

STEFICA DEREN

### INSTITUCIJA PREDSEDNIKA REPUBLIKE PREMA USTAVU FRANCUSKE IZ 1958. GODINE

Politički sistem Pete Republike u Francuskoj koji se temelji na Ustavu donosenom 1958. godine<sup>1</sup> ima svoje korjene u dubokim političkim krizama koje su mu prethodile a koje su često prerastale i u ustavne krize. Dinamičan ustavno-pravni i politički razvoj suvremene Francuske u prvih jedanaest godina postojanja Pete Republike obilovao je utjecajem Predsjednika de Gaullea koji je ustavno zacrtane odredbe u vršenju političke vlasti i donošenju političkih odluka veoma vješto upotrebljavao pa čak i prekoraćivao i koji je snagom i veličinom svog autoriteta doprinio izgrađivanju novih političkih odnosa kako u samoj Francuskoj tako i na polju međunarodne zajednice.

Poslijeratni razvoj Francuske, unutrašnje nesuglasice među političkim strankama, česte krize vlada političkog režima Četvrte Republike i nepovjerenje Francuza u taj sistem, zatim težnje francuskih kolonija za nezavisnošću kao i njihovi pojačani zahtjevi da suvereno upravljaju sami sobom, bili su svakako najvažniji faktori koji su konkretno doprinosili izgrađivanju i jačanju specifičnih odnosa između političkih institucija, onakvih kakve su bile realizirane ustavnom koncepcijom Pete Republike.

De Gaulle je u novom Ustavu vidio lijek za ozdravljenje brojnih francuskih političkih teškoća, a njegove pristalice zalagali su se za stvaranje takvih institucionaliziranih formi i političkih načela koja bi osigurala djelotvornost parlamentarne vlade i ojačala njezine pozicije prema »moćnoj i nediscipliniranoj legislativi.«<sup>2</sup> Pri tome odmah treba naglasiti da su političko-pravni principi i konkretna rješenja u pogledu međusobnih odnosa nosilaca političke vlasti kako ih je regulirao novi Ustav bili izvrgnuti brojnim kritikama kako od strane političkih partija tako i od brojnih znanstvenika. Jer novi Ustav Francuske prema njihovu shvaćanju je »instrument stvoren za generala de

<sup>1</sup> Novi Ustav Francuske u čijem je stvaranju presudan utjecaj vršio general de Gaulle a jedan od glavnih tvoritelja bio i Michel Debré, podnesen je biračima na referendum 28. rujna 1958., a proglašen je bio 4. listopada 1958. Ustav Pete Republike bio je trinaesti pisani ustav u 180. godina i peti republikanski ustav.

<sup>2</sup> Dorothy Pickles, The Government and Politics of France, Methuen and Co LTD, London, 1972. str. 6.

Gaullea, ako ne i stvarno kreiran od njega.«<sup>3</sup> Ali unatoč tim kritikama, de Gaulle je ostao nosilac i pobornik ideje o jakoj izvršnoj vlasti koja treba predsjedniku Republike osigurati vrlo velika ovlaštenja i slobodno djelovanje kako bi se prevladale i riješile brojne teškoće koje su se nagomilale u godinama poslije Drugog svjetskog rata.

Iako je Ustav Pete Republike preuzeo mnoge političke institute iz ranijih ustava čime se želilo na neki način sačuvati kontinuitet u republikanskoj tradiciji, ipak, on nosi svoje specifične značajke koje bez sumnje predstavljaju novost u odnosu na ranija ustavna rješenja. Dovoljno je ovdje spomenuti samo neke najvažnije kao što su: odredba člana 4 koja eksplicira političke stranke i političke grupe u normativnom dijelu Ustava čime se želilo naglasiti pravo stranaka da slobodno funkcioniraju i neograničeno djeluju ali uz obavezu da »moraju poštivati načela nacionalnog suvereniteta i demokracije.«<sup>4</sup> Političke stranke postaju ne samo priznata realno-ustavna snaga nego i legalno-ustavna snaga suvremenog buržoaskog političkog poredka Francuske.<sup>5</sup>

Oko najglavnijih pitanja, tj. uloge predsjednika Republike, modificiranih odnosa između vlade i parlamenta, te institucije »inkompatibiliteta« između funkcije ministra i člana legislative<sup>6</sup> došlo je do otvorenih nesporazuma i sukoba koji su izazivali velike polemike, različite ocjene i kritike. U usporedbi s ustavnim odredbama Treće i Četvrte Republike u kojima je predsjednik bio »nemoćan promatrač«<sup>7</sup> ograničen u svojim ovlaštenjima, Ustav Pete Republike daje predsjedniku veliku nezavisnost 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.«<sup>8</sup> Ova izvanredna ovlaštenja šefa države zajedno s pravom predsjednika da raspušta Nacionalnu skupštinu, zatim da na prijedlog vlade ili zajednički prijedlog oba doma parlamenta odlučuje o raspisivanju referenduma, te neposredan način izbora predsjednika<sup>9</sup> upućuju na zaključak da politički sistem Pete Republike nosi elemente sistema predsjedničke vlade. Međutim, iz karaktera međusobnih odnosa egzekutive i legislative, pri čemu prvenstveno mislimo na odgovornost vlade pred Nacionalnom skupštinom, proizlaze karakteristike sistema parlamentarne vlade.<sup>10</sup>

Prema šiljenju profesora Duvergera, francuski sistem nalazi se između sistema parlamentarne vlade i sistema predsjedničke vlade. Sličan stav zauzimao je i bivši francuski Predsjednik Georges Pompidou. »Ja mislim — rekao je Pompidou — da je naš Ustav točno na pola puta između predsjedničkog režima i parlamentarnog režima. Ravnoteža između ta dva sistema — koja je

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> The French Constitution of 4 October 1958. Stevens, London, 1960. član 4.

<sup>5</sup> Ustavi nekih zemalja Evrope također sadrže odredbe koje govore o političkim strankama. Na primjer: Ustav Savezne Republike Njemačke, Ustav Republike Italije.

<sup>6</sup> Dorothy Pickles, cit. djelo, str. 12.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Član 16 Ustava Pete Republike.

