
Doc. dr Oliver Nikolić^{1*}

IZVRŠNA VLAST U FRANCUSKOJ

U članku autor objašnjava institucije Predsednika Republike i Vlade, koje zajedno u francuskom pravu čine izvršnu vlast. Francuski Ustav od 1958. godine u uporednopravnom ustavnom pravu će ostati zabeležen po činjenici da je stvorio novi model odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, poznatiji pod nazivom polupredsednički sistem sa parlamentom, bicefalnom egzekutivom i sudstvom. To je sistem u kome ključnu i dominantnu instituciju predstavlja Predsednik Republike. Međutim, Ustavom od 1958. godine nije samo osnažena funkcija Predsednika Republike, već i pozicija i stabilnost Vlade, čime je veliki uticaj Parlamenta pod Trećom i Četvrtom Republikom znatno umanjen, a pojavom perioda kohabitacije i uticaj Predsednika Republike na rad Prvog ministra i Vlade.

Ključne reči: *Izvršna vlast, Predsednik Republike, Prvi Ministar, Vlada, Ustav, Peta Republika*

1. UVODNE NAPOMENE

„U konstituisanju organizacije vlasti u svakoj državi se postavlja pitanje: koji organ, u kojoj meri i na koji način vrši ili učestvuje u vršenju svake od postojećih pravnih funkcija države – zakonodavne, izvršne i sudske“². Strukturu svakog parlamentarnog sistema čine dve ključne poluge, i to parlament i egzekutiva, odnosno zakonodavni i izvršni organ vlasti. „Prvi utvrđuje politiku države i formuliše je u formi zakonskih i drugih akata, drugi sprovodi tako utvrđenu politiku sredstvima koja njemu stoje na raspolaganja bilo da su to opšti pravni akti ili neke druge mere“³. U sadašnjim parlamentarnim sistemima izvršna funkcija se sprovodi preko bicefalne egzekutive, odnosno putem šefa države i vlade. Odnos ova dva organa izvršne vlasti se znatno razlikuje od države do

¹ * Naučni saradnik, Instituta za uporedno pravo u Beogradu

² Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd 1995-1996, 299.

³ Zorica Radović, *Normativna delatnost izvršne vlasti*, Institut za uporedno pravo, Beograd 1989, 35.

države, bilo u korist jednog ili drugog organa. Ustav od 1958. godine u uporednopravnom ustavnom pravu će ostati zabeležen po činjenici da je stvorio novi model odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, poznatiji pod nazivom polupredsednički sistem sa parlamentom, bicefalnom egzekutivom i sudstvom. To je sistem u kome ključnu i dominantnu instituciju predstavlja Predsednik Republike. Tako je Ustavom od 1958. godine ustrojen jedan sistem koji je trebalo da prevaziđe i otkloni slabosti i nestabilnost prethodnog parlamentarnog, po nekima skupštinskog sistema. Sazan, kako se obično kaže po meri njegovog tvorca generala Šarla de Gola (Charles de Gaulle), ovaj sistem je bio i izraz njegovog zalaganja za jačanje francuske države – nacije.

2. PREDSEDNIK REPUBLIKE U FRANCUSKOJ

2.1. Istorijske napomene.

Izvršna vlast u Fransuskoj, po Ustavu od 1958. godine, kojim je stvorena Peta Republika, sastoji se od Predsednika Republike koji predstavlja šefa države sa jedne strane i sa druge strane od Vlade, kojom rukovodi Predsednik vlade (Premier ministre). Ovim Ustavom je utvrđen novi koncept uloge Predsednika Republike kojim mu je data mnogo veća vlast, nego što je posedovao u periodu Treće i Četvrte Republike. U Trećoj i Četvrtoj Republici, Francuska je imala parlamentarni sistem u kojem je dominirao Parlament, dok je izvršna vlast bila oslabljena a na njenom čelu je bio Predsednik Ministarskog saveta, odnosno šef Vlade, koji je imao esencijelnu ulogu. Predsednik Republike, koji je biran na indirektan način, bio je lišen vlasti i imao je čisto reprezentativnu ulogu, sličnu kao i monarh u parlamentarnoj monarhiji.

