

Stranački sustav francuske Pete Republike - rezultat uporabe ustavnih institucija novog ustrojstva vlasti

*Biljana Tomljanović**

UDK 342.516(44) "1958" ; 342.827.5/6(44) "1958"

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 15. 3. 1999.

Prihvaćeno: 15. 6. 1999.

Oblikovana protiv stranačkog poretka, Peta Republika prvi je istinski učinkovit stranački sustav u francuskoj povijesti. Cilj ustavotvoraca, stabilna i trajna državna vlast, ostvaren je upravo putem stranačkog sustava. Iako je model stranačkog sustava rezultat uporabe novih ustavnih institucija, njegov povratni utjecaj na institucije određuje ustavnu zbilju Pete Republike. Već na samom završetku početnog razdoblja Pete Republike (1958.-1962.) možemo vidjeti početak kraja stranaka političkog centra, gospodara parlamenta prethodne Republike.

Ključne riječi: stranački sustav, polupredsjednički sustav, državni poglavar, parlament, referendum, raspuštanje parlamenta, izborni sustav

1. Uvod

Francuska Peta Republika primjer je kako se uporabom ustavnih institucija može izmijeniti stranački sustav u državi. Ustavni arsenal novog ustrojstva vlasti, polupredsjedničkog sustava usvojenog u francuskom Ustavu iz 1958. godine, osigurao je izvršnoj vlasti trajnu izmjenu modela stranačkog sustava. Stranački sustav prethodne Republike s brojnim, slabim i nepovezanim strankama, zamijenjen je dualističkim stranačkim sustavom, uspostavljena je bipolarizacija na dvije velike udruge ljevice i desnice. Francuski politički sustav tek je u Petoj Republici upoznao razlikovanje između većine i oporbe dogovore-

* Dr. sc. Biljana Tomljanović, docentica Pravnog fakulteta u Zagrebu

no stranačkim sporazumima na parlamentarnim izborima prije drugog izbornog kruga koje će biti zadržano cijelo razdoblje legislature, suglasje između izborne bipolarizacije i oštre diobe na skupine koje podupiru vladu i one koje ju nadziru i cenzuriraju. Dvostruka jednakost u podjeli na izbornu i postizbornu većinu i oporbu glavna je novost u političkom sustavu Pete Republike. Pojava trajne i stabilne parlamentarne većine dovest će do uspjeha i učinkovitosti državne vlasti Pete Republike.

Jedan od glavnih autora teksta francuskog Ustava iz 1958. godine M. Debré iznijet će, tumačeći nakane ustavotvoraca Državnom vijeću 28. kolovoza 1958., da podijeljenost i neučinkovitost francuskih političkih stranaka ne dopušta da one budu temelji nove ustavne građevine. Političke stranke nužnost su novog ustavnog sustava, no budući da stabilna vlast u Francuskoj nije posljedica izbornog zakona, ona mora barem djelomice potjecati iz ustavnih odredbi.¹ Motrište ustavotvorca je jasno, samo izmjenom ustavnih institucija može se osigurati stabilnost poretka.

Utemeljitelj Pete Republike Charles de Gaulle oblikuje novu institucionalnu varijantu modela parlamentarnog sustava u kome se izvršna vlast oslobađa starateljstva parlamenta kako bi se uspostavila učinkovita državna vlast, sposobna za opasnosti i izazove svjetskog političkog okružja drugog dijela 20. stoljeća. Ustavna misao ustavotvorca polazi od kritike ustavne zbilje francuske Treće Republike u kojoj je parlament središte političke moći i odlučivanja, no budući da je rastrgan na brojne i nepovezane političke stranke, ne vrši učinkovito vlast, državna vlast je nemoćna provesti bilo kakvu politiku, a to dovodi do anarhije u državi. Parlament koji vlast ne može upotrijebiti De Gaulle izjednačuje sa zlorabom vlasti. Prema degolističkoj koncepciji vlasti obnova parlamentarnog sustava treba biti ostvarena pomoću učinkovite diobe vlasti koja jedina može jamčiti zaštitu izvršne vlasti od prevlasti zakonodavne, a time i jačanje državne vlasti u cjelini. Ustav u svrhu ozbiljenja cilja predviđa ključnu instituciju sustava, državnog poglavara, vođu Francuske, čiji je položaj iznad stranačkih borbi. De Gaulle tumači:

“Ustav čine duh, institucije i praksa. Duh našeg Ustava potječe iz nužnosti osiguranja učinkovitosti, stabilnosti i odgovornosti državnih vlasti, onoga što nisu imale u Trećoj i Četvrtoj Republici... Nitko već

¹ Didier Maus, Les grandes textes de la pratique institutionnelle de la V^e République, La documentation Française, Paris, 1995., str. 2.

dugo ne dovodi u dvojbu da je sustav koji je vlast ostavio strankama vegetirao u kompromisima i bio nesposoban upravljati zemljom. Stoga se duh novog Ustava osniva na tome da *vlast ne bude više stvar stranaka*, već da neposredno potječe iz naroda, a to uz očuvanje zakonodavnog tijela znači da je državni poglavar, izabran od naroda, izvor i nositelj vlasti...²