<sup>9</sup> Neposredan način izbora francuskog predsjednika došao je prvi put do izražaja u izborima 1965. godine.

<sup>10</sup> Politički sistem koji nosi karakteristike sistema predsjedničke vlade i elemente sistema parlamentarne vlade danas funkcionira u Finskoj.

osim toga teška — ima prednost da pravi naš politički sistem sposobnim da bude postojan, stabilan i u isto vrijeme fleksibilan. Kao prvi ministar, slušao sam generala de Gaullea kako je tvrdio da nije bilo dijarhije (dijarhije egzekutive, prim. Š. D.). Ali, u cjelini, mislim da sistem nije loš.«<sup>11</sup>

Ustav Pete Republike unio je važni novosti u pogledu jačanja pozicija vlade u odnosu na Parlament koji se sada nalazi, u usporedbi s njegovom ulogom u Trećoj i Četvrtoj Republici u podređenom položaju. Slabljenje uloge Parlamenta dolazi do izražaja i kroz njegovu zakonodavnu djelatnost koja je ograničena samo na ustavom određena pitanja dok sve ostale odnose vlada regulira svojim propisima.<sup>12</sup>

Pored dosad nabrojanih specifičnosti političkog sistema suvremene Francuske, nemoguće je a da ne spomenemo još jednu veoma važnu značajku koja taj sistem odvađa od klasičnih parlamentarnih sistema. Riječ je o inkompatibilnosti između funkcije ministra i članstva u Parlamentu, o instituciji koju nisu poznavale ni Treća ni Četvrta Republika. Upravo to načelo bilo je uvedeno kao političko-pravno sredstvo koje je trebalo nužno utjecati na Parlament i na izvjestan način ograničavati ga u odluci da obara vladu.

Želeći istaknuti najznačajnije inovacije Ustava Pete Republike a koje se neposredno odnose na organizaciju vrhovne političke vlasti, točnije na njihove međusobne odnose, možemo navesti i još neke, koji su zajedno s naprijed navedenim tvorile političko-pravni temelj novog političkog sistema suvremene Francuske. To se u prvom redu odnosi na stvaranje Ustavnog savjeta, instituciju »Zajednice« koja na nov način regulira odnose između Francuske i njezinih prekomorskih teritorija i departmana<sup>13</sup>, te pretvaranje Ekonomskog savjeta koji je funkcionirao u Četvrtoj Republici u tzv. Ekonomski i Socijalni savjet. Međutim, koliko god se u početku novi Ustav činio kao prihvatljiv okvir za politički život nacije, podijelio je javno mišljenje i izazvao duboke suprotnosti koje su postepeno jačale da bi desetak godina kasnije prerasle u jednu dublju političku krizu.

S obzirom na pravna ovlaštenja koja ustavne odredbe daju šefu države, njegov utjecaj na politički život nacije, te ulogu i mjesto koje zauzima u političkom režimu, nije nikako slučajno da se tvrdi da je *Predsjednik Republike* najvažniji čimbenik suvremenog političkog sistema Francuske.

Ustav Pete Republike dosta jasno formulira funkcije i ovlaštenja koja se povjeravaju Predsjedniku Republike i određuje formalno-pravno njegov status prema drugim organima. Da bi se što potpunije prikazalo njegovo djelovanje potrebno je posebno razmotriti opseg i značaj tih funkcija. Poznato je međutim, da je prvi Predsjednik Pete Republike Charles de Gaulle u svojim nastojanjima da stabilizira Francusku na ekonomskom i političkom polju kao i u težnji da stvori potpuno samostalnu i nezavisnu francusku politiku kako u odnosu na Sjeveroatlantski pakt tako i u odnosu na druge međunarodne probleme, ponekad prelazio utvrđeni ustavno-pravni okvir. Tako na primjer pro-

<sup>11</sup> Izjava Georges-a Pompidua a konferenciji za štampu 12. lipnja 1970.

<sup>12</sup> Član 34 Ustava Pete Republike.

<sup>13</sup> Prekomorski departmani jesu: Martinique, Guadeloupe, Réunion i Guiana, a teritoriji: St Pierre-et-Miquelon, Comoro Archipelago, French Somaliland, Polynesia i New Caledonia.

fesor Lowell G. Noonan konstatira da: »pod Petom Republikom najvažnije ovlasti Predsjednika de Gaullea potjecale su od njega samo a ne od Ustava.«<sup>14</sup> Rinehart and Wiston, Inc. New York, 1970. str. 332.

S tim u vezi zanimljivo je stajalište i Dortohy Pickles koja smatra da se« Peta Republika u prvih jedanaest godina sigurno održala zahvaljujući više sposobnosti njezina prva Predsjednika da upotrebljava (i zloupotrebljava) odredbe Ustava, nego li samim odredbama.«<sup>15</sup>

Neke funkcije i ovlaštenja Predsjednika Republike kako ih definira Ustav iz 1958. godine predviđene su u tradicionalnom smislu. Međutim, s političkog stajališta kao i s obzirom na konkretnu djelatnost generala de Gaullea ne bi se moglo reći da je njegovo djelovanje bilo u skladu s republikanskom tradicijom. U skladu s odredbama člana 13 Ustava Predsjednik Republike imenuje civilne i vojne službenike, ambasadore i druge diplomatske predstavnike Francuske. Postoje dvije vrste imenovanja: prvu skupinu čine ona koja se vrše u Ministarskom savjetu, kao na primjer kad se radi o članovima Državnog savjeta, ambasadorima, prefektima, predstavnicima vlade u Prekomorskim teritorijima, rektorima akademija i direktorima vladinih departmana. Međutim, pod određenim uvjetima kakve propisuje tzv. organski zakon, Predsjednik Republike može delegirati svoje ovlaštenje u pogledu ostalih imenovanja na Ministarski savjet (čl. 13). Djelujući kao šef oružanih snaga Predsjednik Republike predsjedava sjednicama Visokog savjeta i Komiteta za nacionalnu obranu (čl. 15). U funkciji šefa države Predsjednik Republike predsjedava i sjednicama Ministarskog savjeta (vlade) i potpisuje sve odluke i dekrete koji se ovdje donose, zatim promulgira zakone a Ustav predviđa da može zahtijevati od Parlamenta da ponovno razmotri čitav zakonski prijedlog ili samo određene članove s kojima se nalaže (čl. 10), ali nema pravo veta kao na primjer američki Predsjednik.

