12, str. 341—345.

neposredne i predstavničke vladavine — zaključuje on — jedini je način da se francuskom narodu u najvećoj realno mogućoj mjeri sačuvaju njegova suverena prava.¹⁰

Prema tome, cjelokupnu ustavnu vlast trebaju obavljati zajedno narod i njegovi u tu svrhu posebno izabrani delegati. Delegati u ustavotvornoj skupštini izrađuju nacrt ustava, a narod ga na referendumu prihvaća ili odbacuje. Stoga on ustavotvornu vlast naziva još i vlašću koju zajednički vrše delegati i oni koji delegiraju (»pouvoir commun, exercé par les délégués et les déléguants«).

Condorcet je izraziti pobornik krutog ustava, sadržaj kojega treba formulirati posebna ustavotvorna skupština, a razlozi koje navodi u prilog svom stajalištu vrlo su zanimljivi. On piše: »Ustavotvorac koji organizira vlast i raspodjeljuje funkcije ne smije sam imati nikakve druge vlasti do izrade ustavnog nacrta. On će granice pojedinih funkcija trasirati to nepristranije što potpunije bude od njih odvojen. Osim toga, posebna komisija koju bira narod mora raspolagati znanjem i izvanrednim talentima... Malo ih je, naime, koji poznaju vještinu sastavljanja tog mehanizma koji se zove ustav. Glumac koji tako dobro igra u drami najvjerojatnije bi je vrlo loše napisao.«¹¹

Vodeći računa o realnim mogućnostima neposrednog odlučivanja naroda o složenim pitanjima, Condorcet veoma podrobno razrađuje način vršenja ustavotvornog referendumu. On smatra da se narod na referendumu ne bi smio izjašnjavati o ustavu u cijelosti, već o pojedinim najužim logičkim cjelinama, što bi nedvojbeno referendum učinilo znatno potpunijim, a narodni konsenzus prema tako prihvaćenom ustavu dubljim. Ustavotvorni referendum vršio bi se u okviru primarnih skupština, gdje bi svaki građanin dobio po jedan primjerek ustavnog prijedloga s točno brojevima označenim članovima od kojih bi prekriziło one koje eventualno smatra suprotni svojim osnovnim pravima. Članove koje bi prekriziła natpolovična većina građana unutar svih primarnih skupština smatralo bi se neprihvaćenim na referendumu. Ako bi neprihvaćeno bilo manje od polovine članova nacrta ustava, Konvent bi mogao kao ustav proglasiti ostatak teksta koji je prihvaćen, ili umjesto odbačenih članova izraditi novi prijedlog i ponovno ga prema istoj proceduri staviti na referendum. Ako bi na referendumu bilo neprihvaćeno više od polovine nacrta ustava, Konvent bi morao izraditi u cijelosti novi nacrt.¹²

Zakonodavnu vlast, kao što je već istaknuto, narod treba po Condorcetu u načelu delegirati, ali pri tomé valja ustavno oblikovati takve institucije koje će — zbog širine teritorija, brojnosti stanovništva, pomanjkanja naobrazbe i političkog neiskustva goleme većine naroda — delegirano vršenje zakonodavne funkcije što je moguće više približiti neposrednoj vladavini naroda. Takve institucije Condorcet traži i nalazi u primarnim skupštinama koje su trebale obuhvaćati između 450 i 900 članova, birača unutar najužih teritorijalnih jedinica, komuna. Primarne skupštine su trebale biti temelj cjelokupne organizacije vlasti.

Svoju koncepciju primarnih skupština kao temelja organizacije vlasti Condorcet je, kao uostalom i većinu drugih svojih shvaćanja, razradio nastojeći je što potpunije operacionalizirati u već spomenutom svom Nacrtu francuskog

10 *Oeuvres*, T. 12, str. 347.

11 *Oeuvres*, T. 10, str. 201—202.

12 *Oeuvres*, T. 10, str. 203—204.

ustava koji je zajedno s Izvještajem podnio Konventu na sjednici od 15. veljače 1793. godine.

Iako je i u Nacrtu ustava Condorcet definirao primarne skupštine kao temeljni oblik ostvarivanja političkih prava građana i premda im daje vrlo značajne nadležnosti, on je nastojao tako odrediti njihov položaj kako bi unaprijed spriječio njihovo samostalno djelovanje i politiziranje. To je posve razumljivo ako imamo na umu da se u to vrijeme već vodi oštra politička borba za vlast između Gironda i Montagne u kojoj primarne skupštine pariških sekcija pružaju montanjarima ne samo podršku već i osnovni poticaj za radikalizaciju njihovih stavova. No čak i neovisno o tome žirondinci se kao zastupnici interesa bogatijih slojeva srednje, napose trgovačke buržoazije prirodno boje stvarnog sudjelovanja narodnih masa u političkom životu. Oni su svjesni da bez njihove podrške ne mogu dalje voditi revoluciju, ali istovremeno žele institucionalno spriječiti svaku mogućnost njezine transformacije u istinski plebejsku revoluciju. U tom svjetlu valja tumačiti odredbu Nacrta ustava koja kaže: »Izbori i odluke primarnih skupština koji neće biti u skladu s prirodom, objektom i načinom izbora, odnosno odlučivanja propisanog ustavnim zakonom, bit će ništavne i neće imati nikakvo djelovanje.«¹³ U tom je smislu Condorcet u izvještaju obrazlagao ustavni položaj i ulogu primarnih skupština: »No, skupove građana u primarnim skupštinama valja smatrati više oblikom usklađivanja mira i slobode nego opasnošću za političku stabilnost. Ove skupštine koje će činiti ljudi zaokupljeni svakodnevnim korisnim poslovima, neće moći stvarati nemire, osim ako ne bi o nekom pitanju suviše dugo zasjedale i tako se po prirodnom toku stvari svele samo na politizirane i zbog posebnih interesa opasne ljude; ili ako bi ih, s obzirom na poslove kojima će se baviti, prepustili njima samima i tako dopustili da se uguše u posebnim interesima. Stoga smo mi nastojali da istovremeno u cijelosti očuvamo prirodnu korisnost ovih skupova, ali da odstranimo iz njih utjecaj stranaka i intriga.«¹⁴

Condorcet je međutim, išao još i dalje i vrlo otvoreno, kao da je strahovao da bi mu netko od njegovih političkih istomišljenika mogao spočitnuti što su primarnim skupštinama dane tako velike nadležnosti, pokazao što žirondinci žele postići predloženim širokim ovlaštenjima i detaljnom konstitucionalizacijom djelovanja primarnih skupština. »Htjeli smo — kazao je on u Izvještaju — spriječiti da parcijalna traženja i spontani skupovi poprime javni karakter, da se, suprotno zakonu, skupštine sekcija transformiraju u primarne skupštine. Po prirodi same stvari, kad se mogu ispoljavati posebna traženja i kad se njima uzbuđuje narod, već ionako neminovno prepun nemira i zabrinutosti u vrijeme radanja ustava koje je blisko revoluciji, delegati nacije se nalaze pod pritiskom koji stvara unutar njihovih redova frakcije i intrige. Oni su zbog toga razapeli između dviju opasnosti: popuštanje pritiscima korumpira zakone i nacionalni duh i može se smatrati kao njihova slabost, a otpor pritiscima može dovesti do ustanka. Ako se ovakvo stanje nemira i zabrinutosti zadrži u narodu, neprestano se javljaju nova traženja i napetosti, što je tako suprotno mirnoći i sigurnosti neophodnima za opći napredak. Evo to smo htjeli spriječiti i nadomjestiti zakonskim i usklađenim traženjima koja će izra-

13 Odjeljak III, sekcija 2, čl. 3 Nacrta ustava; citirano prema tekstu u Archives parlementaires, 58, str. 601-624. Između njega i teksta u Réimpression de l'ancien Moniteur postoje manje razlike.