Državni poglavar mora služiti kao arbitar, raspolagati odlučujućim ustavnim ovlastima u redovitim i izvanrednim prilikama. Državni poglavar jamči autoritet vlade uporabom samostalnih ustavnih ovlasti, lišenih supotpisa predsjednika vlade i odgovornih ministara, kako bi spriječio povratak na francuski parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti Treće i Četvrte Republike. U redovitim prilikama predsjednik Republike posreduje u djelovanju ustavnopolitičkog sustava putem predsjedavanja Ministarskom vijeću i imenovanjem predsjednika vlade i ostalih članova vlade koja mu je zbiljski politički odgovorna. U razdoblju političkih poremećaja može upotrijebiti referendum i raspuštanje Nacionalne skupštine da bi uskladio predsjedničku politiku s politikom parlamentarne većine ili ju prisilio na poslušnost. U razdoblju izuzetnih prilika ne potiče druge vlasti na donošenje njemu poželjnih odluka, već preuzima neposredno odlučivanje temeljem čl. 16. Ustava iz 1958. godine.³

U početnom razdoblju Pete Republike (1958.-1962.) De Gaulle će primijeniti samostalne ustavne ovlasti za razdoblje političkih poremećaja, ustavne institucije koje se oslanjaju na biračko pravo i proizvesti parlamentarnu većinu. Trajna izmjena francuskog stranačkog sustava posljedica je uporabe institucije referenduma, raspuštanja Nacionalne skupštine, neposrednog izbora predsjednika Republike i izbornog sustava apsolutne većine. Predsjednički izbori i uporaba referenduma u De Gaulleovom predsjedničkom mandatu odlučujuće su utjecali na bipolarizaciju, pretvorbu stranačkog sustava brojnih, slabih i nediscipliniranih stranaka u sustav stranaka udruženih u dvije velike koalicije lijevice i desnice. Povratni utjecaj uporabom ustavnih institucija izmijenjenog francuskog stranačkog sustava postat će odlučujući za zbilju ustavnog sustava.

² Ibidem, str. 44.

³ Francuski Ustav iz 1958. određuje kao samostalne predsjedničke ovlasti i: predsjedničku poruku domovima parlamenta (čl. 18.), imenovanje predsjednika Ustavnog vijeća, odnosno tri člana Vijeća (čl. 56.), podnošenje zakona prije proglašenja Ustavnom vijeću koje odlučuje o njihovoj suglasnosti s Ustavom (čl. 61.) i podnošenje međunarodnih obveza Ustavnom vijeću prije ratifikacije (čl. 54.).

2. Oblikovanje parlamentarne većine pomoću ustavnog arsenala

Ustav francuske Pete Republike određuje kao samostalnu predsjedničku ovlast raspisivanje referenduma, na prijedlog vlade u vrijeme zasjedanja parlamenta ili na zajednički prijedlog oba doma, o prijedlogu zakona koji se tiče ustrojstva javnih vlasti, kojim se potvrđuje sporazum u okviru Zajednice ili kojim se ovlašćuje na ratifikaciju međunarodnog ugovora koji bi, ako nije suprotan Ustavu, mogao utjecati na djelovanje institucija (čl. 11.). Nakon izmjene Ustava 1995. godine predsjednik Republike može raspisati referendum o izmjenama gospodarske i socijalne politike državnih i javnih službi koje tu djeluju (čl. 11. st. 1.).

U razdoblju od 1958. do 1986. predsjednik Republike bio je isključiv gospodar referenduma, donosio je odluku o raspisivanju referenduma i prije nego što je o njoj upoznao predsjednika vlade. Prijedlog vlade bio je obična formalnost jer se ona nije mogla politički suprotstaviti odluci državnog poglavara, stvarnog lidera parlamentarne većine i vlade. Glavno je obilježje institucije referenduma u Petoj Republici da veže narodno konzultiranje o određenom tekstu s pitanjem povjerenja o politici državnog poglavara. Institucija dobiva "zlatnu palmu za ustavne nesuglasice" jer njezina primjena potvrđuje da sadrži sva obilježja plebiscita, odlučivanja o političkom povjerenju državnom vođi, državnom poglavaru.

U "zlatnom dobu vladavine referenduma" (61.-69.) oni su raspisivani u svrhu provjere povjerenja naroda državnom poglavaru, za uklanjanje stranačkih podjela i odlučivanje o strateškim pitanjima državne politike. De Gaulle je insistirao na unošenju institucije u Ustav da bi ona bila "pojas za spašavanje" od političke klase nasliedene iz Četvrte Republike, sredstvo učinkovitosti izvršne vlasti koje osigurava neposredan razgovor s biračkim tijelom naroda protiv volje trenutačne parlamentarne većine. Povratak narodnom odlučivanju usmjeren je na ograničavanje vlasti parlamenta i predstavlja "sliku u malom degolizmu". Neposredno sudjelovanje naroda u vršenju vlasti nije bio primarni cilj ustavotvorca, prigodom izrade ustavnog teksta o referendumu nisu razmatrana iskustva susjednih država niti motrišta ustavne doktrine. Referendum u Petoj Republici služi za uništavanje otpora ostalih institucija sustava putem uspostave neposrednog razgovora predsjednika Republike i naroda. Ustavni nadzor uvjeta primjene tehnike je isključen.

Državni poglavar je na prvom referendumu u Petoj Republici (8. siječnja 1961.) dobio narodno povjerenje za alžirsku politiku. Zahtijevajući od birača da se neposredno izraze i daju potporu njegovoj politici prema Alžiru, lišio je političke stranke njihova parlamentarnog utjecaja na to područje. Prijedlog je sadržavao načelo samoodređenja građana Alžira i ovlasti vlade u prijelaznom razdoblju do referenduma o samoodređenju u Alžiru. Drugi dio prijedloga mogao je biti usvojen i u parlamentu, no De Gaulle je želio primijeniti novu ustavnu instituciju (čl. 11.) kako bi dobio jedinstvenu potvrdu biračkog tijela razdijeljenog tada na šest glavnih političkih stranaka. Nakon potpisivanja Sporazuma o primirju s Alžirskom De Gaulle nastavlja s oblikovanjem ustavne zbilje raspisujući drugi referendum o potvrdi tog Sporazuma (8. travnja 1962.). Iako je upoznao parlament s postignutim primirjem, ne želi da ga parlament i odobri, već ponovno poziva narod na plebiscit, traži neposredno narodno povjerenje. Nakon tog početnog ukorjenjivanja institucije referenduma u politički duh francuskog naroda raspisuje 28. listopada 1962. referendum o neposrednom izboru predsjednika Republike.