Do sada navedene funkcije francuskog Predsjednika daju mogućnost da se izvede zaključak da se ovdje ne radi o originalnim ovlaštenjima, već da su ona na izvjestan način ponavljanje onih koje su imali francuski Predsjednici prema Ustavnom zakonu iz 1875. i Ustava iz 1946. godine.

Osim navedenih tradicionalnih predsjedničkih ovlaštenja postoje još neke sličnosti s političkim režimima Treće, Četvrte i Pete Republike. One se sastoje u tome da su predsjednici Republike politički neodgovorni, osim za krivična djela veleizdaje<sup>16</sup> koja su počinili za vrijeme vršenja predsjedničke funkcije. Da bi se pokrenuo postupak protiv predsjednika Republike Ustav predviđa specijalnu proceduru, tj. neophodno je da optužbu za krivično djelo veleizdaje podignu oba doma Parlamenta i da ju prihvate na javnom glasanju apsolutnom većinom članova (čl. 68). Prema odredbi člana 68 Ustava iz 1958. godine, Predsjednik će odgovarati pred specijalnim Visokim sudom pravde koji je sastavljen od jednakog broja izabраниh članova oba doma Parlamenta, tj. Nacionalne skupštine i Senata.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Lowell G. Noonan, France, The Politics of Continuity in Change, Holt,

<sup>15</sup> D. Pickles, cit. djelo, str. 4.

<sup>16</sup> Krivično djelo veleizdaje nije definirano.

<sup>17</sup> Dok su odredbe člana 68 Ustava iz 1958. i člana 42 iz 1946. godine slične, različite postoje u odnosu na Treću Republiku u kojoj je Senat fungirao kao sudski organ.

Za konkretnu političku djelatnost Predsjednika posebnu važnost ima član 19 Ustava u kome se propisuje da akti Predsjednika Republike moraju biti supotpisani od Prvog ministra a »gdje je potrebno i od drugih odgovarajućih ministara«, što ima za posljedicu da je Predsjednik nesamostalan u vršenju svojih funkcija, osim u osam specifičnih slučajeva<sup>17a</sup> koje Ustav Pete Republike izričito navodi a koji mu daju mogućnost nezavisnog djelovanja i odlučivanja o značajnim pitanjima u vezi s funkcioniranjem samih institucija političke vlasti. Stoga ćemo i mi posebnu pažnju pokloniti tim nezavisnim funkcijama Predsjednika Republike, jer kao što ćemo vidjeti neke od njih su od velike praktične političke važnosti. U članu 8 Ustava kaže se: »Predsjednik Republike imenuje Prvog ministra.« Razlika između imenovanja Prvog ministra u Petoj i Četvrtoj Republici sastoji se u stupnju samostalnosti kojim Predsjednik Republike raspolaže u vršenju ove funkcije. Naime, dok je u Četvrtoj Republici Predsjednik imao pravo samo da predloži određenu osobu koja je morala da nakon iznesenog vlastitog političkog programa dobije podršku većine članova u Nacionalnoj skupštini<sup>18</sup> pa da bi tek nakon toga mogla pristupiti sastavu vlade, Ustav Pete Republike ne propisuje nikakva formalnopravna ograničenja iz čega bi se mogao izvesti zaključak da Predsjednik vrši taj izbor sasvim slobodno prema vlastitom nahođenju. Međutim, kako je vlada odgovorna pred Parlamentom, najvjerojatnije je, da će Predsjednik Republike prilikom imenovanja Prvog ministra morati voditi računa da to bude ličnost za koju su zainteresirani i koju će prihvatiti domovi Parlamenta. Ustav posebnu pažnju posvećuje pravu Predsjednika da odlučuje o raspisivanju referenduma pri čemu s ustavno-pravnog stajališta nije posve nezavisan već je u stanovitom smislu ograničen s dva važna faktora. Naime, inicijativa za raspisivanje referenduma o nekom prijedlogu zakona mora doći ili od vlade (samo za vrijeme zasjedanja Parlamenta) ili na zajednički prijedlog Nacionalne skupštine i Senata. Drugi važan uvjet jest taj da se predloženi referendum odnosi na prijedlog zakona čiji je sadržaj isključivo upućen na »organizaciju javne vlasti, odobravanje sporazuma u okviru Zajednice ili na potvrdu ratifikacije međunarodnog ugovora koji premda nije suprotan Ustavu, povezan je s djelovanjem njegovih institucija« (čl. 11). Nadalje, Predsjednik Republike prema članu 12 Ustava može raspustiti Nacionalnu skupštinu prije isteka njezina mandata konzultirajući prije donošenja takve odluke Prvog ministra i predsjednike domova Parlamenta. Mišljenje ovih tijela ima savjetodavno značenje i Predsjednik nije obavezan da ga poštuje, te mu se ostavlja da slobodno i samostalno o tome odluči. Jedino ograničenje koje se postavlja Predsjedniku ako bi eventualno primjenio ovo pravo sastoji se u tome što se traži određeni istek vremena, tj. novo raspuštanje ne može se dogoditi unutar godine dana od časa raspisivanja općih izbora.<sup>19</sup> Iako je ovo pravo Predsjednika veoma važno političko sredstvo koje mu stoji na raspolaganju, ipak njegova upotreba nije

<sup>17a</sup> To su odredbe: član 8, 11, 12, 16, 18, 54, 56, 61.

<sup>18</sup> Tražila se apsolutna većina.

<sup>19</sup> Herman Finer, *The Mayor Government of Modern Europe*, Harper and Row, N. Y. 1962. str. 329.

Ako je Predsjednik raspustio Nacionalnu skupštinu opći izbori se ne moraju održati u roku koji ne smije biti kraći od 20 niti duži od 40 dana od časa raspuštanja skupštine.

bila česta u političkoj povijesti Francuske.<sup>20</sup> Čini nam se da upotreba raspuštanja krije u sebi izvjestan rizik za samog Predsjednika, jer ako se i odluči na tako značajan korak on nema nikakve garancije da će novi izbori riješiti složene probleme ili mu osigurati većinu u Nacionalnoj skupštini neophodnu u realizaciji njegove politike.