14 Archives parlementaires, 58, str. 586.

žavati primarne skupštine sazvane u ime naroda, zakonito formirane s točno određenim i strogo ograničenim nadležnostima.¹⁵

Nacrt ustava je davao primarnim skupštinama sljedeće grupe nadležnosti: 1. provedba izbora određenih ustavom; 2. prihvaćanje ili odbijanje prijedloga ustava i ustavnih izmjena; 3. odgovaranje na pitanje od interesa za cijelu republiku postavljenog od zakonodavnog tijela; 4. pravo predlaganja zakona; 5. pravo zakonodavnog veta prema načinu i pravilima predviđenim ustavom.¹⁶

Prvu grupu nadležnosti primarnih skupština, njihovu izbornu funkciju, Condorcet je u Nacrtu ustava razradio vrlo opširno po veoma originalnom sistemu neposrednog kandidiranja i neposrednih izbora. Izbori su, naime, prema Nacrtu trebali imati dvije faze: tzv. glasanje prezentiranja i fazu konačnog izbora. U glasanju prezentiranja — zaista originalnom obliku kandidiranja — svaki birač, član primarne skupštine na njezinoj sjednici, na glasačkom listiću koji javno potpisuje, treba istaknuti onoliko kandidata koliko ih se ukupno bira u određeni organ vlasti. Pri tome valja voditi računa da je svaki od predloženih kandidata francuski građanin i da ima navršenih 25 godina, jer te uvjete Nacrt navodi za stjecanje pasivnog prava glasa.¹⁷ Nakon toga javno se zbrajaju tako dobijeni glasovi za pojedine kandidate i unose u popis po redu diktiranom brojem glasova, najviše do trostruko većeg broja predviđenog za dotični organ vlasti. Glasovi za kandidate svih primarnih skupština zbrajaju se na razini komune, departmana ili cijele republike, već prema tome o izboru čijeg organa je riječ, po istom principu kao i unutar primarnih skupština, tako da i tu broj konačnih kandidata može biti najviše trostruko veći od broja koji se ukupno bira.

Time je završena faza kandidiranja, a nakon toga sve primarne skupštine unutar komune, departmana ili cijele republike, ovisno o tome o kojem je organu riječ, odlučuju o izboru na temelju prezentirane liste kandidata. Glasanje o konačnom izboru unutar primarnih skupština je tajno, glasati se može samo za kandidate s liste, a izabrani su po redu oni kandidati koji su do popunjenja ukupnog broja mjesta na listi dobili najviše glasova svih birača unutar izborne jedinice, odnosno komune, departmana ili cijele republike.¹⁸

Evo kako je Condorcet obrazložio takav sistem izbora: »Od svih izbornih metoda mi smo izabrali najpraktičniju i najjednostavniju koja pruža najmanje mogućnosti za utjecaj stranaka i širenje intriga... Pri ovakvim izborima bit će gotovo nemoguće spriječiti da čovjek koji to doista zaslužuje dođe na kandidatsku listu. Isto tako će demagozima biti teško spriječiti većinu da izabere najbolje... Ispitajmo zatim ovu metodu izbora uz pretpostavku da dvije stranke dijele građane... Institucijama se, doduše, može spriječiti postojanje formalno organiziranih stranaka, ali se ne može ništa učiniti protiv formiranja i prezentiranja stranke mišljenja (les partis d'opinion)... Tada će na samim izborima brojnijoj stranci da bi osigurala većinu biti dovoljno da zadobije na listi prezentacije onoliko mjesta koliko ih se bira. Prema tome, ona će nužno imati prednosti i neće se morati koristiti nijednim sredstvom korupcije niti bilo kojom akcijom suprotnom javnom miru koje truju duh naroda i dovode u opasnost opću slobodu... S druge strane, ovakvi izbori oduzet će svaku na-

15 Archives parlementaires, 58, str. 586—587.

16 Odjeljak III, sekcija 2, čl. 1, 2, 3 i 4 Nacrta ustava.

17 Odjeljak II, čl. 9 Nacrta ustava.

18 Odjeljak III, sekcija 3, čl. 125 Nacrta ustava.

du slabijoj stranci da korupcijom, pritiskom ili galamom može osvojiti većinu ... pa će izbori nužno biti mirni čak i onda kad su građani podijeljeni. Oni će služiti da bi pokazali snagu stranaka, ali neće biti njihovo djelo.»¹⁹

Zanimljivo je također i Condorcetovo obrazloženje razloga zbog kojih se u Nacrtu opredijelio za javno prezentiranje kandidata i tajno glasanje pri konačnom izboru. On je najprije objasnio da se u primarnim skupštinama u izbornom postupku uvijek odlučuje pomoću listića, jer bi biranje glasnim izvikivanjem imena dovelo do konfuzije i poticalo neredu unutar skupštine, a zatim je, ističući da glasanje listićima može biti i javno i tajno kazao: »Budući da prezentiranje upućuje građane prema najboljima, može biti korisno da ljudi koji zaslužuju povjerenje ne ostanu nepoznati, a isto tako može biti korisno da se oni koji sami ne poznaju ljude dostojne izbora usmjeruju prema prizatom i javnom sudu drugih građana čiji um i duh poštuju... Konačan izbor je, naprotiv, opredjeljivanje za neke od najboljih, stoga je korisno da ono, kako bi bilo nezavisno, bude izuzeto od bilo čijeg utjecaja.»²⁰

Druga grupa nadležnosti primarnih skupština odnosi se na donošenje ili reviziju ustava. U skladu s iznesenim Condorcetovim shvaćanjem o prirodi ustavotvorne vlasti Nacrt ustava daje primarnim skupštinama pravo inicijative za donošenje, odnosno reviziju ustava. Svaki građanin može predlagati promjenu ustava, a o njegovu prijedlogu raspravljat će se na primarnoj skupštini kojoj pripada, ukoliko ga podrži još najmanje 50 njezinih članova. Ako većina članova jedne primarne skupštine prihvati prijedlog za pokretanje revizije, tada se on stavlja na dnevni red svih primarnih skupština u komuni, a u slučaju da većina birača u komuni na primarnim skupštinama prihvati prijedlog, on se stavlja na dnevni red svih primarnih skupština u departmanu kojega je komuna sastavni dio. Ako većina birača u primarnim skupštinama departmana prihvati prijedlog za pokretanje revizije, zakonodavno tijelo dužno je staviti prijedlog na dnevni red svih primarnih skupština Republike. U slučaju da prijedlog prihvati većina birača koji su glasali u primarnim skupštinama, zakonodavno tijelo dužno je raspisati izbore za ustavotvornu skupštinu.

Inicijativa za reviziju može poteći i od zakonodavnog tijela, ali ono ne može raspisati izbore za ustavotvornu skupštinu prije nego što njegov prijedlog za pokretanje revizije prihvati većina birača koji su glasali u svim primarnim skupštinama republike. Međutim, neovisno o tome da li je inicijativa za reviziju pokrenuta ili nije, svakih 20 godina nakon prihvaćanja ustava zakonodavno tijelo mora raspisati izbore za ustavotvornu skupštinu.

Osim što raspisuje izbore za ustavotvornu skupštinu, zakonodavno tijelo istovremeno određuje i grad u kojem će ustavotvorna skupština održavati svoje sjednice. Taj grad mora biti udaljen najmanje 50 milja od mjesta u kojem je sjedište zakonodavnog tijela.

Condorcet je u Nacrt unio odredbu da Konvent ima isključivo ustavotvornu vlast, a mandat mu traje najviše godinu dana. Stoga sve prije ustanovljene vlasti nastavljaju djelovanje prema postojećem ustavu tako dugo dok novi ustav ne prihvati narod prema postupku propisanom u ustavu koji je tada na snazi. Ako ustavotvorna skupština ne prihvati prijedlog za reviziju, ona se odmah raspušta po sili ustava, a zakonodavno tijelo će konzultirati primarne

19 Archives parlementaires, 58, str. 597-598.

20 Archives parlementaires, 58, str. 599.

skupštine treba li raspisati izbore za novu ustavotvornu skupštinu. Ako ustavotvorna skupština prihvati prijedlog za reviziju, tada će nakon načelne odluke razraditi i poslije rasprave izglasati nacrt ustava. O njemu tada konačno odlučuju birači u primarnim skupštinama. Da bi ustav mogao stupiti na snagu, mora ga prihvatiti većina birača u primarnim skupštinama Republike.²¹