Listopadski referendum imao je sasvim drugačiju političku prirodu od onih koji su mu prethodili. Raspisan samo nekoliko mjeseci nakon referenduma o Alžiru izaziva razdor između većine Francuza i političke klase formirane još u Četvrtoj Republici. Nakon mira u Alžiru sporazum političkih stranaka i De Gaullea o vršenju vlasti postaje upitan. De Gaulle 2. listopada 1962. donosi odluku o raspisivanju referenduma na kojem bi narod izmijenio ustavni način izbora državnog poglavara (čl. 6. i 7. Ustava). Nacionalna skupština 5. listopada izglasava nepovjerenje Vladi Georgesu Pompidoua koja je podržala predsjedničku odluku i četiri dana kasnije predsjednik Republike raspušta Skupštinu. Politički sukob riješen je u korist De Gaullea, neposredan izbor državnog poglavara prihvaćen je na referendumu, a parlamentarni izbori u mjesecu studenom osiguravaju predsjedničkoj većini apsolutnu većinu zastupničkih mjesta.⁴

De Gaulle se odlučio za referendum o neposrednom izboru predsjednika Republike držeći da se redovito djelovanje javnih vlasti i napose ravnoteža vlasti neće moći očuvati uz posredan izbor predsjednika. Pozivajući se na čl. 5. Ustava koji predsjedniku povjerava brigu za djelovanje javnih vlasti, raspisuje refe-

⁴ Jacques Chapsal, *La vie politique sous la V^e République, 1/1958.-1974.*, P.U.F, 1981., str. 236.

rendum i neposredno potiče narod na izmjenu Ustava. Referendum o neposrednom izboru predsjednika Republike događaj je s najznačajnijim trajnim posljedicama na razvitak ustavnog sustava Francuske. Četiri mjeseca od priznanja neovisnosti Alžira tradicionalne političke snage u Francuskoj počinju pozivati na ubranu obnovu republikanskih institucija, odnosno na drugačije tumačenje položaja i uloge predsjednika Republike u ustavnoj zbilji. Postajao je opravdan rizik da će predsjedničko izborno tijelo biti sklono izboru osobe neodlučne u obnašanju predsjedničkih ovlasti. Takva osoba zasigurno ne bi odgovarala ulozi predsjednika kao vođe nacije, već ponajprije "senatorskom predsjedniku" koji bi ovlasti prepustio vladi. Trebalo je brzo djelovati, tim više što je 22. kolovoza 1962. pokušao atentat na De Gaullea u ime obrane francuskog Alžira. Njime se otvorilo pitanje De Gaulleovog nasljednika koji bi zadržao postojeću ulogu i položaj državnog poglavara.

Protiv predložene izmjene Ustava ustaje cijela politička klasa potekla iz Četvrte Republike, potvrđuje se razlikovanje između njezine potpore alžirskoj politici predsjednika i potpore samom predsjedniku koja tada u parlamentu izostaje. Navodimo da je pristanak 61% biračkog tijela za izmjenu Ustava 1962. ocrtao i granice nove većine nastale protiv volje tradicionalnih političkih stranaka (osim De Gaulleovog UNR-a i nešto nezavisnih). To je potpuno nova pojava, do tada nepoznata u francuskom stranačkom sustavu. Politički sukob završio je usvajanjem prijedloga za izglasavanje nepovjerenja Vladi Georgesu Pompidoua (5.10.1962.), raspuštanjem Nacionalne skupštine i parlamentarnim izborima (18. i 25.11.1962.).

De Gaulle tada ulazi u izbornu utrku i opravdavajući se predsjedničkom dužnosti skrbi za ustavne institucije kreće u neposredan obračun s političkim strankama.⁵ De Gaulle želi predsjedničku većinu s uspješnog referenduma o neposrednom izboru državnog poglavara dovesti u parlament kao novu parlamentarnu većinu. Poziva birače da glasuju za degoliste čiju su politiku podržali na referendumu, traži odricanje od stranaka Četvrte Republike za koje su se birači do tada odlučivali na parlamentarnim izborima. Biračko tijelo podijeljeno je na referendumu i tu je podjelu trebalo samo potvrditi glasovanjem za "zastupnike za Petu Republiku". Već nakon prvog kruga izbora degolistič-

⁵ De Gaulle nakon parlamentarnih izbora 1962. iznosi Vladi: "Sada smo spokojni više godina. Htio sam uništiti stranke. Samo sam ja to mogao učiniti i vjerovao da je to moguće u trenutku koji sam izabrao. Bio sam u pravu protiv svih." Navod iz: André Passeron, *De Gaulle parle, 1962.-1966.*, Fayard, str. 64.

ki UNR dobiva 32% glasova, rezultat nepoznat u francuskom stranačkom sustavu od Drugog svjetskog rata. Drugi krug donosi mu 42% glasova i apsolutnu većinu mandata u Nacionalnoj skupštini. Prvi put u francuskoj ustavnopolitičkoj povijesti oblikovana je parlamentarna većina i oporba koja će potrajati cijelo razdoblje legislature. Istovjetnost te izborne i postizborne diobe krucijalna je novina Pete Republike.