Ovaj novi koncept vlasti Predsednika Republike se ogleda u znatnom proširenju njegovih nadležnosti, načinu njegovog izbora i samom položaju koji ima u odnosu na druge institucije Pete Republike. „Šef države preuzima regulatorni i zaštitnički zadatak u institucionalnim radnjama, dok Vlada osigurava kreativnu i domaćinsku ulogu“.⁴ Ovakva uloga Predsednika Republike, institucionalizovana Ustavom od 1958. godine, ima svoje korene u političkoj i institucionalnopravnoj kritici francuskog parlamentarizma Šarla de Gola. U svom čuvenom govoru u Bajeu (Bayeux), juna 1946. godine, de Gol je izneo svoje mišljenje o predsedničkoj funkciji, kao i celokupnom ustrojstvu vlasti. Šef države kao

⁴ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Pariz 1993, 591.

predstavnik državnog kontinuiteta „mora da raspolaže svim onim pravima odlučivanja koja mu omogućavaju da bude nacionalni arbitar... on mora da osigura, izvan i iznad igre političkih stranaka, redovno obavljanje funkcija svih državnih vlasti kao i uprkos svim političkim različitostima, osnovne trajne državne interese.. a da bi mogao da osigura nacionalnu nezavisnost, teritorijalnu celovitost i državnu postojanost, u slučaju državne opasnosti, on mora da bude iznad vlade koja je rezultat odnosa stranaka u parlamentu, da ima pravo imenovanja Predsednika vlade i ministara kao i pravo njihovog razrešenja, da ima pravo sazivanja i predsedavanja sednicama vlade, kao i da donosi uredbe, ali vlada ostaje odgovorna parlamentu što ima za posledicu uvođenje racionalnog parlamentarizma.“⁵ Racionalni parlamentarizam se zasniva na redefinisaju podele vlasti, pri čemu se insistira na takvoj podeli koja osigurava stabilnost vlasti i institucija, a Predsednik Republike predstavlja kamen temeljac svih institucija u državi.⁶ Inače položaj Predsednika Republike je hteo da osnaži i uvećia, ustavnim reformama iz 2008. godine, tadašnji Predsednik Nikola Sarkozy (Nicolas Sarkozy), ali bez većih uspeha.⁷

2.2. Izbor Predsednika Republike.

Predsednik se bira na opštim izborima, apsolutnom većinom glasova, a ukoliko nema takve većine, u drugi krug idu dva kandidata sa najvećim brojem glasova. U drugom krugu, koji se održava četrnaest dana nakon prvog glasanja, pobeđuje onaj kandidat koji dobije više glasova. Predsednički mandat traje pet godina i niko ne može biti izabran za Predsednika Republike više od dva puta⁸. Još od 1873. godine u Francuskoj dužina Predsedničkog mandata je bila ograničena na sedam godina ali je skraćena na pet godina tek⁹ 24. septembra 2004. godine na referendumu.

⁵ Yves Guchet, Jean Catsapis, *Documents politiques et constitutionnels*, govor Šarl de Gola u Bajeu 16. juna 1946. godine, Ellipses, Pariz 1994, 108-110.

⁶ O ovoj viziji racionalnog parlamentarizma u Francuskoj, videti više u govoru Mišel Debrea (Michel Debré) održanim pred Državnim savetom (Conseil d'Etat) 27. avgusta 1958. godine.

⁷ Vid. više, Richard Ghevontian, La révision de la Constitution et le Président de la République: l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu, *Revue française de droit constitutionnel*, 70/2009, 119-133.

⁸ Do ustavne reforme 2008. godine (Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23. juillet 2008), broj mandata nije bio ograničen. Inače ova ustavna reforma je izvršena na osnovu izveštaja koji je sačinio tzv. „Odbor Ballardur“ , tj. Odbor za raspravu i predloge o modernizaciji i konsolidaciji institucija Pete Republike na čijem je čelu bio bivši prvi ministar Eduar Baladir (Edouard Ballardur).

⁹ I ranije su postojale namere da se skрати mandat Predsednika, između ostalih i reformom Žorža Pompidua (Georges Pompidou) iz 1973. godine.

2.3. Položaj i odgovornost Predsednika Republike

Položaj Predsednika Republike u Francuskoj je jedinstven i to se ispoljava u nekoliko aspekata. Predsednička funkcija je dvostruka; prvo, postoji institucionalna funkcija o čemu govori i koju je u suštini trasirao član 5. Ustava. Ta funkcija se sastoji od više aspekta i to: čuvara Ustava, garanta nacionalne nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i poštovanja međunarodnih sporazuma i konačno, arbitra pravilnog funkcionisanja javnih vlasti, kao i održavanja državnog kontinuiteta. Drugo, to je i politička funkcija koju ni jedan ustavni ili zakonski tekst eksplicitno ne propisuje, ali na njeno postojanje utiču način na koji je Predsednik Republike izabran, kao i njegov društveni položaj uopšte. „U Americi i Francuskoj, predsednik je ujedno i šef vlade i šef države, s tim što ga prva funkcija limitira, zbog svog reprezentativnog karaktera, da vlada u ime većine birača (obično manje od 60%), dok ga druga funkcija čini jedinom političkom ličnošću celog naroda.“¹⁰

Ukoliko iz bilo kojih razloga (bolest, nesreća) Predsednik Republike ne može da obavlja svoju funkciju, a to konstatuje Ustavni savet, sve funkcije Predsednika Republike vršiče Predsednik Senata, a kada Ustavni savet definitivno konstatuje sprečenost za obavljanje funkcije Predsednika Republike, predsednički izbori se moraju održati, najranije za 20. a najkasnije za 35. dana.