U slijedu iznesenih Condorcetovih stavova vrlo je značajno njegovo objašnjenje zašto je korisno i nužno da narod neposredno odlučuje o ustavu: »Da bi se od posebnih volja u nizu izoliranih skupština oblikovala opća volja, neophodno je da narod odlučuje o tome kako će zajednički živjeti u državi... Prihvaćanje cijelog ustava od većine građana u primarnim skupštinama izražava na jasan i siguran način njihovo uvjerenje da njegove institucije nisu opasne za njihovu slobodu ni suprotne njihovim osnovnim interesima, da ništa od onoga što im pruža ne ranjava njihova prirodna prava... Odbijanje prihvaćanja ustava izražava, naprotiv, da u njemu građani ne samo što ne nalaze sigurnu zaštitu svojih prirodnih prava već da ih on krši... Od naroda neposredno prihvaćen ustav određuje pravila ponašanja za sve, pa i za primarne skupštine, što ne bi bio slučaj kad one o njemu ne bi neposredno odlučivale. Stoga se njemu podvrgnute primarne skupštine zapravo povinuju same sebi, odnosno neposrednoj volji cijelog naroda, koja time postaje i njihova volja.«²²

Treću grupu nadležnosti primarnih skupština Condorcet u Nacrtu nije podrobnije razradio. Postoji samo odredba da: »Zakonodavno tijelo može uvijek, kad to smatra korisnim, ispitati kakvi su stavovi građana okupljenih u primarnim skupštinama o pitanjima od većeg interesa za cijelu republiku. Ova se pitanja moraju postaviti tako da odgovor na njih može biti 'da' ili 'ne'.«²³ Prema tome, Condorcet je u Nacrtu uz ostale institucije neposredne demokracije izričito predvidio i mogućnost savjetodavnog referenduma.

Četvrtu je grupu nadležnosti primarnih skupština, međutim, Condorcet u Nacrtu vrlo podrobno razradio. On je naziva: »pravom cenzure naroda nad aktima zakonodavnog tijela«. Ona obuhvaća niz međusobno povezanih oblika neposrednog demokratskog odlučivanja u zakonodavnoj funkciji. Prema Nacrtu, birači u primarnim skupštinama imaju pravo zakonodavne inicijative, odnosno predlaganja novih zakona, kao i promjene postojećih zakona. Uz to, građani u primarnim skupštinama imaju pravo zakonodavnog narodnog veta. Evo kako je Condorcet formulirao cjelinu prava građana da se koriste institucijama neposredne demokracije prema aktima zakonodavnog tijela: »Kad građani budu vjerovali da je korisno ili nužno da pokrenu nadzor nad predstavnicima naroda i aktima koje donose, ili da predlože odbacivanje nekog postojećeg zakona ili njegovu promjenu ili donošenje novog zakona, imat će pravo potaknuti odlučivanje o tome pred svojom primarnom skupštinom.«²⁴ Primarna skupština će prijedlog morati staviti na dnevni red ako ga potpiše najmanje 50 njenih članova. Ako većina članova prisutnih na sjednici primarne skupštine prihvati prijedlog, morat će se o njemu izjasniti sve primarne skupštine komune. Ako se većina građana jedne komune izjasni u prilog prijedlogu, morat će sazvati sve primarne skupštine dotičnog departmana, a ako se većina

21 Odjeljak IX, čl. 1—6 Nacrta ustava.

22 Archives parlementaires, 58, str. 585—586.

23 Odjeljak VIII, čl. 30 Nacrta ustava.

24 Odjeljak VIII, čl. 1 Nacrta ustava.

građana koji su prisustvovali sjednicama primarnih skupština unutar jednog departmana izjasni za prijedlog, on će biti poslan zakonodavnom tijelu koje o njemu mora raspravljati, ali ga u tom slučaju ne veže odluka primarnih skupština. Ako, međutim, narodna zakonodavna inicijativa ili narodni zakonodavni veto budu prihvaćeni od većine na primarnim skupštinama prisutnih građana najmanje u još jednom departmanu, tada zakonodavno tijelo mora sazvati sve primarne skupštine Republike da o njemu odluče. Ako tada većina građana koji su sudjelovali na primarnim skupštinama prihvati prijedlog zakonodavnog veta, zakonodavno tijelo se raspušta po sili ustava, a zakon se prestaje primjenjivati. Ako je pak riječ o prijedlogu zakona, zakonodavno tijelo mora, pošto je prijedlog prihvatila većina birača u primarnim skupštinama republike, o njemu glasati; ako ga zakonodavno tijelo ne prihvati, ono se raspušta po sili ustava i provode se novi izbori.²⁵

Prema tome, narodnim zakonodavnim vetom²⁶ i narodnom zakonodavnom inicijativom građani bi neposredno odlučivali i o povjerenju zakonodavnom tijelu. Valja, međutim, primijetiti da je ovaj postupak veoma složen i stoga realno veoma teško primjenjiv. Te bi institucije, da je Nacrt stupio na snagu, realno funkcionirale više kao svojevrsan savjetodavni referendum s pravom peticije u širem smislu nego kao odlučujuć oblici neposredne demokracije.

Vrlo je zanimljivo da je Condorcet, razrađujući primjenu institucija narodnog nadzora nad radom zakonodavnog tijela unio u Nacrt i sljedeću odredbu: »Svi zakoni i općenito svi drugi akti zakonodavnog tijela koji će biti suprotni ustavu bit će podvrgnuti narodnom nadzoru.«²⁷ Ovu odredbu Nacrta nisu zapazili niti Aulard²⁸ ni Deslandres,²⁹ koji jedini od francuskih ustavnih historičara analiziraju Žirondinski ustavni nacrt. Po našem mišljenju, ona pokazuje da je Condorcet, prihvaćajući dosljedno razlikovanje ustavne i zakonodavne funkcije i stavljajući prvu iznad druge, vodio računa o posljedicama krutosti ustava te znatno prije suca američkog Vrhovnog federalnog suda Marshalla, za kojega se danas u ustavnoj znanosti smatra da je prvi 1803. godine primijenio kontrolu materijalne ustavnosti zakona, tražio ne samo suglasnost sadržaja zakona i drugih akata zakonodavnog tijela s ustavom kao višim aktom već je predviđao i oblik njegove kontrole. Međutim, premda je dosljedan u tome da — budući da i ustavna i zakonodavna funkcija proizlaze iz naroda i pripadaju narodu — nadzor nad ustavnošću zakona prepušta neposredno narodu, Condorcet ne određuje tko bi narod upućivao, odnosno tko bi prethodno utvrđivao da je neki akt zakonodavnog tijela suprotan ustavu. Stoga se ova formulacija može tumačiti i tako da je Condorcet smatrao kako zakonodavno tijelo može svjesno donijeti protuustavan zakon ili drugi akt, ali da tada ono samo mora inicirati opisani postupak neposrednog odlučivanja pri-

25 Odjeljak VIII, čl. 33 Nacrta ustava.

26 Valja razlikovati zakonodavni referendum od zakonodavnog narodnog veta. Prva institucija primjenjuje se onda kad zakon izglasan od zakonodavnog tijela ne stupa na snagu dok ga ne prihvati neposrednim tajnim glasanjem većina birača. Narodni zakonodavni veto primjenjuje se onda kad zakon izglasan u zakonodavnom tijelu stupa na snagu i primjenjuje se, ali birači mogu neposrednim odlučivanjem ustavom predviđenim postupkom, tako dugo dok je zakon na snazi, priječiti njegovu daljnju primjenu. Usp. npr. Barthélemy, Duez: *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1933, str. 123.

27 Odjeljak VIII, čl. 27 Nacrta ustava.

28 Usp. *Histoire politique de la Révolution française*, Paris 1901.

29 Usp. *Histoire Constitutionnelle de la France de 1789 à la chute de l'Empire*, Paris 1932.

marnih skupština o njemu. U Izvještaju Konventu Condorcet nije, na žalost, komentirao ovu vrlo zanimljivu odredbu, pa se o njezinu istinskom smislu mogu iznositi samo pretpostavke.

3. Nakon detaljne razrade ustavne uloge i nadležnosti primarnih skupština kao oblika izražavanja opće volje i nedjeljive narodne suverenosti te temelja cjelokupne organizacije vlasti, Condorcet je u Nacrtu predložio i organizaciju i nadležnosti delegiranih organa vlasti: zakonodavnog tijela i izvršnog vijeća republike.