Navedeni prvi primjer uporabe institucije raspuštanja parlamenta u Petoj Republici, samostalne predsjedničke ovlasti, pokazuje da je ona bezuvjetno ustavno oružje državnog poglavara protiv politički suprotne parlamentarne većine.⁶ Glavno političko obilježje uporabe institucije raspuštanja parlamenta jest zorna i otvorena sankcija sukoba izvršne vlasti s parlamentom kroz poziv narodu da sukob riješi. Putem raspuštanja silazi se pred narod u slučaju teške političke krize u državi čiji je uzrok neslaganje između politike Nacionalne skupštine i vlade imenovane od državnog poglavara. Predsjednik Republike tada provjerava težinu svoje politike, kredibilitet vlade i njezina predsjednika. Uporaba raspuštanja uključuje sukob predsjednika Republike i Nacionalne skupštine jer kada bi to bio samo sukob Nacionalne skupštine i vlade koji se ne odnosi na politiku državnog poglavara, on ne bi imao razloga posegnuti za raspuštanjem. Pustio bi da Nacionalna skupština usvoji prijedlog za izglasavanje nepovjerenja vladi (čl. 49. st. 2. Ustava) i imenovao novu vladu. Ako Nacionalna skupština osporava predsjedničku politiku, državni poglavar ulazi s njom u otvoren sukob koji će se zbog raspuštanja razriješiti na novim parlamentarnim izborima. Na primjeru prve uporabe institucije (9.10.1962.) vidimo njezinu sankcionirajuću ulogu: De Gaulle tada poziva narod da presudi "čudovišnom stranačkom sustavu", odnosno parlamentu. Izborna polarizacija s referendumom je zadržana, De Gaulle je zaigrao poker, a ne belu, kako je i sam kazao. Dobivši najjaču kartu, obračunao se sa stranačkim poretom prošlosti.

Za postignuti rezultat zaslužan je i primijenjeni način raspodjele mandata na parlamentarnim izborima, apsolutno većinski izborni sustav. On daje prednost najjačim strankama i stavlja u loš položaj najslabije. Francuska primjenjuje apsolutno većinski izborni sustav više od jednog stoljeća, u Trećoj Republici sustav nije usvojen samo za parlamentarne izbore 1919. i 1924. godine,

⁶ Predsjednik Republike ne treba supotpis predsjednika vlade za primjenu institucije. Jedina ustavna ograničenja jesu zabrana raspuštanja Nacionalne skupštine dva puta u jednoj godini i zabrana primjene institucije kada je na snazi čl. 16. o izvanrednim ovlastima predsjednika Republike.

no Četvrta ga Republika odbacuje, a u Petoj je postao pravilo (iznimka su parlamentarni izbori 1986.).

U prvom krugu birači glasuju za brojne političke stranke prema osobnim željama, no u drugom odlučujućem krugu, održanom ako ni jedan od kandidata nije dobio apsolutnu većinu glasova, izabran je kandidat koji je dobio relativnu većinu glasova. Birači su u drugom krugu praktični, odlučuju se za kandidata s najvećom mogućnošću pobjede. Srodne političke stranke prisiljene su sklopiti izborni sporazum prije drugog kruga izbora i istaknuti zajedničkog kandidata kako ne bi pobijedila suprotna politička udruga. Apsolutno većinski izborni sustav prije drugog izbornog kruga reducira broj igrača za tu završnu utakmicu. Drugi izborni krug jest izbor između koalicija. Njegovi učinci bliski su relativno većinskom izbornom sustavu, istinskom čuvaru dvostranačkog sustava. Profesor Maurice Duverger ističe:

“Taj sustav i posprema: brzo odbacuje u povijesni koš za smeće otpatke umirućih organizacija, one bi dugotrajno zagađivale politički život bez takvog sanitarnog djelovanja. Sustav favorizira uspostavu stabilnih i homogenih većina.”⁷

Stranke su razumjele učinke apsolutno većinskog izbornog sustava već na drugim parlamentarnim izborima u Petoj Republici (1962.). Socijalisti i komunisti u drugom krugu odustaju u korist bolje plasiranog kandidata, što nisu učinili na prvim parlamentarnim izborima 1958. godine. Iako dobivaju isti postotak osvojenih glasova kao i 1958. (36%), samim postupanjem osiguravaju čak 56 novih mjesta u Nacionalnoj skupštini. Degolistički kandidati s 42% glasova u odlučujućem krugu osvajaju čak 55% zastupničkih mjesta. Njihovoj pobjedi pridonijelo je i ponašanje političkog centra koji se svrstao “između degolista i komunista” destabilizirajući tako De Gaulleu suprotstavljen blok političkih stranaka. Dodajmo tome i povećanu apstinenciju birača, 31,3% u usporedbi sa 22,7% na referendumu za izmjenu Ustava u listopadu. Birači koji su glasovali za referendumski prijedlog nisu izašli na parlamentarne izbore kako ne bi morali glasovati protiv svojih dotadašnjih stranaka.

Posljednje institucionalno sredstvo uspostave parlamentarne većine, temelja trajnosti vlada, bio je neposredan izbor predsjednika Republike. Provedba predsjedničkih izbora simplicificira želje biračkog tijela, dolazi do diobe na dva

⁷ Maurice Duverger, *La nostalgie de l'impuissance*, Albin Michel, 1988., str. 58.

oštro suprotstavljena bloka, istodobno se pojavljuje većina na razini cijele države. Neposredan izbor državnog poglavara preuzima zadaću referenduma u produkciji nacionalne većine. On je na tom području uspješniji jer homogenizira i oporbu zbog postojanja drugog izbornog kruga. Stranke bez kandidata za državnog poglavara nužno gube nacionalni utjecaj i odlučujuće političko značenje. Na francuskim predsjedničkim izborima izrađuje se okvir za sliku nove parlamentarne većine. Predsjednička stranka iskorištava prvenstvo svoga čelnika na sljedećim parlamentarnim izborima.