U sistemu bicefalne egzekutive, položaj predsednika republike može uveliko da se promeni, kada parlamentarna većina koja bira vladu, zastupa suprotstavljenu političku ideologiju, što dovodi do kohabitacije ova dva izvršna organa (Predsednika Republike i Vlade).¹¹ U Francuskoj period prve kohabitacije je bio od 1986 do 1988 godine, nakon čega su sledile još dve kohabitacije (1993-1995 i 1997-2002).

Tokom svog mandata Predsednik „ne može da obavlja nikakve javne ili privatne aktivnosti a očekuje se i da napusti svoje izborne mandate“.¹²

¹⁰ Richard Rose, *Présidents et Premiers ministres : éléments de comparaison, Pouvoirs*, 41/1987, 15.

¹¹ Vid. više, Marie-Claire Ponthoreau, *Le Président de la République – Une fonction à la croisée des chemins, Pouvoirs*, 99/2001, 33-49.

¹² Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Pariz 2002, 451.

Po Ustavu, Predsednik Republike ne odgovara za akte koje je učinio vršenjem svoje funkcije.¹³ Predsednik odgovara samo u slučaju veleizdaje (ovaj pojam nije detaljnije objašnjen i oko njega se vodi stalna rasprava¹⁴) i u tom slučaju je nadležan Visoki sud pravde. Od 1999. godine Predsednik može da odgovara pred Međunarodnim krivičnim sudom zbog zločina protiv čovečnosti.

Inače nakon završetka mandata, predsednici Republike postaju trajno članovi, po pravu, Ustavnog saveta i ako učestvuju u njegovom radu primaju redovnu platu sudija. Pored toga, bivši predsednici primaju novčanu pomoć do odlaska u penziju, a kasnije redovnu predsedničku penziju. Imaju pravo na fizičko obezbeđenje, kancelariju, sekretaricu, automobil, kao i mnoge protokolarne i druge povlastice.

2.4. Nadležnost Predsednika Republike.

Predsednik Republike je potpuno slobodan u izboru predsednika Vlade (ukoliko je iz istog stranačkog tabora kao i parlamentarna većina), i za razliku od ranijih perioda, ne mora da obavlja bilo kakve konsultacije po tom pitanju u Parlamentu (videti fusnotu 16). Ukoliko Predsednik Republike želi da smeni predsednika Vlade, (obzirom da ne poseduje legitimno takvo ovlašćenje, već isključivo u tome zavisi od volje Nacionalne skupštine), može jednostavno da odbija da potpisuje akte Vlade, i time parališući rad Vlade, primora predsednika Vlade da podnese ostavku. Na predlog predsednika Vlade Predsednik Republike imenuje članove Vlade a ako je potrebno iste razrešava dužnosti.

U zakonodavnom postupku, između ostalog, Predsednik Republike proglašava zakone u roku od petnaest dana od dana njihovog usvajanja u Parlamentu. Predsedniku je data mogućnost da traži od Parlamenta ponovnu raspravu bilo celog zakona, bilo samo nekih njegovih članova. Vlada ili oba doma Parlamenta (*Assemblée nationale* i *Sénat*) zajedno, mogu da predlože Predsedniku Republike da iznese na referendum bilo koji predlog zakona koji se bavi organizacijom vlasti, reformom koja se odnosi na ekonomsku, socijalnu ili ekološku politiku, ili ratifikaciju ugovora, koji iako nije suprotan Ustavu, može da utiče na funkcionisanje

¹³ O ovom pitanju više videti, Louis Favoreu, *De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République, Revue française de droit constitutionnel*, 49/2002, 9.

¹⁴ Jedini Predsednik koji je osuđen za veleizdaju je bio maršal Filip Peten (Philippe Pétain). Još jedan šef države u Francuskoj je prvo osuđen a kasnije i pogubljen i to je bio kralj Luj XVI.

institucija države. Predsednik Republike stavlja na referendum i predlog zakona o kome je raspravljano u oba doma Parlamenta u zakonskom roku. Predlog zakona koji je prihvaćen na referendumu, Predsednik Republike proglašava u roku od petnaest dana od dana kada su saopšteni konačni rezultati. U nadležnosti Predsednika Republike spada i mogućnost raspuštanja Nacionalne skupštine ali tek nakon konsultacije sa predsednikom Vlade i predsednicima oba doma Parlamenta.