On je predlagao da zakonodavno tijelo, kao organ koji zajedno s narodom obavlja zakonodavnu funkciju, bude jednodomno te da ga s mandatom od jedne godine biraju neposredno birači u primarnim skupštinama. Vrlo je značajno Condorcetovo obrazloženje prijedloga o jednodomnoj strukturi zakonodavnog tijela: »Potreba suglasnosti oba doma omogućila bi i posve malobrojnoj manjini da onemogući odluke koje prihvaća većina. Tako bi dvodomnost dovodila do istih rezultata kao i traženje kvalificirane većine u skupštini... Osim toga, kad bismo skupštinu podijelili na dva doma, oba bi morala biti birana od naroda jer bi se inače protivili narodnoj suverenosti... Uostalom, dvodomnost nije djelo političke teorije nastalo u prosvijećenom stoljeću, već ta institucija vuče korijen od naroda koji su za zakon prihvatili stare običaje, ako već nije temelj onih ustava koji su prihvatili podjelu posve suprotnu prirodnim pravima da u istom društvu mogu postojati građani s različitim i nejednakim pravima i da posebne njegove klase mogu raspolagati i posebnom voljom različitom od opće volje. I kod jednih i kod drugih ustava ta institucija svojim kočenjem i sporošću sprečava djelovanje društvenih promjena. Upravo je strah od novosti i promjena i danas najsnažniji motiv onih koji najupornije inzistiraju na njezinoj primjeni.«³⁰ Condorcet je, prema tome, darom izvanrednog političkog zapažanja uočio i analitički opisao konzervativni društveni karakter drugog doma koji su i u posve izmijenjenim društveno-ekonomskim uvjetima zadržali drugi domovi u suvremenim unitarnim građanskim demokracijama. Njegova ideja o jednodomnoj strukturi parlamenta, prihvaćena i u montanjarskom ustavu iz 1793. godine, postala je doktrina lijeve demokratske građanske ustavne teorije i prakse.

Pri konstrukciji i razradi svog modela organizacije vlasti Condorcet ne slijedi posve Rousseaua i ne prihvaća sva od njega predložena institucionalna rješenja, kojima bi se djelovanje zakonodavnog tijela, kao delegacije zakonodavne funkcije predstavnicima naroda, približilo neposrednoj demokraciji. Tako u svojim napisima i u Nacrtu, nasuprot Rousseauu, odbacuje imperativni mandat. Više puta on se oštro protivio njegovoj primjeni. »Izabranici naroda — pisao je — ne smiju biti samo njegovi glasnogovornici niti obični redaktori zakonskih projekata koji će biti podneseni na usvajanje narodu, već aktivne ličnosti koje će prema svom razumu i savjesti donositi vlastite odluke.«³¹ »Kao mandatar naroda — pisao je također u istom smislu — ja ću činiti ono što budem smatrao da je u skladu s njegovim istinskim interesima; narod me je delegirao ne da bih izražavao njegova mišljenja, jer on to može sam učiniti, već da bih iznio svoja.«³²

30 Archives parlementaires, 58, str. 588.

31 Oeuvres, T. 12, str. 118.

32 Oeuvres, T. 9, str. 230—231.

Prihvatanjem slobodnog mandata Condorcet je nedvojbeno u svoj model organizacije vlasti unio značajan element predstavničke vlade. Postavlja se pitanje zašto se on, kao uostalom i gotovo svi jakobinski (žirondinski i montanjarski) politički mislioci, protivio primjeni imperativnog mandata. Pitanje je vrlo složeno, zanimljivo, a sigurno i za nas danas vrlo aktualno. Smatramo da je Condorcetovo protivljenje primjeni imperativnog mandata bilo višestruko uvjetovano. S jedne strane, jakobinci su, odbijajući sve ustavne i političke institucije vezane uz monarhiju prirodno bili i protiv imperativnog mandata koji se primjenjivao za vrijeme Ancien Régimea. No, uz praktične razloge, odlučujući teorijski činilac koji je utjecao na Condorceta, a, osim rijetkih iznimaka, i na sve druge jakobinske mislioce, da ne prihvate imperativni mandat bilo je njihovo shvaćanje da on nije u skladu s koncepcijom jedinstvene i nedjeljive nacionalne suverenosti. U skladu s njome svaki član zakonodavnog tijela kao uostalom i svake primarne skupštine zastupa narod u cjelini, a ne određen teritorij ili dio naroda. U tom smislu Condorcet je, tumačeći karakter primarne skupštine, pisao: »Ove skupštine u kojima građani vrše svoja suverena prava . . ., ove skupštine u kojima građanin koji je njihov član glasa ne u ime sebe samog već u ime čitave nacije, apsolutno i bitno valja razlikovati od onih gdje isti građani odlučuju kao članovi užih teritorijalnih cjelina.«³³

Osim odbacivanja imperativnog mandata Condorcet, za razliku od Rousseaua, ne traži ni ograničenje reizbornosti članova zakonodavnog tijela. Tom pitanju on uopće ne posvećuje pažnju, vjerojatno ne shvaćajući koliko je ono važno za sprečavanje otuđenja volje zakonodavnog tijela od birača.

No, Condorcet se kao i Rousseau zalagao za kratko trajanje mandata i parcijalno obnavljanje zakonodavnog tijela kao mjera za sprečavanje otuđenja delegata od volje naroda.

Isti razlozi zbog kojih narod u načelu mora delegirati zakonodavnu vlast traže i delegaciju obavljanja izvršne funkcije. Ona, međutim, smatra Condorcet, nema karakter posebne vlasti jer se sastoji: »samo u akciji da narodna volja, jednom izražena u zakonima koje je izglasalo zakonodavno tijelo kao delegacija zakonodavne vlasti ili neposredno narod u primarnim skupštinama, bude precizno i sigurno izvršena.«³⁴ Organ koji obavlja izvršnu funkciju samo je agent zakonodavne vlasti koji izražava njezinu volju i stoga po samoj prirodi izvršna funkcija mora biti podređena zakonodavnoj vlasti. Međutim, ističe Condorcet, organ koji obavlja izvršnu funkciju ipak stvarno raspolaže s određenim atributima vlasti jer (istu misao nalazimo i kod Rousseaua) »posjeduje silu koju može primijeniti prema pojedincima neovisno o njihovoj volji i razumu.«³⁵ Ta sila koja »ne bi ni bila potrebna kad bi svi ljudi bili čvrsta razuma i zaista posjedovali sve vrline, jer bi se tada svi podvrgavali zakonu slobodnom voljom i razumom, što nije slučaj, jer mnogi ljudi nisu dovoljno razumni, a još više ih ne posjeduje dovoljno moralne čvrstoće«³⁶ predstavlja veliku opasnost jer se, raspolažući njome, vršioци izvršne funkcije mogu nametnuti i zakonodavnom tijelu i narodu u cjelini, pretvarajući se od agenata koji se samo staraju o izvršenju zakona, odnosno o općoj volji, u stvarne vršioce vlasti. Stoga je neophodno, smatra Condorcet, slijedeći ovdje dosljedno Rous-

33 *Oeuvres*, T. 12, str. 348.34 *Oeuvres*, T. 12, str. 367.35 *Oeuvres*, T. 10, str. 597.36 *Oeuvres*, T. 10, str. 602.

seuovu misao i imajući na umu praksu uzurpacije ovlaštenja izvršne vlasti u razdoblju od 1791. do 1792. godine, izvršne organe podvrgnuti što potpunijem nadzoru zakonodavnog tijela i naroda u cjelini.