Osim spomenutih redovnih ovlaštenja francuskog Predsjednika koja bez sumnje imaju veliko političko i pravno značenje, neophodno je spomenuti i njegova izvanredna ovlaštenja koja on može primjeniti u određenim političkim momentima. U prvom redu ovdje mislimo na ustavne odredbe člana 16 na temelju kojih Predsjednik Republike u slučaju »neposredne nacionalne opasnosti« može odlučivati posve samostalno u sudbini nacije i »poduzimati mjere koje zahtjevaju okolnosti« (čl. 16).

Važno je napomenuti i to da se Predsjednik Republike obraća domovima Parlamenta o nekim pitanjima putem tzv. poslanica ili poruka o kojima se ne vodi diskusija i koje nemaju neku jaču pravnu snagu već manje više formalno značenje a samo izuzetno djeluju kao značajan politički faktor. U slučaju da Parlament nije u zasjedanju kad mu se Predsjednik Republike obraća, on se »specijalno sastaje za te svrhe« (čl. 18). Predsjedničke poruke na neki način održavaju i stavove Predsjednika u pogledu nekih problema ili važnih pitanja. Poznato je, da se prvi Predsjednik Pete Republike ovim pravom često služio i to u različitim situacijama bilo da se radilo o otvaranju nove sesije Parlamenta kao na primjer 1959. ili 1962. poslije održanih izbora za Nacionalnu skupštinu, ili kad se odlučio na primjenu člana 16 Ustava 1961. godine ili prilikom donošenja odluke o raspisivanju referendumu 1962. godine. Na primjer 1962. godine Predsjednik je na inicijativu vlade objavio provođenje referendumu u pogledu potvrđivanja Evijanskih sporazuma kojima se priznaje nezavisnost Alžira, ili nekoliko mjeseci kasnije iste godine (2. X 1962.) kad se odlučio na primjenu referendumu u pogledu izmjene načina izbora samo Predsjednika Republike.

U svojim članovima 54 i 61 Ustav predviđa pravo Predsjednika Republike da inicira ispitivanje ustavnosti pojedinih zakona pred Ustavnim savjetom prije njihova promulgiranja ili međunarodnih ugovora prije njihova ratificiranja. I konačno član 56 ovlašćuje Predsjednika Republike da samostalno imenuje trojicu od devet imenovanih članova Ustavnog savjeta<sup>21</sup> što mu pruža mogućnost da na izvjestan način kroz imenovanja ove trojice članova utječe na strukturu tijela koje prema Ustavu Pete Republike vrši ocjenu ustavnosti zakona, poslanika parlamenta i međunarodnih ugovora.

Uloga Predsjednika Republike izuzetno je velika i na polju vanjske politike, što proizlazi djelomično i iz samih odredaba Ustava koje ga ovlašćuju da »vodi pregovore i ratificira međunarodne ugovore. Pri tome je svakako veoma značajno da Predsjednik mora biti »informiran o pregovorima koji ne će biti podvrgnuti ratifikaciji« (čl. 52). I kroz ove ustavne odredbe koje su bile veoma široko interpretirane i u praksi često upotrebljavane kako od Pred-

<sup>20</sup> Do 1962. godine u periodu od 85 godina samo je dva put došlo do raspuštanja Nacionalne skupštine i to 1877. i 1955.

<sup>21</sup> Trojicu članova Ustavnog savjeta imenuje Predsjednik Republike, i po trojicu predsjednik Nacionalne skupštine i predsjednik Senata, a svi bivši Predsjednici Republika po položaju su članovi Ustavnog savjeta.

sjednika de Gaullea tako i kasnije od Pompidoua, profilira se stvarna uloga šefa izvršne vlasti i na području međunarodnih odnosa. Ne treba zaboraviti da je uloga de Gaullea na primjer, koju je imao u prvoj i drugoj rundi pregovora koji su se odnosili na razmatranje britanske molbe za njezin ulazak u EE Zajednicu bila izuzetno velika. Njegovi napori za jačanje EEZ-e na temelju čvršćeg ekonomskog, kulturnog, političkog i obrambenog povezivanja zemalja Evrope nisu bili novi. Svojim istupima na zasjedanju Sestorice u Rimu održanim 1965. i 1967 godine<sup>22</sup> na kojima je reprezentirao Francusku i njezine interese, de Gaulle je u nekoliko navrata onemogućavao da se prihvate neka rješenja ili dijelovi ugovora za koje je smatrao da su s obzirom na političke i ekonomske efekte suprotni predviđenim ciljevima. Za razliku od naprijed navedenih ustavno-pravnih ovlaštenja, predsjednici republike, na području vanjske politike, kao što vidimo, dobili su znatno veće ovlasti i širi prostor za slobodno i samostalno djelovanje.

Slobodno djelovanje Predsjednika de Gaullea, napose u pojedinim pitanjima, bilo je u najvećoj mjeri zasnovano na njegovim ličnim sposobnostima kao i složenim ekonomskim i političkim stanjem Francuske u vrijeme kad je došao na položaj Predsjednika Republike 1958. godine. Osim toga, čitav niz faktora iz vana, u prvom redu međunarodna zbivanja utjecala su na politiku de Gaullea, kao i na činjenicu da u praksi političkog života djeluje izvan ustaljenih shvaćanja i zacrtanih ustavnih odredaba. Zato se sasvim opravdano postavlja pitanje ne će li i novi francuski Predsjednik Valéry Giscard d'Estaing, koji između ostalog posjeduje veliki smisao za praktičnu politiku i »vođenje državnih poslova«<sup>23</sup> upotrebljavati ustavno-pravna ovlaštenja da bi razvio elemente lične vlasti kao što je to činio osnivač Pete Republike Charles de Gaulle, ili će svoju političku strategiju zasnivati na koncepciji poštivanja ustavnih načela i zacrtanih stavova? U sadašnjem času odgovor na to pitanje nije lako dati. Ono što je danas poznato a što je s aspekta našeg razmatranja važno jest činjenica da »novi šef ne namjerava mijenjati one dijelove Ustava što određuju prava i ovlaštenja Predsjednika, koji je uz ostalo i šef izvršne vlasti i praktički neposredno rukovodi svim sektorima. Giscard d'Estaing je u novu vladu i doveo toliko ljudi bez političke pripadnosti ili one koji nemaju važniju političku prošlost da bi lakše sam vodio poslove.«<sup>24</sup> Francois Mitterrand prvi sekretar Socijalističke partije Francuske i kandidat Ujedinjene ljevice za Predsjednika Republike, na početku svoje izborne kampanje u travnju 1974. godine ističe neskriveno nezadovoljstvo s postojećom institucijom Predsjednika Republike i zahtjeva »ustavne promjene kojima bi trebalo preciznije regulirati i definirati ulogu šefa države. Ako je Predsjednik prvi u državi — rekao je Mitterrand — ne bi trebalo da bude jedini koji odlučuje o svemu.«<sup>25</sup>