Predsednik Republike komunicira sa domovima Parlamenta putem poruka koje se čitaju na sednicama i o kojima nema mogućnosti vođenja debate, a ukoliko želi može i lično da se obrati na zajedničkoj sednici oba doma.

Pored toga što predsedava Ministarskim savetom, Predsednik Republike i potpisuje ukaze i dekrete koje je usvojila Vlada. On još imenuje civilne i vojne službenike, državne savetnike, glavne savetnike Računskog suda, prefekte, rektore, kao i druge državne činovnike, akredituje ambasadore i specijalne izaslanike u strane države i prima akreditivna pisma stranih diplomatskih predstavnika.

Predsednik Republike nije samo na čelu vojske, već i predsedava visokim savetima i odborima državne odbrane. U vreme kada su institucije Republike, nacionalna nezavisnost, teritorijalni integritet i izvršenje međunarodnih sporazuma ozbiljno ugroženi, a javna vlast i ustavni poredak narušeni, Predsednik Republike nakon konsultacije sa predsednikom Vlade, predsednicima oba doma Parlamenta i Ustavnim savetom, preduzima sve neophodne mere koje zahteva nastala situacija.

Predsednik Republike pregovara i ratifikuje međunarodne ugovore, a obaveštavan je o svim pregovorima za zaključenje međunarodnih sporazuma koji ne podležu ratifikaciji. Između ostalog, ukoliko Predsednik Republike smatra da neka međunarodna obaveza sadrži odredbu suprotnu Ustavu, a Ustavni savet to i utvrdi, ovlašćenje za ratifikovanje, odnosno potvrdu može biti dato samo posle izmene Ustava (ne može se delimično odobriti odnosno ratifikovati jer se međunarodni ugovor odnosno sporazum smatra jednom celinom). Predsednik Republike je garant nezavisnosti sudske vlasti i imenuje dvojicu sudija Kasacionog suda i tri od devet članova Ustavnog saveta, kao i njegovog predsednika. On predsedava sednicama Visokog saveta sudstva. Predsednik ima pravo pomilovanja, a da bi taj akt imao pravnu važnost potrebno je da je premapotpisan od strane predsednika Vlade i Čuvara pečata (Garde des Sceaux)¹⁵, što po pravilu, oni nikada ne odbijaju da potpišu. Član 19. Ustava tačno nabraja

¹⁵ Čuvar pečata je titula koju nosi ministar pravde još od 1848. godine.

u kojim slučajevima nije neophodan premapotpis Prvog ministra ili nadležnog ministra na akte koje potpisuje Predsednik Republike.

3. VLADA U FRANCUSKOJ

Ustavom iz 1958. godine nije samo osnažena funkcija Predsednika Republike, već i pozicija i stabilnost Vlade, čime je veliki uticaj Parlamenta pod Trećom i Četvrtom Republikom znatno umanjen, a pojavom perioda kohabitacije i uticaj Predsednika Republike na rad Prvog ministra i Vlade.

3.1. Izbor Prvog Ministra i Vlade

Na čelu Vlade se nalazi Prvi ministar koji rukovodi njenim radom. Njega imenuje Predsednik Republike i nigde se ne pominju uslovi za to imenovanje. Da li će to biti član Parlamenta (što je najčešći slučaj) ili neka druga javna ličnost¹⁶, isključivo zavisi od Predsednika Republike. To ne znači da je Predsednik Republike potpuno slobodan u izboru ličnosti koju predlaže da vodi Vladu, jer mora da vodi računa da Prvi ministar ima podršku za rad od strane parlamentarne većine¹⁷.

Članove Vlade – ministre imenuje Predsednik Republike na predlog Prvog ministra. To znači, barem zvanično, da Prvi ministar ima slobodu da bira svoje saradnike sa kojima će da sprovodi zacrtanu politiku Vlade. Međutim u najvećem broju slučajeva kada su i Predsednik Republike i Prvi ministar iz iste političke sredine, primetan je uticaj Predsednika Republike na izbor ministara, barem u oblastima spoljnih poslova i odbrane. U periodima kohabitacije sigurno da je uticaj Predsednika Republike minoran ili ga uopšte i nema. Retki su slučajevi kada se ostavlja određenoj političkoj stranci da sama odredi svoje kandidate u Vladi¹⁸.

¹⁶ Ni Georges Pompidou 1962. godine, ni Raymond Barre 1976. godine kada su imenovani za Prvog ministra nisu bili članovi Parlamenta.