Valéry Giscard d'Estaing bio je jedini predsjednik Pete Republike koji nije iskoristio prednost pobjede na predsjedničkim izborima 1974. godine i raspustio Nacionalnu skupštinu. Odlučio je vladati uz parlamentarnu većinu potekli na izborima 1973., te su njegovi Nezavisni republikanci ostali manjina u degolovskoj parlamentarnoj većini, lišena prilike da na novim izborima osigura dominantan položaj predsjedničke stranke. Predsjednik D'Estaing imenuje za predsjednika vlade Jacquesa Chiraca iz redova degolističkog UNR-a nastojeći ga transformirati u predsjedničku stranku. Dominantna parlamentarna stranka UDR nije bila i predsjednička stranka, a njezinu vodstvu predsjednički politički plan nije bio prioritet.⁸ Tek nakon ostavke J. Chiraca na mjesto predsjednika Vlade (25.8.1976.) i neuspjeha na općinskim izborima 1977. predsjednik Republike krenut će u izgradnju vlastite stranke. Prvi korak bila je preobrazba Nezavisnih republikanaca i njima naklonjenih klubova u Republikansku stranku (svibanj, 1977.). Potom su se republikanci udružili s politički bliskim dijelovima parlamentarne većine: CDS-om (Demokratsko-socialnim centrom) i regionalnom radikalnom strankom u UDF 1978. godine (franc. Union pour la Démocratie française). Cilj nove stranke bio je osvajanje dominantnog parlamentarnog položaja na parlamentarnim izborima te godine. Nezavisni republikanci pragmatično su se ujedinili s predstavnicima centra odbijajući se pridružiti degolistima, ali i nastaviti samostalno budući da ih takav put zbog malobrojnosti ne bi doveo na vlast. Rezultati izbora pokazali su gotovo isti postotak glasovanja za predsjednički UDF (21,45%) i Chiracov RPR (22,62%), ali RPR zadržava prvenstvo u Nacionalnoj skupštini sa 154 zastupnička mjesta nasuprot UDF-u sa 123 mjesta.⁹

⁸ J.-L. Quermonne, La présidence de la République et le système de partis, Pouvoirs, 41., 1987., str. 104.

⁹ Prekasno iskorištena prilika V.G. d'Estainga primorala je treću Vladu R. Barréa u VI. legislaturi (1978.-1981.) na uporabu sredstava racionaliziranog parlamentarizma protiv vlastite parlamentarne većine (usvajanje finansijskih zakona bez glasovanja u Nacionalnoj skupštini, "u tišini", zbog neprihvatanja prijedloga za glasovanje o povjerenju Vladi prema čl. 49. st. 3. Ustava).

Pojava dva približno jednaka partnera na političkoj desnici, rastrgana međusobnim rivalitetom, jedan je od čimbenika prve pobjede socijalističkog kandidata na francuskim predsjedničkim izborima 1981. godine.

Nakon 23 godine vladavine političke desnice u Francuskoj novi socijalistički predsjednik F. Mitterrand neće ponoviti pogrešku svog prehodnika, već 22. svibnja 1981. raspušta Nacionalnu skupštinu osiguravajući Socijalističkoj stranci apsolutnu većinu zastupničkih mjesta (285/491), ali i premoć nad komunističkim partnerima. Predsjednička stranka postaje dominantna stranka parlamentarne većine, što je uostalom bilo pravilo stranačkog sustava Pete Republike, osim predsjedničkog mandata V.G. d'Estainga i razdoblja koha-bitacije. De Gaulleova nakana da se stranke drže podalje od države zahvaljujući savezu predsjednika Republike s narodom nije ostvarena. Vrhovni izborni stranački cilj je predsjednički mandat, a dominirajuća stranka postaje stranka predsjednika Republike. Tijekom razvitka sustava stranke postaju "stranke za svakoga", stranke okupljanja (degolistički RPR bit će opisan kao "metro u 6 sati poslije podne"). Stranke šire svoje članstvo ne oslanjajući se samo na neke dijelove francuskog naroda, smanjuju se razlike u političkim programima stranaka.¹⁰ Stranke i kandidati postaju ideološki sve manje udaljeni. Svi unutarstranački sukobi moraju biti riješeni zbog naglašene potrebe za kohezijom koju traže predsjednički izbori. Široka i čvrsto ustrojena stranka ima veće mogućnosti za pobjedu, a odcjepljivanje od glavnih stranaka vodi do izborne katastrofe. Neposredni predsjednički izbori trajno su izmijenili stranački sustav Francuske.

3. Propast stranaka političkog centra

Već pri samom završetku početnog razdoblja Pete Republike (1958.-1962.), u kome je primijenjen ustavni arsenal novog ustavnopolitičkog sustava, možemo vidjeti početak kraja stranaka političkog centra, gospodara Nacionalne skupštine u Četvrtoj Republici.

Ustavnopolitička povijest Četvrte i Pete Republike potvrdit će paradoksalno pravilo politike profesora Mauricea Devergera da se može vladati prema programu političkog centra samo kada stranke političkog centra nisu na vlasti.¹¹

¹⁰ Jedino se Komunistička stranka nije ponašala prema tom modelu, što je dovelo do znatnog pada njezina članstva (od 21,87% 1962. na 9,7% 1986.).

¹¹ Maurice Duverger, *La nostalgie de l'impuissance*, Albin Michel, 1988., str. 192.

Učinkovita "centristička" vladavina osigurana je samo u dualističkom stranačkom sustavu – posljedici većinskog izbornog sustava.