Ne smijemo smetnuti s uma da je Ustav Pete Republike bio prilagođen ličnosti de Gaullea i da je situacija politička i ekonomska kako na unutrašnjem

<sup>22</sup> Lowell G. Noonan, cit. djelo, str. 408.

<sup>23</sup> Noël-Jean Bergeroux, »Svi Giscardovi aduti«, (prijevod članka), iz: Le Monde, nalazi se u: Izbor, br. 7, 1974, str. 28.

<sup>24</sup> Žarko Stojanović, Degolizam postaje samo epizoda, Vjesnik, 1. VI, 1974.

<sup>25</sup> Tanjug: Mitterrand kandidat za predsjednika Republike, Vjesnik, 9. IV, 1974. planu tako i u međunarodnim odnosima, u vrijeme dolaska Giscarda d'Estainga na položaj šefa države bitno drugačija od one kad je de Gaulle započeo svoj

prvi predsjednički mandat 1958. godine. Zato smo skloni da vjerujemo da će novi francuski Predsjednik snagom svog političkog ugleda, svojim djelovanjem i konkretnim akcijama na ekonomskom i političkom polju dati nova obilježja i značajke u funkcioniranju čitavog političkog i ustavno-pravnog mehanizma i da će pojedine odredbe Ustava ako ne formalnopravno, svakako u realnom političkom životu doživjeti izvjesne promjene.

Iz dosad prikazanih ustavno-pravnih funkcija Predsjednika Pete Republike ne bi se mogao izvesti zaključak da je on najvažnija poluga u mehanizmu funkcioniranja političke vlasti, premda mu je, u realnom političkom životu bila namijenjena značajna uloga, budući da je Ustav donesen u vrijeme jasno izraženih težnji Francuza za stabiliziranjem političke situacije u zemlji. Kod prvog Predsjednika Pete Republike jasno je bila izražena težnja za jačanjem njegovih kompetencija i isticanjem nekih ovlasti koje su po njegovom shvaćanju proizlazile iz odredaba člana 5 Ustava a na temelju kojih je on razvijao značajnu političku aktivnost koja je često prelazila ustavne granice. Predsjednik de Gaulle je u raznim prilikama sam veoma često naglašavao značaj svojih funkcija kao i važnost same institucije Predsjednika Republike. U radio-poruci naciji 1962. godine on je rekao: »... glavni element našeg režima je nova institucija Predsjednika Republike koji je voljom i srcima Francuza pozvan da bude glava države i vođa Francuske. Nipošto ograničavanje Predsjednika u pogledu njegove reprezentativne i savjetodavne uloge kakvo je bilo do sada, jer Ustav mu sada povjerava krajnje važnu odgovornost za sudbinu Francuske i Republike. U skladu s Ustavom, Predsjednik je zaista zaštitnik nezavisnosti zemlje i integriteta i poštivanja obveza međunarodnih ugovora. Što znači da je on odgovoran za Francusku. Predsjednik također osigurava kontinuitet države i funkcioniranje javnih vlasti. Što znači da je odgovoran za Republiku.«<sup>26</sup>

Tako široko interpretiranje i postavljanje predsjedničke uloge, čini nam se, da prelazi okvir ustavnih odredbi sadržanih u članu 5<sup>27</sup>, jer ovlaštenja Predsjednika koja su u njemu sadržana odnose se samo na konstatacije njegovih funkcija kad se pojavljuje u ulozi arbitra i zaštitnika, a ništa ne govore o opsegu i karakteru vlasti koje može upotrijebiti u slučaju političke krize, te koja sredstva utjecaja osim arbitraže može koristiti za mirno rješavanje sporova.

Iako nedovoljno jasno i prilično neodređeno formuliran, član 5 Ustava iz 1958. godine ima veliku pravnu i političku važnost pa ne začuđuje činjenica da upravo u pogledu njegove pravne valjanosti postoje različita mišljenja i suprotni stavovi. Jedan dio autora na primjer smatra da u slučaju kad ustavna rješenja nisu sasvim precizna, Predsjedniku Republike treba s obzirom na njegove funkcije zaštitnika nezavisnosti zemlje, integriteta i poštivanja međunarodnih ugovora, te ulogu nacionalnog arbitra kojim se brine za normalno funkcioniranje javnih vlasti, priznati pravo na vlastito interpretiranje ustavnih odredbi. Druga skupina autora stoji na stanovištu da u smislu člana 5 Ustava, izraz arbitar treba shvatiti onako kakvo mu je značenje dao sam de Gaulle u

<sup>26</sup> Tekst radio vijesti nalazi se u *Année politique*, Paris, 1962. str. 674—675.