¹⁷ Najbolji primeri su slučajevi kada je Predsednik Republike Francois Mitterrand 1986. godine imenovao za Prvog ministra Jacques Chirac-a, lidera parlamentarne većine ili Predsednik Republike Jacques Chirac 1997. godine imenovao Lionel Jospin-a, njegovog konkurenta na prethodnim predsedničkim izborima i lidera tada najveće parlamentarne stranke. Ovi slučajevi predstavljaju period kohabitacije između Predsednika Republike i Vlade na čelu sa Prvim ministrom.

¹⁸ Komunističkoj partiji je ostavljen izbor 1981. godine u Vladi Pierre Mauroy-a da sama odredi četiri kandidata za ministre, a 1997. godine u Vladi Lionel Jospin-a istoj partiji je ostavljen izbor tri kandidata za članove Vlade.

Ne postoji tačno određena procedura, ni rok kada Prvi ministar predstavlja predlog programa rada ili deklaraciju o opštoj politici Vlade poslanicima u Parlamentu, što je prouzrokovalo veoma različit pristup ovom pitanju.

Ne postoji tačno određeni mandat Vlade, već se ona bira na neodređeno vreme. Vlada prestaje sa radom bilo podnošenjem ostavke Prvog ministra u ime Vlade ili u svoje ime, ili ostavkom iznuđenom od Predsednika Republike¹⁹ ili Nacionalne skupštine. Običaj je da Vlada podnese ostavku posle isteka mandata Predsednika Republike.

3. 2. Položaj i odgovornost Prvog ministra i članova Vlade

Dok neki smatraju da "Prvi ministar nije ni efemerna, ni sekundarna ličnost, već centralna politička institucija koja ima mogućnost da nametne svoj lični pečat ili makar svoj stil, kao i šef države"²⁰, drugi smatraju da je položaj Prvog ministra u potpunosti senci Predsednika Republike i da više predstavlja njegovu sponu sa Parlamentom. U mnogome se položaj Prvog ministra razlikuje u režimima kohabitacije, od režima u kome on potiče iz istog partijskog miljea kao i Predsednik Republike. Tako „Prvi ministri u kohabitaciji nisu Prvi ministri kao ostali, već se njihova legitimnost crpi iz izbora: oni nisu izabrani od Predsednika već su nametnuti od nove parlamentarne većine"²¹.

U Francuskoj ne postoji stalan, zakonom utvrđen broj ministarstava, već se ona obrazuju uredbom Predsednika Republike, a na predlog Prvog ministra. Kao ni Vlada, tako ni ministri nemaju određeni mandat i na položaju ministra ostaju dokle i sama Vlada, sem ukoliko samoinicijativno ne podnesu ostavku ili budu primorani na ostavku. Članovi Vlade su najčešće izabrani među poslanicima Nacionalne Skupštine ili senatorima, ali ima i takvih koji ne dolaze iz Parlamenta i takvi se kvalifikuju kao ekspertske ministri.

Članovi vlade nisu svi istoga ranga i među njima mogu se razlikovati određene kategorije. Prvu čine državni ministri (Ministres d'Etat) i ovo zvanje se dodeljuje *intuitu personae*, nezavisno od funkcije

¹⁹ U periodu kohabitacije ovakva mogućnost je svedena na minim, pa tako imamo slučaj da je Prvi ministar Lionel Jospin odbio da podnese ostavku na zahtev Predsednika Republike Jacques Chirac-a.

²⁰ Hugues Portelli, Les premiers ministres: Essai de typologie, *Pouvoirs*, 83/1997, 21.

²¹ Jean-Luc Parodi, Le Premier ministre sous la Ve République: une popularité dominée, *Pouvoirs*, 83/1997, 97.

koju nosilac zvanja vrši. Oni se po hijerarhiji i važnosti nalaze odmah iza Prvog ministra, i obično su veoma jake političke i javne ličnosti. Često se kaže da je ovo više protokolarna funkcija i postoji tendencija da u nekoliko poslednjih vlada se uopšte ne dodeljuje. Drugu kategoriju po važnosti čine ministri delegirani pri Prvom ministru (Ministres délégués auprès du Premier ministre) i njima Prvi ministar delegira izvesna svoja ovlašćenja. Sledeću kategoriju čine ministri s portfeljom (Ministres à portefeuille), koji se nalaze na čelu pojedinih resora - ministarstava. Postoje još i ministri delegirani ministrima (Ministres délégués auprès des ministres) i ministri koji nisu delegirani ni jednom ministru (Ministres délégués non rattachés à un ministre), čiji je status najbliži državnim savetnicima. U zadnju kategoriju spadaju državni sekretari (secrétaires d'Etat), koji mogu biti autonomni u svom radu ili pod rukovodstvom ministra. Državni sekretari, po pravilu, ne prisustvuju sednicama Ministarskog saveta, sem, ukoliko su pozvani radi davanja mišljenja iz delokruga svog rada. Hijerarhija između svih ministara i državnih sekretara je tačno određena u listi koju objavljuje Službeni list.