Dosljedan ovom svom stavu, Condorcet vrlo oštro kritizira i u mnogim napisima i govorima u toku 1791, 1792. i 1793. godine odbacuje Montesquieuovu teoriju o podjeli vlasti kao i engleski sistem organizacije vlasti. »Kad ćemo se prestati diviti — piše on — tim kompliciranim mašinama čije se, kažu, teže i protuteže ekvilibriraju, ali se u stvari na poticaj egzekutive ujedinjuju da bi pritiscale narod... Zašto nas oni koji su Montesquieuovu teoriju učinili religijom neprestano prisiljavaju da slijedimo engleski primjer? Da bismo pokazali apsurdnost tog sistema, upitat ćemo se samo: da li rob koji ima dva gospodara koji su podijelili svoje funkcije prestaje samim tim biti rob?«³⁷ Svoje stajalište o cjelini problematike organizacije vlasti, a napose o prirodi izvršne funkcije Condorcet je najpotpunije izrazio u Izvještaju koji je podnio Konventu zajedno s Nacrtom ustava. »Jedni žele — kazao je on da jedinstvena akcija ograničena i utvrđena zakonom, pokreće društveni sistem, da jedna nadređena vlast pokreće sve ostale i da ona ne može biti zaustavljena osim zakonom, odnosno općom, neposredno izraženom narodnom voljom... Drugi, naprotiv, žele da se akcije između nezavisnih vlasti u neku ruku uravnotežuju i da tako svaka od njih bude prema drugoj zaštita opće slobode te da se zbog interesa svoje vlastite vlasti odupire uzurpacijama ostalih... Ali što će preostati od javne slobode ako se te vlasti umjesto da se međusobno bore ujedine protiv nje? Što će biti s javnim političkim životom — pita se dalje Condorcet, projicirajući vrlo uspješno ustavni princip u političku zbilju svoga vremena — »ako se prema raspoloženju duha građani podijele između različitih vlasti i započnu djelovati za ili protiv jedne ili druge od njih? Zar nije iskustvo svih zemalja dokazalo«, — zaključuje Condorcet kao vrstan politički sociolog svog vremena — »da se ovi tako komplicirani strojevi ili međusobno uništavaju svojom vlastitom akcijom ili da se nasuprot sistemu koji bi morao postojati prema ustavu oblikuje drugi koji se temelji na intrigi i korupciji; tako da u neku ruku postoje dva ustava: jedan zakonit i javan, koji međutim postoji samo u knjizi zakona, drugi tajan ali stvaran, plod prešutnog sporazuma između ustanovljenih vlasti.«³⁸

Razrađujući ideju o potrebi ograničenja organa izvršne funkcije, Condorcet se, iako to izričito ni na jednom mjestu ne tvrdi, zalaže, da upotrijebi mo suvremenu ustavnopravnu terminologiju, i za svojevrstnu diobu političko-izvršne i upravne funkcije. On, naime, više puta varirajući istu misao, smatra, da nacionalni izvršni organ mora biti prvenstveno veza između zakonodavnog tijela koje izražava opću volju i javnih funkcionara nacionalne i lokalne uprave koji neposredno primjenjuju zakone prema građanima. Takav njegov stav napose dolazi do izražaja u neobjavljenoj bilješci pripremljenoj za raspravu u Ustavnom komitetu Konventa³⁹ o organizaciji i nadležnostima egzekutive. »Izvršno vijeće — piše u bilješci — mora imati široka ovlaštenja prema javnim funkcionarima u čijoj su nadležnosti različite upravne službe. Ono smije biti ovlašteno da neposredno izvršava samo ona pitanja opće uprave

37 Oeuvres, T. 9, str. 58 i 150.

38 Archives parlementaires, 58, str. 588.

39 Nalazi se u Biblioteci Instituta za historiju francuske revolucije u Parizu, Bibl. de l'Inst. mns. inédit, R. 69/ G 7, no 6, dans la liasse II.

koja se više ili manje odnose na cjelinu države, pa se stoga ne mogu, a da se ne razbije njezino jedinstvo, povjeriti lokalnoj upravi. To je uprava vojnim poslovima na kopnu i moru, vanjski poslovi i sve ono što u širem smislu pripada u krug poslova vanjske obrane nacije. Stoga se izvršno vijeće ne smije smatrati, niti mu se trebaju davati takve nadležnosti, kao vlast koja bi neposredno primjenjivala zakone prema građanima. Ono bi trebalo raspolagati neposrednim ovlastima utemeljenim na zakonu u načelu samo prema funkcionarima i javnim službenicima u posebnim upravnim službama i u užim teritorijalnim jedinicama. Tako bi vijeće imalo mogućnost široke akcije, ali bi ona proizlazila samo iz zakona pa ne bi dolazilo u iskušenje da, obavljajući pojedinačne poslove, nametne svoju posebnu volju općoj. S druge strane, vijeće bi, primjenjujući zakon prema upravi, samo podređeno zakonodavnom tijelu, obavljalo u ime opće volje nadzor nad upravom.⁴⁰ U ovoj kratkoj Condorcetovoj bilješci nalaze se, ako se zanemare termini kao »opća i posebna volja«, temelji i argumenti svake suvremene koncepcije o potrebi diobe političko-izvršne i upravne funkcije i podvrgavaju potonje političkoj kontroli prve. Može se, prema tome, zaključiti da je Condorcet bio jedan od prvih pobornika shvaćanja koje danas nazivamo kvadrilateralističkim i prema kojem u državi postoje četiri, a ne tri funkcije: zakonodavna, izvršna ili političko-izvršna, upravna i sudska.

Po Condorcetovu mišljenju, jedno od značajnih sredstava ograničenja najvišeg organa izvršne funkcije je dosljedna primjena načela kolegijalnosti u njegovu radu. On se u svojim napisima, a to je došlo do izražaja i u njegovu Nacrtu ustava, zalagao da najviši izvršni organ, iako sastavljen od rukovodilaca pojedinih resora, sve odluke, pa i one koje se odnose isključivo na poslove pojedinog resora, donosi kolegijalno većinom glasova. Prije svake odluke nadležni ministar ili više njih zajedno, ako se radi o pitanju koje zadire u nadležnost više resora, podnosi izvještaj nakon kojega slijedi rasprava, a odluku uvijek donosi vijeće svih članova najvišeg organa. Kad je odluka donesena nadležni ministar ili više njih stara se za njezinu provedbu. Tako je Condorcet i unutar najvišeg izvršnog organa nastojao provesti diobu na političko-izvršnu funkciju, koja se sastoji u odlučivanju, a obavlja se kolegijalno, i upravnu funkciju u užem smislu, koja se sastoji u stručnoj pripremi odluke i, nakon što je ona donesena, u staranju za njezino provođenje, što obavlja pojedini ministar uz pomoć činovničkog aparata na čijem se čelu nalazi.

Condorcet se, smatrao, zalagao za dosljednu kolegijalnost odlučivanja egzekutive ne samo zato što je, u skladu sa svojom cjelovitom koncepcijom jedinstva vlasti, želio što više ograničiti djelovanje organa izvršne funkcije, već i stoga što je, s jedne strane, u sistemu organizacije vlasti prema Ustavu iz 1791. godine protiv kojega se politički borio bio primijenjen suprotan princip i što su, s druge strane, žirondinci, čiji je on bio ustavni i politički teoretičar, u tada već razvijenoj političkoj borbi između njih i montanjara kao jedan od važnijih svojih argumenata isticali upravo opasnost od koncentracije vlasti i osobne diktature.

Raspravljajući o odnosu zakonodavne vlasti i izvršne funkcije, Condorcet u više napisa ističe da zbog razloga koji su već spomenuti, egzekutiva mora biti podređena legislativi. Suverena vlast za njega je, kao i za Rousseaua jedna jedinstvena i ne može se dijeliti, ne samo stoga što u cijelosti pripada narodu, već i zato što svaka vlast, ako je to doista, pretpostavlja jedinstvo volje i ak-

cije. »Izvršni organ — piše on — mora biti ruka kojom će zakonodavac djelovati i oko kojim će moći promatrati kako se do pojedinosti izvršavaju njegovi zakoni i kakvi su im učinci i rezultati.«⁴¹

U navedenoj Condorcetovoj misli nalazimo najkraće i najjednostavnije slikovito prikazanu bit teorije demokratskog jedinstva vlasti i istovremeno općih karakteristika političko-izvršne funkcije i organa koji vrše vlast.

Što se tiče vrlo važnog pitanja o karakteru odnosa legislative i egzekutive, tko treba imati pravo zakonodavne inicijative, Condorcetovi su pogledi mnogo više u skladu s teorijom demokratskog jedinstva vlasti nego Rousseauovi koji to pravo u cjelosti prepušta organima izvršne funkcije. Nasuprot tome, Condorcet smatra da pravo zakonodavne inicijative trebaju imati samo delegati u zakonodavnom tijelu i narod neposredno u primarnim skupštinama.