<sup>27</sup> Član 5 Ustava glasi: »Predsjednik Republike nastoji da osigura ne kršenje Ustava. On se brine svojom arbitražnom ulogom za normalno funkcioniranje javnih vlasti i kontinuiteta države. On je zaštitnik nezavisnosti nacije, teritorijalnog integriteta, poštivanja međunarodnih ugovora i sporazuma u okviru Zajednice.«



govoru prilikom donošenja Ustava 1958. godine: »Nacionalni arbitar je iznad političke borbe, izabran je od građana koji sami drže javni položaj, povjerena mu je odgovornost za normalno funkcioniranje institucija i pravo pozivanja na suverenost naroda a u okolnostima velike opasnosti povjerena mu je i odgovornost za nezavisnost, čast i integritet Francuske i sigurnost Republike.«<sup>28</sup>

Na temelju tako široko interpretirane predsjedničke funkcije, jasno proizlazi da Predsjednik nije pasivni promatrač političkih zbivanja, već aktivni činilac koji stvarno posve samostalno nastupa u političkim procesima i donosi konačne odluke u mnogim pitanjima od vitalne važnosti za život nacije. O karakteru i širini predsjedničke funkcije u konkretnom djelovanju govori i njegova izjava da je: »nedjeljiva vlast države data Predsjedniku od naroda od koga je on izabran, da svaka druga vlast bilo ministarska, civilna, vojna ili sudska je data (podijeljena) od njega i ovisna je o njemu.«<sup>29</sup>

Postojanje nekih nepreciznih i dvosmislenih ustavnih odredaba, mogućnost Predsjednika da široko interpretira ustavne propise ili pak nejasnoće oko toga što obuhvaća arbitražna funkcija Predsjednika Republike, omogućuje da se govori o raskoraku između ustavno-pravnih ovlaštenja francuskog Predsjednika i njegovog stvarnog djelovanja u realnom političkom životu zemlje.

Pri analizi ustavno-pravnog djelovanja funkcija francuskog Predsjednika od izuzetne je važnosti upozoriti na njegova *izvanredna ovlaštenja* koja on može upotrijebiti samo u određenim političkim situacijama, isključivo u slučaju ozbiljne i neposredne opasnosti. Član 16 koji sadrži takve izuzetne ovlasti daje francuskom Predsjedniku stvarnu mogućnost sasvim slobodnog djelovanja i poduzimanja »mjera koje zahtjevaju okolnosti.«

Da bi došlo do stvarne realizacije člana 16 od strane Predsjednika Republike, moraju istovremeno egzistirati dvije okolnosti: prvo, moraju biti »ozbiljno i neposredno ugroženi institucije Republike, nezavisnost nacije, teritorijalni integritet ili izvršavanje međunarodnih obaveza« i drugo, ta ugroženost mora biti takva da je »redovno funkcioniranje Ustavom predviđenih javnih vlasti narušeno« (čl. 16).

Ono što je od izuzetne važnosti jest činjenica da Predsjednik Republike posve samostalno odlučuje da li određeni politički momenti, odnosno ustavom propisane okolnosti za primjenu tog člana postoje i po općem mišljenju njemu je ovdje ostavljena velika sloboda u pogledu vlastitog interpretiranja ustavnih odredbi. Časom primjene člana 16 Predsjednikove ovlasti su izuzetno velike kako s obzirom na širinu i opseg upotrebe vlasti, tako i u pogledu praktične strane, jer njihovo korištenje u praksi ne podliježe nikakvoj kontroli. Na temelju Ustava Predsjednik Republike je jedino obavezan da o svojoj odluci konzultira Prvog Ministra, predsjednike domova Parlamenta i članove Ustavnog savjeta (čl. 16) iako ga, izražena mišljenja od strane ovih organa formalno-pravno ni stvarno ne obvezuje. Mišljenje Ustavnog savjeta u pogledu mjera koje Predsjednik namjerava poduzeti za rješenje krizne situacije mora biti publicirano zajedno s razlozima koji su doveli do takve opasnosti, ali ništa se ovdje ne govori o važnosti mišljenja Ustavnog savjeta u odnosu na poduzete

<sup>28</sup> Tekst u *Année politique*, Paris, 1958. str. 551.

<sup>29</sup> Izjava data na konferenciji za štampu 31 siječnja 1964., nalazi se u *Année politique*, 1964. str. 421.

mjere niti o situaciji ako Predsjednik ne će moći konsultirati neke od navedenih tijela. Važno je napomenuti i to da o opasnostima koje prijete državi mora biti obavještena i nacija, a Parlament se odmah sastaje na permanentno zasjedanje i ostaje vremenski tako dugo dok god traje primjena ovih specijalnih ovlasti. Osim toga za vrijeme primjene člana 16 Predsjednik Republike ne može raspustiti Nacionalnu skupštinu. Jedino ograničenje koje se odnosi na upotrebu člana 16 jest to da, mjere koje poduzima Predsjednik za vrijeme izuzetnih okolnosti »moraju biti inspirirane željom da se osigura ustavnim organima vlasti da sa što kraćim otezanjem budu u stanju izvršavati svoje funkcije.« (čl. 16.).

Iz odredaba člana 16 ne proizlaze nikakve mjere zaštite protiv zloupotreba vlasti od strane Predsjednika, niti je vidljivo kakva je uloga Parlamenta u ovakvoj izvanrednoj situaciji, budući da u slučaju neposredne opasnosti i primjene specijalnih ovlasti, Predsjednik o svemu sam odlučuje. Parlament bi mogao jedino na temelju svojih ovlaštenja podignuti optužbu protiv Predsjednika Republike pred Visokim sudom pravde zbog korištenja specijalnih ovlasti suprotno Ustavu.<sup>30</sup>