3.2.1. Inkompatibilnost funkcija članova Vlade sa drugim javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima

Ustav izričito naglašava da funkcije člana Vlade su nespojive sa vršenjem bilo kakvog parlamentarnog mandata, funkcije profesionalnog predstavljanja opštenacionalnog karaktera i bilo kakve javne službe, odnosno profesionalne aktivnosti. Posebnim organskim zakonom se utvrđuju uslovi pod kojima se pristupa zamenjivanju nosilaca takvih mandata, funkcija i službi. Od ovih zabrana je izuzeto obavljanje profesure na visokoškolskim ustanovama i izborne funkcije koje nisu nacionalnog karaktera (npr. gradonačelnik)²².

3.2.2.1. Odgovornost Vlade

Iako možemo reći da je interpelacija nastala u Francuskoj za vreme Treće republike, težnjama Ustava od 1958 godine za jačanjem položaja vlade, doprinelo je da se ovaj institut potpuno ukine, dok su poslanička pitanja²³ marginalizovana u odnosu na druge pravne sisteme u Evropi.

²² Međutim neki Prvi ministri su izričito zabranili ovakvo kumulativno obavljanje drugih dužnosti (npr. Lionel Jospin, Jean-Pierre Raffarin).

²³ Poslanička pitanja mogu biti postavljena pismeno i usmeno.

Jedna od najmarkantnijih promena u političkom sistemu koje je doneo Ustav od 1958 je svakako stabilnost Vlade. Ovakva promena je imala puno protivnika u francuskom političkom životu, koji su zamerali da Vlada prestaje da biva odgovorna za svoj rad. Vlada po Ustavu odgovara Parlamentu za svoj rad ali njena pozicija je u odnosu na ranije periode znatno ojačala. To se vidi i u tome da je Vlada odgovorna samo pred jednim domom (Nacionalnom Skupštinom), dok drugi dom (Senat) ne raspolaže mogućnošću da pokreće pitanje odgovornosti Vlade, a i institut interpelacije je ukinut.

Nacionalna skupština, na tri načina, raspravlja o pitanju odgovornosti Vlade i to izjašnjavanjem o predlogu za izglasavanje njenog nepoverenja. Predlog za izglasavanje nepoverenja mora da potpiše najmanje jedna desetina članova Nacionalne skupštine, da bi predlog bio prihvaćen. Predlog se podnosi predsedniku Skupštine, za vreme trajanja javne sednice u vidu dokumenta ("motion de censure"), koji mora da sadrži i objašnjenje za ovakav postupak. Na kraju ovog dokumenta se nalazi spisak potpisa najmanje jedne desetine poslanika Skupštine. Poslanik ne može da potpiše više ovakvih dokumenata u isto vreme. Od trenutka kada se ovaj dokument preda predsedniku Skupštine više se lista potpisa ne sme menjati. Predsednik Skupštine je obavezan da obavesti Skupštinu o ovakvom predlogu. O predlogu se glasa 48. časova nakon njegovog podnošenja. Računaju se jedino glasovi u prilog predloga za izglasavanje nepoverenja, koji može biti usvojen samo većinom glasova članova Nacionalne skupštine. Ukoliko ovaj predlog o nepoverenju Vladi bude odbačen, njegovi potpisnici ne mogu podneti novi predlog o nepoverenju za vreme trajanja istog zasedanja.

Drugi način je da nakon odlučivanja u Ministarskom savetu, Prvi ministar može postaviti pitanje odgovornosti svoje Vlade pred Nacionalnom skupštinom povodom glasanja o nekom tekstu. U ovom slučaju, taj tekst se smatra usvojenim ukoliko predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi, koji je podnet u roku od 24 časa koji slede, ne bude izglasan većinom poslanika Nacionalne skupštine. Ukoliko Nacionalna skupština usvoji predlog za izglasavanje nepoverenja ili odbaci program ili deklaraciju o opštoj politici Vlade, Prvi ministar mora da podnese Predsedniku Republike ostavku Vlade.

Postoji i mogućnost da Prvi ministar, nakon odlučivanja u Ministarskom savetu, postavi pred Nacionalnom skupštinom pitanje odgovornosti Vlade u vezi sa njenim programom ili eventualno u vezi s deklaracijom o opštoj politici²⁴.