No i u Condorcetovoj koncepciji demokratskog jedinstva vlasti ima nedosljednosti. Tako je on u toku izrade svog Nacrta ustava više puta, nasuprot prethodnim stavovima, isticao da podređenost najvišeg izvršnog organa prema zakonodavnom tijelu ne smije biti potpuna, da najviši izvršni organ mora imati određen stupanj slobode da djeluje prema vlastitoj procjeni društvenih prilika i da ne smije proizlaziti iz većine u zakonodavnom tijelu. Takav njegov stav najizrazitije je izražen u sljedećem odlomku: »Ali ministri ne smiju biti obične sluge zakonodavnog tijela. Ovakva servilna zavisnost bila bi suprotna institucijama slobodnog naroda. Ako su ministri agenti zakonodavnog tijela, oni ne trebaju biti njegove kreature. Zakonodavno tijelo mora imati sredstva da spriječi njihove zloupotrebe, ali pri tom ustav, koji štiti prava svih, mora biti između njih. Stoga ministri — članovi najvišeg izvršnog tijela ne smiju biti birani od zakonodavca, jer oni su delegati naroda a ne legislative.«⁴²

4. Ove ideje Condorcet je primijenio, dovevši ih do krajnjih konzekvenci, u svom Nacrtu ustava. Prema njegovu Nacrtu Izvršno je vijeće trebalo imati 8 članova, 7 ministara i 1 sekretara, koje bi birali neposredno građani u primarnim skupštinama.⁴³ Nacrt je podrobno razradio način izbora Izvršnog vijeća, odstupajući donekle pritom od općih izbornih pravila koja smo naprijed razmotrili. On je, određujući dvije izborne faze: izbore prezentiranja, odnosno fazu kandidiranja te fazu konačnog izbora, predviđao da će se birati posebno svaki član Izvršnog vijeća. U fazi kandidiranja, na razini departmana zbrajali bi se glasovi za kandidate istaknute u primarnim skupštinama za svako posebno mjesto, tako da se za svako mjesto odredi 13 pretkandidata koji su na primarnim skupštinama unutar departmana dobili po redu najviše glasova. Nakon toga Zakonodavna bi skupština na temelju rezultata kandidacijskog postupka u svim departmanima odredila za svako mjesto u Izvršnom vijeću po 13 kandidata između kojih bi građani neposrednim izborom u primarnim skupštinama birali članove Izvršnog vijeća. Mandat članova Izvršnog vijeća trebalo je da traje dvije godine, a bilo je predviđeno parcijalno godišnje obnavljanje polovine njegovih članova. Nacrt nije predviđao nikakvo ograničenje reizbornosti članova Izvršnog vijeća.⁴⁴

Neposredan način izbora članova Izvršnog vijeća predstavljao je, dajući mu organizacijsku i personalnu nezavisnost prema Zakonodavnoj skupštini,

41 Oeuvres, T. 12, str. 370.

42 Oeuvres, T. 12, str. 579.

43 Odjeljak V, sekcija 2, čl. 1 Nacrta ustava.

44 Odjeljak V, sekcija 2, čl. 12 Nacrta ustava.

značajno odstupanje od sistema demokratskog jedinstva vlasti i podređenosti egzekutive legislativi.

Prema Condorcetovu Nacrtu, osnovna je nadležnost Izvršnog vijeća da se brine za izvršavanje zakona i dekreta Zakonodavne skupštine. Nacrt je posebno određivao da je Izvršno vijeće dužno brinuti se da upravi i sudovima budu dostavljeni svi akti Zakonodavne skupštine i nadgledati da li ih oni doista izvršavaju. No osim toga Nacrt je sadržavao i sljedeću odredbu koja svjedoči koliko je Condorcet bio odlučan u uvjerenju da izvršna funkcija mora biti funkcionalno podređena zakonodavnoj vlasti i da treba na efikasan način spriječiti njezino zadiranje u nadležnost zakonodavstva: »Izričito je zabranjeno Izvršnom vijeću, da pod bilo kojim izgovorom, interpretira, proširuje ili mijenja u bilo kojem opsegu zakone i dekrete.«⁴⁵ Može se stoga zaključiti da Condorcet ne samo što nije dopuštao zakonodavnu delegaciju, već je — strahujući da bi Izvršno vijeće, a to je uostalom pokazala praksa djelovanja egzekutiva u svim zemljama i uvjetima od prvih pisanih ustava pa sve do danas, moglo iskoristiti pravo donošenja tzv. uredaba za primjenu ili izvršenje zakona da bi kroz njih proširilo zakon koji popraćuje i tumači novim pravima i obavezama za građane i druge pravne subjekte i tako uzurpira djelomično i zakonodavnu funkciju — Izvršnom vijeću zabranio vršenje te nadležnosti za koju se danas i u ustavnoj teoriji i u praksi smatra da izvire iz same prirode izvršne funkcije.⁴⁶

Condorcet je u Nacrtu u znatnoj mjeri predviđao organizacijsko i funkcionalno razdvajanje političko-izvršne i upravne funkcije. U tom smislu Nacrt je određivao da su agenti uprave podređeni Izvršnom vijeću koje je nadležno da ukida akte uprave, i to ne samo one koji su suprotni zakonu već i one za koje smatra da su suprotni javnom miru ili sigurnosti države. Tako je Izvršno vijeće, kao političko-izvršni organ, trebalo kontrolirati ne samo zakonitost akata uprave već i nadzirati njihovu političku svrsishodnost. Osim toga, ono je moglo suspendirati sve upravne funkcionare i činovnike, ali je o tome, kao i o razlozima suspenzije, moralo obavijestiti Zakonodavnu skupštinu koja će odlučiti da li će protiv njih biti pokrenut sudski postupak.

Uz ove nadležnosti, koje su ga određivale kao izrazito političko-izvršni organ, Izvršno je vijeće trebalo samo neposredno izvršavati zakone i dekrete koji se odnose na vojne poslove i vanjske poslove kao i općenito na sva pitanja od interesa za unutrašnju i vanjsku obranu republike. Ovo ovlaštenje formulirano je vrlo široko, tako da bi Izvršno vijeće, pozivajući se na njega, moglo neposredno obavljati gotovo sve upravne poslove političke naravi. To je, smatramo, i bila nakana Condorcetova, kako bi u po revoluciju opasnim situacijama pružio Izvršnom vijeću ustavnu mogućnost za sveobuhvatno i efikasno djelovanje.

Condorcet je u svom Nacrtu posebno razradio odnose između Izvršnog vijeća i Zakonodavne skupštine. Tako je Nacrt određivao da je Izvršno vijeće dužno početkom svake godine podnositi Zakonodavnoj skupštini izvještaj o svome radu, u kojem mora posebno opravdati sredstva potrošena u svakoj grani uprave i podnijeti prijedlog troškova za poslove svakog ministarstva u narednoj godini. Osim općeg godišnjeg izvještaja o radu, Nacrt je određivao

45 Odjeljak V, sekcija 1, čl. 6 Nacrta ustava.

46 Usp. J. Stefanović, *Ustavno pravo*, Zagreb 1956, I, str. 168.

da Zakonodavna skupština može pozvati u svako doba svakog člana Izvršnog vijeća da joj položi račun o svim poslovima njegova resora.

Prema Nacrtu, Izvršno vijeće bi moglo predlagati Zakonodavnoj skupštini raspravu o pitanjima koja smatra važnim i hitnim, ali ne bi smjelo davati mišljenje o zakonima koji su predloženi u Zakonodavnoj skupštini.⁴⁷ Ako ovo ograničenje povežemo s već istaknutom odredbom Nacrta koja je pravo zakonodavne inicijative davala izričito samo članovima Zakonodavne skupštine, tada možemo zaključiti da je Nacrt, posredno, Izvršnom vijeću zabranjivao pravo predlaganja zakona.