Konkretno djelovanje člana 16, odnosno specijalne ovlasti koje iz njega proizlaze samo su jednom došle do izražaja u političkoj praksi Pete Republike i to za vrijeme predsjedništva generala de Gaullea između 23 travnja i 30 rujna 1961. godine. Uvjeti koje je Ustav propisivao bili su, prema mišljenju de Gaullea sasvim evidentni — vojna pobuna u Alžiru<sup>31</sup>, prijetila je institucijama Republike i sprječavala je normalno funkcioniranje javnih vlasti. Iako je de Gaulle tom prilikom imao podršku cijele Francuske nacije, ipak njegovi protivnici smatrali su da određeni politički momenti koji su uvjetovali primjenu člana 16 nisu po svojim efektima bili takvi da su onemogućavali glavnim nosiocima političke vlasti Predsjedniku, vladi i Parlamentu daljnje djelovanje. Iza toga uslijedilo je razdoblje u kojem je de Gaulle posve samostalno donosio odluke<sup>32</sup> koje su se s obzirom na svoj sadržaj isključivo odnosile 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 stajalište Državnog savjeta potpuno se priklonilo Predsjedniku Republike. Naime, Državni savjet je zastupao mišljenje, da gledano s praktične strane, Predsjednik je u slučaju neposredne opasnosti »ovlašten da poduzima sve mjere koje zahtijevaju okolnosti, a naročito da vrši zakonodavne funkcije kako je to određeno čl. 34, kao i donosi druge akte kako je to regulirano čl. 37.«<sup>33</sup> Odmah treba naglasiti da je primjena člana 16 u praksi i u teoriji ustavnog prava izazvala mnoge ustavne i političke probleme koji su najvećim dijelom proizlazili iz nedovoljno jasno formuliranih ustavnih odredbi i neprecizno definiranih ovlaštenja Predsjednika za takve situacije. Neki su išli čak tako daleko da su na primjer smatrali da je »Predsjednik Republike vrhovni

<sup>30</sup> Naime, moralo se raditi o krivičnom djelu veleizdaje.

<sup>31</sup> Alžir je tada bio dio Republike Francuske.

<sup>32</sup> Za vrijeme primjene člana 16, de Gaulle je donio 18 odluka.

<sup>33</sup> »Arrêt Rubin de Servens« in *Les grands Arrêts de la Jurisprudence administrative*, Paris Sirey, 1969. str. 104, cit. prema D. Pickles, cit. djelo, str. 126.

tumač Ustava i da može suspendirati (za vrijeme takve izuzetne situacije, pr. Š. D.) sva prava, osim prava Parlamenta da se sastaje na zasjedanja.<sup>34</sup>

Međutim, najoštrija kritika, koja je bila upućena Predsjedniku u pogledu primjene člana 16 smjerala je u dva pravca. Postavilo se naime, pitanje dužine krizne situacije. Kao što je poznato vojni otpor u Alžiru bio je savladan u veoma kratkom roku pa su političari smatrali da nema nikakvog razloga za daljnju primjenu specijalnih ovlasti, niti donošenje bilo kakvih odluka povezanih s tom situacijom od sredine lipnja pa u buduće. Kad je de Gaulle, krajem rujna 1961. godine obznanio da se član 16 dalje ne će primjenjivati, neki zastupnici koji su predstavljali opoziciju Predsjedniku, isticali su da akti doneseni za vrijeme krizne situacije nemaju pravnu snagu, niti mogu djelovati nakon što su opasnosti uklonjene. Međutim, s pravnog i političkog stajališta značenje akata koji su pravovaljano doneseni u vrijeme primjene specijalnih ovlasti ne utrnjuje prestankom krize, već se njihova primjena dalje nastavlja.<sup>35</sup>

Drugi prigovor, ne manje važan od prvog, odnosio se na nesporazum i neslaganje do kojeg je došlo između Predsjednika i Parlamenta u pogledu zakonodavnih ovlaštenja Parlamenta za vrijeme trajanja izvanrednih okolnosti. Nakon velikih polemika i rasprava Predsjednik je zauzeo autoritativni stav da se Parlament za vrijeme trajanja primjene člana 16 mora u svom radu baviti samo onim pitanjima koja su u neposrednoj vezi s opasnošću i koja su dovela do primjene specijalnih ovlasti Predsjednika Republike. De Gaulle je smatrao da je uloga Parlamenta u slučaju specijalnog zasjedanja, tj. primjene člana 16 ta, da podupire i pruža podršku Predsjedniku Republike i vladi, a ne da donosi zakone.

Iz iznesenog se vidi da je član 16 veoma važan politički instrument koji stoji na raspolaganju šefu države i da su funkcije i ovlaštenja koja iz njega proizlaze iako neprecizno formulirane, veoma značajne te mu pružaju mogućnost da se u situaciji neposredne opasnosti pojavljuje u praksi kao nosilac cjelokupne političke vlasti. Član 16 bio je prvi put primjenjen u zaista izuzetnim političkim uvjetima i od strane Predsjednika koji je bio krajnje odlučna i autoritativna politička ličnost, stoga je teško predvidjeti kakve bi političke i pravne efekte izazvala njegova primjena u nekoj drugoj kriznoj situaciji koju bi rješavao čovjek manje politički odlučan od Predsjednika de Gaullea.

U sklopu razmatranja institucije Predsjednika Republike posebno važno mjesto pripada načinu na koji se bira šef države. Prema ustavnim odredbama Treće i Četvrte Republike Predsjednici su bili birani od domova Parlamenta koji su se za tu svrhu sazivali u tzv. Kongres. Prvi kritički glasovi koji su zahtjevali napuštanje utvrđenih metoda izbora bili su javno izraženi u toku 1953. godine. Novi sistem koji je bio uveden samo nekoliko godina kasnije i u praksi prvi put primjenjen za izbor prvog Predsjednika Pete Republike de Gaullea sadržavao je istu značajku kao i prijašnji — posredan način izbora a posebno se isticala neproporcionalnost u strukturi biračkog tijela. Temelj

<sup>34</sup> Takav stav zauzimao je André Guérin u *Revue politique et parlementaire*, October, 1961.

<sup>35</sup> Poznato je da se najveći broj odluka koje je de Gaulle donio za vrijeme primjene člana 16, odnosio na čišćenje u armiji, vojsci i javnim službama.

novog izbornog sistema činilo je posebno biračko tijelo sastavljeno od članova Parlamenta zajedno s članovima vijeća departmana, skupština Prekomorskih teritorija i izabranih predstavnika općinskih vijeća. Tako formirano biračko tijelo brojilo je 81.764 člana u kojem su predstavnici malih općina prvenstveno seoskih ispod 15000 stanovnika činili većinu.<sup>36</sup> Ovakva struktura biračkog tijela u kojem su dominantnu ulogu imali mali gradovi i seoske općine i u kojima su prevladavala konzervativna politička shvaćanja i tradicionalne političke partije degolizam nije imao šanse da se ovdje razvije jer je bio vezan uz velike industrijske gradove a koji su bili slabije zastupljeni, potaknulo je de Gaullea na zamisao da istakne potrebu za promjenom takvog izbornog sistema. U poruci naciji od 20. rujna 1962. godine de Gaulle je izložio svoju odluku o provođenju referenduma u pogledu ustavne revizije članova 6 i 7. Pitanje postavljeno na referendumu francuskim biračima 28. listopada 1962. glasilo je: »Da li odobravate nacrt zakona predložen Francuskom narodu od Predsjednika Republike a koji se odnosi na izbor Predsjednika Republike općim pravom glasa?«<sup>37</sup> Predloženi nacrt dobio je pozitivnu potvrdu Francuza i od tada pa sve do danas francuski Predsjednici birani su neposrednim izborom od strane svih birača na vrijeme od 7 godina.