²⁴ Prvi ministar Michel Rocard je 1991. godine postavio pred Nacionalnu Skupštinu pitanje politike Francuske na Bliskom Istoku. Do sada na ovaj način je postavljeno pitanje odgovornosti Vlade tridesetak puta i to uvek uspešno.

3.2.2.2. Odgovornost članova Vlade

Kadase govori o ministarskoj odgovornosti ona je utvrđena Ustavom u desetoj glavi, gde se napominje da su svi članovi Vlade (uključujući i Prvog ministra) krivično odgovorni za akte koje učine prilikom obavljanja svojih dužnosti, a koji su kvalifikovani kao zločini ili delikti u momentu njihovog izvršenja. O njihovoj odgovornosti će presuđivati Sud pravde Republike, sačinjen od petnaest sudija i to dvanaest poslanika Nacionalne Skupštine i Senata, kao i tri sudije Kasacionog suda, od kojih će jedan da predsedava ovim sudom.

3.3. Sednice Vlade

Postoje tri vrste sastanaka odnosno sednica koju drži Vlada. Prva i najznačajnija je sednica Ministarskog saveta (Conseil des ministres). Nju saziva Predsednik Republike, koji ujedno i vodi ove sednice sem u izuzetnim prilikama. Predsednik Republike igra značajnu ulogu u pripremi sednice Ministarskog saveta, jer on odlučuje o dnevnom redu nakon konsultacije sa generalnim sekretarom Vlade. Vođenjem sednice Predsednik ujedno i usmerava rad ovog Saveta jer isključivo od njega zavisi kome će dati reč, kome i da li će reč uzeti, na kojim tekstovima ili pitanjima će insitirati da se vodi diskusija, kakvi će se doneti zaključci, a ujedno on ima i završnu reč. Obzirom da ne postoji tačno određena nadležnost ovog Saveta, Predsednik je taj koji svojom voljom proširuje ili sužava kompetencije ovog organa. Sve ordonanse i dekrete koji se zajednički donesu u Ministarskom savetu moraju da sadrže premapotpis Predsednika, tako da time on poseduje i određeni veto na ova akta. Obično se ovi sastanci održavaju sredom u sedištu Predsednika Republike.

Druga vrsta sastanka Vlade je sednica Saveta kabineta (Conseil de cabinet). Ovom sastanku predsedava Prvi ministar i na njemu prisustvuju svi članovi Vlade. Na ovim sastancima se uglavnom raspravlja o tehničkim pitanjima ili manje važnim temama. Saveti kabineta su skoro potpuno iščezli, sve do pojave prvih kohabitacija kada je Prvi ministar iskoristio priliku da razgovara sa ostalim ministrima bez prisustva Predsednika Republike.

Najzad postoje i sednice Međuministarskih saveta (Conseils interministériels). Njih saziva bilo Predsednik Republike, bilo Prvi ministar i to su uglavnom radni sastanci na kojima se raspravlja o određenim aktuelnim pitanjima. Na kraju ovih sastanaka zauzimaju se određeni stavovi i formulišu sugestije Vladi za rešavanje pitanja o kojima je bilo

reči. Ovi sastanci se održavaju u promenljivim sastavima i na njima se često pozivaju i zainteresovani visoki funkcioneri ili istaknuti stručnjaci.

3.4. Nadležnost Vlade

Vlada po Ustavu je zadužena da određuje i vodi politiku zemlje. Takođe Vladi se daje u nadležnost da rukovodi administracijom i oružanim snagama. Pored toga, Vladi je povereno opšte rukovođenje javnim službama i policijom, vođenje spoljnih poslova, izrada dekreta, rešavanje sukova koji se tiču pojedinih kategorija građana. Međutim, posebno se ukazuje da lista ovih nadležnosti nije stalna i da se može menjati tako da funkcija Vlade može biti šira ili uža.

Prvi ministar odgovara za narodnu odbranu (sve ostale nadležnosti vezane za vojsku su u rukama Predsednika Republike). Njemu je povereno i izvršavanje zakona. On vrši uredbodavnu vlast i imenuje civilne i vojne službenike, sem kada to čini Predsednik Republike. Prvi ministar obezbeđuje izvršenje normativnih akata Predsednika Republike, a ujedno i sam ima određenu normativnu delatnost. Prvi ministar daje inicijativu za izbor dugoročnih političkih stavova, a često daje uputstva kako će se pristupiti ostvarenju političkih zadataka koje bi određene radne grupe predvidele svojim zaključcima.