Condorcet, međutim, u svom Nacrtu nije predviđao političku odgovornost Izvršnog vijeća Zakonodavnoj skupštini. Ona nije mogla opozvati Izvršno vijeće niti razriješiti pojedine njegove članove. Condorcet je u Izvještaju to ovako obrazlagao: »Arbitrarno opozivanje dovelo bi do prevelike zavisnosti. Članovi Izvršnog vijeća bili bi stalno zamarani intrigama ljudi koji bi željeli doći na njihova mjesta. Bilo bi, međutim, opasno da se za njih ne predvidi nikakva mogućnost opoziva u slučaju kad oni doista prekrše zakonska ovlaštenja ili djeluju korumpirano. . . Nalazili smo se stoga u nedoumici kako pomiriti ta dva traženja. . . Vjerujemo da smo našli izlaz dajući Zakonodavnoj skupštini pravo da može optužiti pred Nacionalnom porotom članove Izvršnog vijeća. . . Tako će Zakonodavna skupština biti nadležna samo za funkciju koja joj odgovara, tj. da isključivo nadzire, a ne da u korist jedne stranke može iskoristiti vlast koju joj je delegirao narod.«⁴⁸

Bez obzira čak i na konkretne političke interese Condorcet i njegovi žirondinci, kao i kasnije montanjari, nisu zbog za njih vrlo važnih načelnih razloga mogli prihvatiti instituciju političke odgovornosti Izvršnog vijeća Zakonodavnoj skupštini. Temeljna je, naime, pretpostavka cjelovite jakobinske ustavne i političke doktrine bila jedinstvena, nedjeljiva narodna suverenost. Iz nje je proizlazila fikcija jedinstvenog narodnog interesa realizacijom koje se razvija individualna i općedruštvena vrlina kao najviši društveni i politički ideal. Svaka manifestacija posebnih interesa, odnosno stvarno njima suprotnih klasnih grupnih interesa, predstavljala je stoga za njih prijetnju vrlini i značila je intrigu i korupciju. Na institucionalnopolitičkom planu parcijalni interesi manifestirali su se kroz stranke i frakcije protiv kojih su ustajali i koje su nemilosrdno napadali i žirondinci i montanjari. Stoga nisu ni načelno mogli prihvatiti odgovornost najvišeg izvršnog organa zakonodavnom, jer bi ona značila političku odgovornost ovog organa prema većini u zakonodavnom tijelu, a to bi pretpostavljalo ustavno priznanje postojanja stranaka i frakcija, odnosno rušenje fikcije da svi organi javne vlasti djeluju kao neposredni mandatar naroda u njegovu nedjeljivom općem interesu. Zbog toga su i Condorcet i Robespierre gotovo istim rječnikom napadali engleski ustavni sistem gdje korumpirane stranke smjenjuju i postavljaju vladu.

No u skladu s Condorcetovim obrazloženjem, Nacrt je umjesto političke odgovornosti podrobno razradio instituciju specijalne krivične odgovornosti članova Izvršnog vijeća za prekorachenje zakonskih ovlaštenja ili korupciju. Zakonodavna skupština je ovlaštena da optužuje članove Izvršnog vijeća. Prije nego što donese akt o optuživanju, ona mora saslušati obranu okrivljenog člana Izvršnog vijeća. Prema tome, iako Izvršno vijeće donosi odluke isključivo

47 Odjeljak V, sekcija 3, čl. 16 Nacrta ustava.

48 Archives parlementaires, 58, str. 591.

kao kolegijalni organ, postupak specijalne krivične odgovornosti pokreće se samo individualno, ali Zakonodavna skupština može u isto vrijeme pokrenuti postupak i optuživati sve članove Izvršnog vijeća. Nacrt je također određivao da će Zakonodavna skupština u optužbi iznijeti činjenice i napose odrediti podiže li se ona zbog prekoračenja zakonskih ovlaštenja ili zbog korupcije, a također će se izjasniti traži li kao sankciju samo opoziv odnosno prestanak funkcije ili još nakon toga i prosljeđivanje redovnom krivičnom sudu. Nakon podizanja optužnice bit će sazvana Nacionalna porota čije je članove trebao birati neposredno narod u primarnim skupštinama, po 3 iz svakog departmana. Nacionalna porota odlučuje o prihvaćanju ili odbacivanju optužbe te u ovom drugom slučaju izriče odgovarajuću sankciju. Od trenutka kad Zakonodavna skupština podigne optužbu do presude Nacionalne porote, na koju nema priziva, optuženi član Izvršnog vijeća suspendira se po sili ustava.⁴⁹ Smatramo da je prihvaćanjem tako razrađene institucije specijalne krivične odgovornosti, uz postojanje ostalih elemenata funkcionalne zavisnosti Izvršnog vijeća prema Zakonodavnoj skupštini, u Nacrtu ipak u znatnoj mjeri stvorena ustavna pretpostavka za podređenost egzekutive legislativi.

Ako na temelju iznesenog pokušamo u cijelosti ocijeniti Condorcetov u Nacrtu ustava podrobno razrađen sistem odnosa između legislative i egzekutive, moramo zaključiti da je u njemu znatno odstupio od svojih načelnih stavova. Njegov ustavni model odnosa legislative i egzekutive bliži je, napose u pogledu organizacijskog aspekta, američkom sistemu predsjednika vlade — s tom razlikom što je egzekutiva birana, organizirana te funkcionira uvijek kao kolegijalno tijelo — nego sistemu skupštinske vlade.⁵⁰

Razlozi Condorcetove nedosljednosti nalaze se u dvojnosti njegove ličnosti. Kao politički mislilac i filozof on nastoji u elaboraciji svoje koncepcije što vjernije slijediti Rousseaua, ali kako je istodobno i političar, njegovi pogledi i doktrine što su bliže konkretnim institucijama bivaju to više uvjelovani neposrednim društvenim i političkim interesima i potrebama. Velik je raskorak između misli i akcije, između teorije i prakse, i stoga se sistem ideja nužno mijenja i deformira kroz prizmu traženja i nužnosti društvene i političke zbilje. Stoga se Condorcet kao jedan od političkih vođa i ideologa žirondinaca, nastoji u drugoj polovini 1792. i početkom 1793. godine u političkoj i ustavnoj raspravi izboriti za specifičnu organizaciju vlasti koja će načelno ostati u okviru sistema demokratskog jedinstva vlasti, ali neće značiti svemoć zakonodavnog tijela. Taj je sistem zbog razloga političke i ideološke borbe s montanjarima morao biti tako oblikovan da se može predstavljati kao demokratskiji od montanjar-skog koji je tražio organizacijsku i funkcionalnu podređenost svih organa zakonodavnom tijelu. Zbog činjenice što su montanjarji crpili političku snagu prvenstveno iz podrške narodnih masa pariških sekcija, on je morao istovremeno biti tako koncipiran da omogući difuziju i teritorijalnu disperziju vlasti. Pri svemu tome on je morao načelno polaziti od kritike načela podjele vlasti koja je bila politički vrijednosno vezana uz monarhiju i stari sistem koji je bio srušen 10. kolovoza 1792. godine.

49 Odjeljak V, sekcija 1, čl. 22 Nacrta ustava.

50 Pri tom se Condorcet sigurno inspirirao shvaćanjima Th. Painea o američkom sistemu organizacije vlasti koji je suprotan engleskom parlamentarizmu. O utjecaju Th. Painea na Condorcetova shvaćanja i o njegovu divljenju prema američkom ustavu vidi E. Alenxry nav. di. str. 370-389.

Ovdje izložen Condorcetov model ograničene ali od naroda preko primarnih skupština neposredno delegirane izvršne funkcije vrlo dobro je odgovarao ovim traženjima. Zato se ne možemo složiti sa sudom M. Deslandersa da je Condorcetova koncepcija organizacije vlasti: »čudna koncepcija koja u visokom stupnju pokazuje nepreciznost ideja žirondinaca kojima je nedostajao smisao za akciju i koji su stoga oklijevali između sistema dviju istinskih vlasti i sistema jedne vlasti da bi konačno prihvatili model jednog 'organa' podređenog jedinstvenoj vlasti koji međutim nije njena 'kreatura'«.⁵¹ Mišljenja smo da je Condorcetov model organizacije vlasti kako smo ga ovdje izložili bio kontradiktoran upravo što je on znao što želi njime postići te, u krajnjoj liniji, nije ni mogao biti drukčiji jer je bio uvjetovan društvenim položajem žirondinaca u tom revolucionarnom trenutku i konkretnim razvojem i omjerom snaga u političkoj borbi između njih i montanjara.