U odlučujućem drugom krugu apsolutno većinskih izbora, kao uostalom i u drugom krugu predsjedničkih izbora, odluku donose glasovi birača centra. U bipolarnom stranačkom sustavu centar privlači ljevicu i desnicu kao magnet. Iako na prvi pogled izgleda da je politički program centra i njegovo ozbilje-nje isključeno u bipolarnom sustavu, jedino taj sustav daje centru političku moć. Bipolarizacija vodi prema smjeni na vlasti centra, u svakom bloku kul-minira umjerena skupina. U francuskoj Petoj Republici izmjena na vlasti "umjerenih" funkcionira dobro. Narodom upravlja ili desni centar ili lijevi centar. Profesor M. Duverger zaključuje: "Paradoks je centra da vlada samo kada ne postoji."¹²

Politička zbilja Četvrte Republike potvrdit će upravo izneseni navod. Francuska u razdoblju od 1946. do 1958. godine odbacuje većinski izborni sustav u dva izborna kruga zamjenjujući ga razmjernim sustavom. Do 6. svibnja 1947. francuskom političkom scenom dominirale su tri stranke: Komunistička stranka koja na parlamentarnim izborima 10. studenoga 1946. osvaja 29% glasova, Socijalistička stranka 18% i MRP (franc. Mouvement républicain populaire), stranka centra s 26% glasova.¹³ Desnica plaća cijenu svoga poistovjećivanja sa satelitskim Vichyjem u Drugom svjetskom ratu, njezine stranke propadaju na izborima. Najviše napreduje Komunistička stranka, no i MRP koji svoj uspjeh može zahvaliti glasovima birača desnice lišenih vlastitih kandidata. Komuniste, socijaliste i MRP podupire čak 76% biračkog tijela, stranke sklapaju tripartitni sporazum u kome su ministarska mjesta podjednako podijeljena.

Vlada nacionalnog jedinstva potrajat će 15 mjeseci, do odlaska komunista. Komunisti 1947. godine prihvaćaju političku strategiju Moskve i postaju bezuvjetna oporba ustavnopolitičkom poretku Četvrte Republike.

Suprotstavljenost i stožerne razlike između stranaka tripartitnog sporazuma izvrsno pokazuje karikatura Jeana Effela iz tog razdoblja s kočijom koju vuku tri konja u tri različita smjera. Nemoć vlada bila je zajamčena. Četvrta Republika premašit će u nestabilnosti vlada prethodnu za jednu trećinu. Francuska

¹² Maurice Duverger, *ibidem*, st. 194.

¹³ René Rémond, *Histoire de France*, tome 6, *Notre siècle (1918.-1988.)*, Fayard, 1988., str. 150.

će na tom području držati svjetski rekord: šestomjesečno trajanje vlada (u prethodnoj prosjek je bio devet mjeseci). Vlada Guyja Molleta bila je najduža u Četvrtoj Republici, potrajala je 14 mjeseci i 21 dan.

U većini vlada ministri se nisu mogli složiti o jedinstvenoj politici. Neuspješna provedba vladine politike nije imala za posljedicu odgovornost pojedinih ministara, oni su jednostavno krivnju prebacivali na ostale tumačeći da su ih spriječili u provedbi zacrtane politike. Politički centar priklonio bi se na početku legislature lijevom, a na kraju desnom bloku. Udruge nisu bile čvrste i sposobne potrajati cijeli mandat zakonodavnog tijela. Prevladavale su kombinacije unutar tzv. "treće sile" koja je uvijek isključivala Komunističku stranku, a često i degoliste (*Rassemblement du peuple français*, osnovan u proljeće 1947.) i ekstremnu desnicu.

Naglašavamo da su se sve promjene vladajuće većine u Četvrtoj Republici dogodile neovisno o rezultatima izbora za parlament, unutar legislature: 1947., 1952., 1954. i 1957. Nakon izbora 1951. godine na vlasti su bili i Antoine Pinay, mentor desnice, i Pierre Mendes France, amblem ljevice. Predstavnici dviju najznačajnijih političkih skupina Četvrte Republike došli su i sišli s vlasti bez utjecaja građana. Zastupnici su vodili glavnu riječ. Prof. Duverger opisuje političku zbilju Četvrte Republike:

"Birači su samo sudjelovali u podjeli karata između desetak parlamentarnih skupina, bez sigurnosti da izražena volja neće biti uništena i raspršena u fragmente zbog razmjernog izbornog sustava. Stranke su postupale svojevrijedno, dobile su velik manevarski prostor, ali i potpunu nemoć za istinsko odlučivanje. Ako je vlada željela potrajati duže, njezin je predsjednik morao izbjeći aktualne rasprave o najtežim problemima."¹⁴

Stvarne diobe vlasti između izvršne i zakonodavne vlasti nije bilo, ministri su ovisili o zastupnicima koji bi kočili usvajanje zakonskih tekstova i izokrenuli prijedlog državnog proračuna držeći vlade pod ucjenom glasovanja o nepovjerenju, do kojeg je dolazilo u prosjeku svakih šest mjeseci. U Nacionalnoj skupštini bilo je desetak parlamentarnih skupina, no nijedna nije pretendirala na apsolutnu većinu zastupničkih mjesta. Za investituru vlade bila je potrebna potpora triju ili četiriju stranaka. Vlade su se često mijenjale, no iste su osobe zadržane u raznim novim kombinacijama, ista skupina državnika kontinuirano je bila na vlasti.

¹⁴ Maurice Duverger, *La nostalgie de l'impuissance*, Albin Michel, 1988., str. 38.