Velik broj pravnika i političara zastupao je mišljenje da je de Gaulle ovom ustavnom revizijom prekoračio ustavno-pravne ovlasti koje su mu dane i da je ta revizija na izvjestan način predstavljala samo korak u razvoju elemenata lične vlasti Predsjednika. Razumljivo je, da neposredan način izbora francuskog Predsjednika jača njegovu ulogu u političkom životu ali i moralno-političku obavezu prema biračima za mandat i povjerenje koje su mu izrazili. Georges Pompidou u funkciji Prvog ministra zastupao je stav da »neposredan izbor daje Predsjedniku moć i ugled potreban za izvršavanje njegovih funkcija i da se Predsjednik ne može na zadovoljavajući način obraniti od 'razuzdanosti političkih partija' ako on nema povjerenje javnosti.«<sup>38</sup> Političko-pravno značenje neposrednog načina izbora došlo je do izražaja u praksi prvi put 1965. godine pri ponovnom izboru de Gaulle, zatim pri izboru Georges Pompidoua 1969 godine i napokon Giscarda d'Estainga 1974. godine. Da bi predsjednički kandidat bio izabran postavlja se zahtjev da u prvom krugu glasanja dobije apsolutnu većinu glasova. Ako ni jedan kandidat ne dobije potrebnu većinu izbori se moraju ponoviti u roku od četrnaest dana i u njima mogu učestvovati samo ona dva kandidata koja su u prvom glasanju dobila najveći broj glasova<sup>39</sup>. Za konačan ishod izbora predsjedničkog kandidata dovoljna je relativna većina (čl. 7). Važno je napomenuti i to da predsjednički kandidat mora biti nominiran barem od 100 građana koji su članovi Parlamenta, Ekonomskog i Socijalnog savjeta, vijeća departmana ili izabrani članovi općinskih vijeća uz uvjet da oni istovremeno reprezentiraju barem deset departmana ili prekomorskih teritorija.<sup>40</sup> Predsjednički kandidat mora dati pristanak na kandidaturu i položiti kauciju od 10.000 franaka kao osiguranje za

<sup>36</sup> Lowell G. Noonan, cit. djelo, str. 333. i Herman Finer, cit. djelo, str. 327.

<sup>37</sup> »Da« odgovorilo je 62,25% a »ne« 37,75% birača.

<sup>38</sup> Le Monde, August 31, 1962. str. 1.

<sup>39</sup> U drugom krugu glasanja ne mogu učestvovati kandidati koji u prvom krugu glasanja nisu dobili niti 5% glasova.

<sup>40</sup> Lowell G. Noonan, cit. djelo, str. 334—335.

eventualni gubitak tj, ako dobije manje od 5% glasova, u suprotnom, ovaj mu se iznos kao i ostali troškovi koje je imao u vezi s izbornom kampanjom vraćaju. Predsjednički izbori, kao i sve mjere i postupci u pogledu pravilnog održavanja izbornog procesa a napose objavljivanje izbornih rezultata, kontrolirani su od Ustavnog savjeta. U skladu s odredbama člana 7 Ustava, izbori za novog predsjednika moraju se održati u roku koji ne smije biti kraći od 20 niti duži od 35 dana od dana prestanka predsjedničkog mandata. U slučaju ostavke, smrti ili nesposobnosti Predsjednika da obavlja svoje funkcije, o čemu potvrdu donosi Ustavni savjet na zahtjev vlade apsolutnom većinom članova Savjeta, funkciju Predsjednika interim vršit će predsjednik Senata do novih izbora koji za to vrijeme ne može raspustiti Nacionalnu skupštinu niti prihvatiti ili odbiti odluku o raspisivanju referendumu o nekom prijedlogu zakona. Međutim, Predsjednik Republike može iz određenih razloga na primjer zbog dužeg odsustva iz zemlje ili zbog teže bolesti, ovlastiti Prvog ministra da ga zastupa tj. da u njegovo ime prisustvuje sjednicama komiteta ili savjeta za Nacionalnu obranu. U izuzetnim okolnostima Predsjednik Republike može delegirati ovlaštenje predsjedavanja sjednicama Ministarskog savjeta na Prvog ministra (čl. 21).

Ono što je posebno interesantno u okviru ustavnih odredaba ili organ-  
skih zakona koji se odnose na izbor Predsjednika Republike i koji detaljnije reguliraju izborna i proceduralna pitanja, svakako je činjenica da oni ne predviđaju nikakva ograničenja u pogledu ključnih pitanja kao što su na primjer nacionalnost, starosna dob, spol, reizbornost, niti Ustav Pete Republike propisuje bilo kakve druge uvjete koje bi trebao da ispunjava kandidat za Predsjednika francuske Republike. Međutim, čini nam se da je ipak važno da se radi o osobi visokog političkog ugleda, izuzetnih sposobnosti, velikih državičkih i moralnih kvaliteta i koja će u provođenju svoje politike uživati podršku i povjerenje većine Francuza.

100. L'Assemblée nationale est composée de 577 députés et de 348 sénateurs.

101. Les députés sont élus pour cinq ans par le suffrage universel direct.

102. Les sénateurs sont élus pour neuf ans par le suffrage indirect.

103. Le président de la République est élu pour cinq ans par le suffrage universel direct.

104. Le président de la République est élu pour cinq ans par le suffrage universel direct.

105. Le président de la République est élu pour cinq ans par le suffrage universel direct.