5. Na kraju razmatranja Condorcetove političke i ustavne misli o temeljima i organizaciji vlasti valja istaknuti da je on u svom Nacrtu ustava prvi put u ustavnoj povijesti načelno proširio primjenu jedinstvene i nedjeljive narodne suverenosti unutar jedinstvenog sistema vlasti i na sve funkcije unutrašnje i vanjske obrane. Ta činjenica izbjegla je pažnji francuskih ustavnih historičara.⁵² Riječ je o svojevrsnoj ustavnoj koncepciji općenarodne obrane. Nacrt je naime određivao: »Narodne vojne snage sastavljene su od svih građana koji su u stanju nositi oružje. One se organiziraju da bi branile Republiku od vanjskih neprijatelja i da bi osigurale zaštitu poretka i izvršenje zakona. . . Građani ne smiju djelovati kao oružano tijelo bez ovlaštenja civilnih vlasti departmana i Republike. Vrhovne komandante kopnenih i pomorskih snaga imenuje samo za vrijeme dok traje rat Izvršno vijeće. Njihova ovlaštenja su u svakom trenutku opoziva i mogu trajati najviše godinu dana. . . Nijedno oružano tijelo naroda ne smije djelovati odlučujući o drugim stvarima osim o pitanjima oružane narodne obrane. . . Komandante nacionalne garde neposredno biraju građani u svakoj komuni i nijedan od njih neće moći zapovijedati nacionalnom gardom u više komuna.«⁵³

Condorcet je oblikujući odredbe o narodnim oružanim snagama bio više inspiriran odzivom naroda na poziv za obranu revolucije od kontrarevolucionarne feudalne koalicije u ljeto i jesen 1792. godine, kad je prvi put francuska plaćenička (po oficirskom kadru pretežno aristokratska) vojska kroz kratko vrijeme transformirana u općenarodnu, po oficirskom kadru pretežno građansku vojsku, nego doktrinarnim i načelnim razlozima. Svjestan da se građanska revolucija može očuvati samo ako njenu obranu prihvate široke narodne mase, ali svjestan također da zbog očuvanja specifičnih klasnih interesa srednje buržoazije mora institucionalizirati i usmjeriti u njihovom cilju revolucionarne snage oružanog naroda, sprečavajući napose njihovo politiziranje, Condorcet je nastojao ovim ustavnim odredbama postići oba cilja.

Za trenutak kad francuske armije goneći neprijatelja prodiru u Belgiju i Savoju značajne su i odredbe Nacrta u kojima je pod naslovom: »O odnosima Francuske Republike s drugim nacijama i njenom vanjskom postupanju« Condorcet zapisao: »Francuska Republika borit će se vojnim sredstvima u cilju

51 Usp. *Histoire Const.*, nav. izd., str. 261.

52 Ne ističu je ni Aulard (v. nav. dj.), ni Deslandres (v. nav. dj.), ni J. J. Chevalier, *Les institutions de la France de 1789 à nos jours*, Paris 1952.

53 Odjeljak X, čl. 11 Nacrta ustava.

obrane svoje slobode, očuvanja cjeline svog teritorija i obrane svojih saveznika. Ona svečano odustaje od svake namjere da svom teritoriju pripoji neki strani. . . U odnosu s drugim nacijama Francuska Republika će poštivati institucije miroljubivih odnosa koje prihvaća većina nacija. . . Proglašenje rata je u isključivoj nadležnosti Zakonodavne skupštine, a vrši se poimeničnim glasanjem nakon što se sasluša izvještaj Izvršnog vijeća o stanju u Republici. . . U slučaju iznenadnog napada na Republiku, Izvršno vijeće će poduzeti neophodne obrambene mjere i bez odlaganja obavijestiti Zakonodavnu skupštinu. . . Nitko ne može pregovarati s neprijateljem niti sklopiti primirje bez prethodnog dekreta Zakonodavne skupštine. . . Ugovore o miru, savezu i trgovini mogu sklapati u ime Francuske Republike nacionalni agenti što ih imenuje Izvršno vijeće koje im daje instrukcije, ali njihovo izvršenje se suspendira do ratifikacije Zakonodavne skupštine.⁵⁴

Condorcetov je Nacrt, prema tome, i u pogledu reguliranja funkcije odnosa Francuske s drugim državama poštivao načelo demokratskog jedinstva vlasti. S obzirom na ovu funkciju, Izvršno vijeće ima mnoge neposredne nadležnosti, ali Zakonodavna skupština je organ koji odlučuje o svim bitnim pitanjima koja određuju smjer i sadržaj cjelokupne vanjske politike i njezinih pojedinih elemenata. Ove odredbe Condorcetova Nacrta predstavljaju prvi pokušaj svojevrsne ustavne formulacije politike miroljubive koegzistencije. One bi, međutim, a to isto vrijedi i za prethodno ukratko razmotrene odredbe Nacrta o općenarodnom temelju organizacije oružanih snaga, bile primjenjive, da je Condorcetov Nacrt bio prihvaćen i postao ustav, samo tako dugo dok je Revolucija u neposrednoj opasnosti. Kasnije bi one sigurno bile ili prešutno ili i formalno odbačene jer su bile suprotne osnovnim interesima po svojoj klasnoj naravi ekspanzionističke građanske klase.

6. Prethodno kratko razmatranje i analiza Condorcetove političke i ustavne misli pokazuje, mislimo, koliko je velik njegov idejni i neposredno ustavno-institucionalni utjecaj na oblikovanje suvremenih, napose ustavnih, modela organizacije vlasti u onim sistemima koji polaze od načela demokratskog jedinstva vlasti. Njegove ideje o kombiniranoj primjeni neposredne i posredne demokracije putem specifičnih institucija delegatstva, kao i pokušaj da, polazeći od načela demokratskog jedinstva vlasti, realno primjenjivim ustavnim modelom razriješi »vječni« problem usklađivanja principa demokratičnosti i efikasnosti u organizacijskom i funkcionalnom odnosu legislative i egzekutive, postale su — iako mu to gotovo nitko od historičara ustavne i političke misli ne priznaje⁵⁵ — preko Montanjarskog ustava iz 1793. godine koji je, kao što smo već istakli, samo donekle izmijenjen njegov Nacrt ustava, izvorište i temeljni sadržaj cjelovite jakobinske a zatim i općenito lijeve građanske ustavne i političke misli u toku XIX pa i XX stoljeća. Smatramo, da je Condorcet svojom razradom i operacionalizacijom, a napose adaptacijom s aspekta ustav-

54 Odjeljak XIII, čl. 11 Nacrta ustava.

55 Mnoge Condorcetove ideje i predložena institucionalna rješenja prihvatili su Robespierre i Saint-Just u svojoj političkoj doktrini, kao što je uostalom i njegov Nacrt ustava uz samo manje izmjene postao Montanjarski ustav. Stoga se neopravdano mnoge Condorcetove postavke koje smo prethodno razmatrali često navode i razmatraju kao izvorne Robespierreove i Saint-Justove ideje. U stvari, u odnosu na Condorceta, Robespierre je kao posve originalan doprinos političkoj misli razvio samo koncepciju revolucionarne vladavine te napose u potpunosti obradilo legitimeteta i legaliteta upotrebe revolucionarne prinude.

ne ostvarivosti osnovnih Rousseauovih postavki o organizaciji političke vlasti omogućio njihovu recepciju u suvremenoj ustavnoj misli. U tom smislu Condorcet je, barem institucionalno, inspirativno posredno djelovao i na oblikovanje mnogih shvaćanja Marxa i Lenjina o organizaciji vlasti, napose u odnosu na demokratsko jedinstvo vlasti i skupštinski sistem.

Smiljko Sokol

CONDORCET'S THINKING ABOUT THE FOUNDATIONS AND
THE ORGANIZATION OF POWER

Summary

The author analyses Condorcet's political thinking about the foundations and the organization of power on the basis of his speeches and his writings between 1789 and 1791, especially the »Draft of the Declaration on natural, civil, and political rights of men« and »The Design of a French Constitution«, which Condorcet wrote and, together with a long report, submitted in the name of the Constitutional Committee, at the session of the Convent of February 15, 1793. First, Condorcet's notion of the delegation principle is examined. With the help of this idea he tries to form constitutional and political institutions in which the social essence of direct democracy could be expressed, even in decision making on those levels of society where this process has to be effected legally and technically in an indirect way because of the number of individuals involved and the complexity of the decisions. Because of these ideas and in particular because of his attempts for the delegation principle to acquire an institutional form and to be implemented constitutionally and politically, Condorcet is, on the institutional level at least, one of the forerunners of the doctrine of decision-making through delegates in the Yugoslav sense of that concept.

The author also examines more fully Condorcet's model of the organization of state power, especially the relationship of legislative and executive power. He succeeded in shaping a constitutionally and politically possible system of power organization based on the submission of the executive power to the legislative one in terms of organization and function. This makes him a forerunner of all modern conceptions of the principle of unity of power and the parliamentary system.