Parlamentarni izbori 1951. godine zamijenili su tripartizam heksagonalnim stranačkim sustavom: šest stranaka imalo je podjednak parlamentarni položaj (od 88 mjesta MRP-a do 117 RPF-a). Nakon raspada koalicije socijalista i MRP-a zbog subvencioniranja crkvenih škola uništena je tzv. "treća sila" i zamijenjena koalicijom desnih stranaka s centrom pod vodstvom Antoina Pina. De Gaulle 1953. napušta političku scenu dajući ostavku na svoju stranačku dužnost. Profesor R. Rémond kazuje da je poslije parlamentarnih izbora u siječnju 1956. ostalo samo pregršt pristaša uvjerenih da će Francuskoj spas donijeti De Gaulleov povratak na vlast.

Vlade Četvrte Republike dugovale su svoju opstojnost potpori stranaka smještenih oko političkog centra. Ista skupština glasovala je o investituri Renéa Plevena i P. Méndes Francea (SFIO, socijalist), vlade su bile usmjeravane čas udesno, čas ulijevo, bez održavanja parlamentarnih izbora. Možemo potvrditi tezu prof. Mauricea Duvergera o vladavini centra: u Četvrtoj Republici centar je bio na vlasti, ali nije mogao učinkovito vladati, njegovu nemoć vidimo i na kraju, u pozivu predsjednika Republike R. Cotyja generalu De Gaulleu na mjesto predsjednika posljednje vlade Četvrte Republike u svibnju 1958. godine.

Jedan od centralnih čimbenika neučinkovitosti izvršne vlasti Četvrte Republike svakako je i primijenjeni razmjerni izborni sustav koji utječe na brojnost i nezavisnost političkih stranaka. Usprkos tome što su građani na parlamentarnim izborima 1956. godine dali značajnu potporu ljevici, politički život nije bio podijeljen na dva bloka, centristi su dominirali. Politički centar bio je stalno na vlasti, no nije bio sposoban učinkovito vladati jer je suprotstavljenost desnog i lijevog centra onemogućavala energične odluke. Zastupnici su kočili volju građana izraženu na izborima.

Iako razmjerni izborni sustav teoretski daje veću slobodu izbora građanima i jamči ravnomjernu zastupljenost, politička zbilja Četvrte Republike pokazuje da je ta izborna sloboda poništena onog trenutka kad izabrane stranke mogu neovisno o volji birača sklapati udruge i mijenjati partnere bez i najmanje stvarne mogućnosti birača da te sporazume sankcioniraju. Da bi biračko tijelo moglo nametnuti vladu prema svom izboru, sposobnu vladati tijekom cijelog razdoblja legislature, potrebno je reducirati broj stranaka, uvesti stranačku stegu i usmjeriti stranačko djelovanje na bipolarni model.

Prof. Maurice Duverger iznosi da razmjerni izborni sustav ne priznaje da su građani odgovorni i zreli, omogućava im izražavanje mišljenja, no ne i volje. Birači glasuju za poželjni politički program, u pravilu neostvariv. Oni su zatvoreni na području želja, a odluku prisvajaju zastupnici i stranke – manipulatori biračima:

“Dobar izborni sustav nije fotografski aparat za punjenje obiteljskog albuma čije je osnovno obilježje sličnost osoba. On je transformator ovlašten da želje izražene na biračkim listićima pretvori u političke odluke... Stoga treba proizvedenu silu kanalizirati. Bipolarni mehanizam djeluje kao benzinski motor koji crpi snagu od građana. U sustavu brojnih i neovisnih stranaka ta se snaga raspršava u zrak. Glasovanje podsjeća na prasak petarde ili na bengalske vatre. One uljepšavaju slavlje. One su sutradan zaboravljene.”¹⁵

Razmjerni izborni sustav pridonio je “vladini stranaka”, Četvrta Republika nazvana je stranački poredak. Volja suverena, naroda, bila je zakočena u korist stranačkih čelništva, nesposobnih dogovoriti stabilnu i trajnu parlamentarnu većinu. Institucija raspuštanja Nacionalne skupštine primijenjena je samo jedanput u povijesti Četvrte Republike, no zbog izbornog sustava sve je ostalo po starom: na završetku izbora došlo se na početni položaj, sve stranačke kombinacije ostale su otvorene, a ustavnopolitički sustav nemoćan.

Izbori su izgubili stožernu demokratsku značajku: sankcioniranje neuspješne i nagradu uspješnoj vlasti. Nepostojanje većine u biračkom tijelu otklonilo je mogućnost smjene vlasti, stožernog narodnog prava u demokratskom poretku. Ustavotvorci Pete Republike napast će opisani “stranački poredak” unoseći u nov ustavni tekst institucije jamstva učinkovitosti državne vlasti, oslonjene na do tada zarobljenog suverena, narod. Bipolarizacija stranačkog sustava nakon referendumu o neposrednom izboru predsjednika Republike i parlamentarnih izbora 1962. oduzet će političkom centru odlučujuću ulogu u uspostavi vlasti. Prof. P. Avril govori o kvalitativnoj i kvantitativnoj propasti centra koji će sedamdesetih godina biti “utopljen” u koaliciju ljevice ili desnice.¹⁶

¹⁵ Ibidem, str. 73.

¹⁶ P. Avril, *Essais sur les partis*, L.G.D.J, 1986., str. 192.

4. Zaključak

Raščlamba pojave većinskog fenomena u Petoj Republici traži odgovor na pitanje koliko su se želje ustavotvoraca o uklanjanju stranačkog poretka u političkoj zbilji i ostvarile. De Gaulle je htio tradicionalno predstavnništvo, rezultat izbora stranačkih kandidata, zamijeniti koncepcijom neposrednog poziva na narod kao izvor vlasti.

Htio je okupiti Francuze, prvenstveno putem referenduma postići nacionalni konsenzus, no predsjednički su izbori od jednoglasnog degolizma napravili većinski degolizam, a pojam političke većine uključuje i postojanje oporbe. Iako su francuski predsjednički izbori neovisni u postupku kandidature o utjecaju političkih stranaka jer je za nju potrebno 500 potpisa osoba s izbornim mandatom u 30 okruga, izabrani čelnik ovisi o potpori stranaka u obavljanju predsjedničke dužnosti. Mješoviti predsjedničko-parlamentarni ustavni sustav Pete Republike zadržava političku odgovornost vlade parlamentu, učinkovite vlasti nema bez potpore većine Nacionalne skupštine vladi. Predsjednička većina mora u dovoljnoj mjeri biti preslikana u parlamentarnu većinu, što nužno uvodi predsjedničke izbore u stranačku igru.

Parlamentarna većina stožerni je uvjet učinkovitosti predsjedničke vlasti u Petoj Republici, a o sastavu te većine odlučuje narod putem parlamentarnih izbora čiji su gospodari političke stranke. Nameće se paradoksalan zaključak: oblikovana protiv stranačkog poretka, Peta Republika prvi je istinski učinkovit stranački sustav u francuskoj povijesti. Cilj ustavotvoraca, stabilna i trajna državna vlast, ostvaren je upravo putem stranačkog sustava. Iako je model stranačkog sustava rezultat uporabe ustavnih institucija, njegov povratni utjecaj na institucije određuje ustavnu zbilju Pete Republike.

Krucijalna razlika stranačkog sustava Četvrte i Pete Republike jest u izmijenjenom načinu djelovanja čelništva stranaka unutar političkog sustava. Vidjeli smo da su se promjene vlasti u Četvrtoj Republici događale bez utjecaja birača, odnosno rezultata parlamentarnih izbora. Suprotno tome, vladine koalicije u Petoj Republici određuje biračko tijelo. Profesor W.R. Schonfeld zaključuje:

“Možemo kazati da je Peta Republika oduzela suverenost strankama i stranačkim čelnicima da bi ju predala narodu – general De Gaulle odobrio bi takvu promjenu ostvarivanu od 1958.”¹⁷

¹⁷ Ibidem, str. 285.

Francuska u Petoj Republici ima vlade podložne sankciji birača, a to je upravo i centralna značajka demokratske vlasti. Francuska državna vlast postaje uspješna, dobiva političku moć, a to ju svrstava u red europskih država gdje su vlade sposobne odlučivati, a građani mogu smijeniti vlast (Velika Britanija, Njemačka, Grčka, Španjolska).

Pet europskih država bez homogenih i stabilnih vlada predstavljaju Europu nemoći (Italija, Nizozemska, Belgija, Danska i Luksemburg). Riječ je, naravno, o političkoj nemoći, nesposobnosti odlučivanja o značajnim problemima. U njima su parlamenti rastrgani brojnim strankama, a heterogene, slabe i podijeljene vlade građani ne mogu niti izabrati ni smijeniti.¹⁸ Posljedice u unutarnjoj i vanjskoj politici tih država su sljedeće: slabost državnih službi, nesposobnost izmjene sustava i skleroza sustava, paraliza i odgađanje kolektivnih odluka u Europskoj uniji.¹⁹ Sve navedeno podsjeća na povijest Četvrte Republike.

Tek će pojavom većinskog fenomena u Petoj Republici, rezultatom uporabe referenduma, neposrednog izbora državnog poglavara, većinskog izbornog sustava i raspuštanja Nacionalne skupštine, biti Francuskoj zajamčen položaj u skupini država gdje građani mogu neposredno sankcionirati vlast, prisiljavajući ju na provedbu vlastitih političkih programa.

PARTY SYSTEM OF THE FRENCH 5TH REPUBLIC AS A CONSEQUENCE OF CONSTITUTIONAL ORGANIZA- TION OF GOVERNMENT

Summary

The French 5th Republic makes a good instance to demonstrate how the application of the constitutional institutions could change the party system of a state. The constitutional arsenal of the new governmental organization, the semi-presidential system which was adopted by the French Constitution of 1958 has brought a permanent change in the model of a party system. In the initial period of the 5th Republic (1958

¹⁸ Glavna obilježja skupine "Europe odlučivanja" jesu: stabilna, homogena i disciplinirana parlamentarna većina, vlade opstaju cijelo razdoblje legislature, autoritet šefa egzekutive nameće stegu prigodom glasovanja o investituri i povjerenju vladi.

¹⁹ Navedena dioba odnosi se samo na vlast na razini države. Stoga možemo kazati da i u Nizozemskoj i Danskoj postoji razvijena participativna demokracija kroz decentralizaciju, mnoštvo udruga, sindikata i skupina za pritisak i različitih društava. Širina tog razvitka dijelom se tumači slabim utjecajem birača na nacionalne vlade.

- 1962) De Gaulle would apply his special constitutional powers for political emergencies to the constitutional institutions which are based on the electorate and thus produce a parliamentary majority. The permanent change of the French party system is a consequence of the usage of referenda, dissolution of the National assembly, a direct election of the President of Republic and the electoral system of absolute majority. Presidential elections and the use of referenda during the De Gaulle's presidential mandate have strongly influenced the process of bipolarization, a transformation of the system of numerous, weak parties of a loose discipline, into the system of parties associated into the two great coalitions: of the left and of the right. In turn the reverse influence of the thus changed party system would become decisive for the reality of functioning of the French constitutional system.

Key words: constitution, party system, semipresidential system, electoral system