Akte Prvog ministra, u datom slučaju, premapotpisuju ministri zaduženi za njihovo sprovođenje. Prvi ministar ima isključivo pravo zakonodavne inicijative u ime Vlade i on pružima odgovornost Vlade za pojedine predložene tekstove. On vrši analizu svih predloga nacrtu zakona koji mu se obavezno dostavljaju.

Za sve inicijative vezane za materijalne izdatke ili koje svojim posledicama mogu biti od uticaja na monetarni i privredni sistem, Prvi ministar poseduje najviše uticaja na pribavljanje budžetskih sredstava i ili posebnih sredstava od Državne blagajne ili Fonda za ekonomski i društveni razvoj. U praksi se vidi da bez podrške Prvog ministra ovakve inicijative se ne prihvataju.

3.5. Politički i pravni akti Vlade

Ustav od 1958 godine je potpuno promenio dotadašnje načelo da zakonodavni organ nema ograničenja u svojoj zakonodavnoj delatnosti, za razliku od Vlade koja je u tome bila znatno uslovljena. Tako Ustav izričito propisuje da materije koje ne spadaju u oblast zakona imaju

uredbodavni karakter (čl. 37), dok član 34. nabroja koja se materija reguliše zakonom. Parlament je i dalje ostao jedini ovlašćen da donosi zakone, ali samo u Ustavom izričito nabrojenim materijama, što znači da je izgubio zakonodavni monopol, koji mu je preotela Vlada. Kod opštih zakona uredbe se mogu donositi samo za primenu zakona. Po pravilu radi primene nekog zakona potrebno je da se donese prateći propis, koji se naziva derivatna uredba (*décrets dérivés*), nju donosi Prvi ministar, i pri tome nije vezan nikakvim rokom. Kod osnovnih zakona gde zakonodavac po Ustavu može dati samo osnovna načela, uredbe se donose u okviru zakonskih načela. Vlada može, prilikom sprovođenja svog programa, da traži od Parlamenta ovlašćenje da putem ordonansi preduzme, za jedno određeno vreme, mere koje redovno spadaju u zakonodavnu nadležnost. Ovo je izuzetna mera ali se ne može preduzeti bez izričitog ovlašćenja zakonodavnog organa pa se može primetiti da zakonodavni organ nije samo ograničen u pogledu materije koju može regulisati već i tamo gde je materija njegova, može se, po određenom postupku, ova materija regulisati ordonansom. Ministarski savet, na osnovu mišljenja Državnog saveta, donosi ordonanse, i one stupaju na snagu danom objave, a prestaju da veže ako nacrt zakona o potvrdi ne bude podnet Parlamentu pre datuma utvrđenog u zakonu o davanju ovlašćenja. Ove uredbe koje u materijama zadiru u zakonodavnu nadležnost mogu da budu izmenjene samo putem zakona.

U ostalim slučajevima koji nisu obuhvaćeni kao zakonodavna nadležnost, Vlada donosi uredbe (*décret*) potpuno nezavisno od zakonodavnog organa, pa neki to nazivaju "vladina normativna vlast". Ona se vrši u formi uredbe ali koja ima istu pravnu snagu kao zakon. Ove uredbe koje često zovu "autonomne uredbe" mogu se napadati pravnim sredstvima i o njima rešava Državni savet.

Ministarsko rešenje (*arrêté ministériel*) je akt kojim ministar po pravilu odlučuje. Ovo rešenje mora obavezno da sadrži propis na osnovu kojeg je doneto rešenje. Rešenje ima dispozitiv dok obrazloženje samo ukoliko to zakon izričito propisuje. Po sadržaju postoje dve vrste ministarskog rešenja i to pojedinačno i opšte. Ministar se mora lično potpisati na rešenju, i sem u izuzetnim slučajevima koje zakon propisuje, ministar ne može da delegira svoje pravo odlučivanja. Sva rešenja se objavljuju bilo u Državnom službenom listu bilo u Službenom biltenu ministarstva bilo se dostavljaju strankama odnosno zainteresovanim pojedincima. Zbirni ministarski akt (*arrêté interministériel*) predstavlja rešenje više ministarstva i taj akt mora biti potpisan od svih ministara koji učestvuju u njegovom donošenju.

Doc. dr Oliver Nikolić^{25*}

LE POUVOIR EXÉCUTIF EN FRANCE

Resumé

Dans son article, l'auteur traite des institutions du président de la République et du Gouvernement, lesquelles constituent conjointement, en droit français, le pouvoir exécutif. La Constitution française de 1958 restera marquée dans le droit constitutionnel comparé du fait d'avoir créé un nouveau modèle de relations entre le pouvoir législatif et exécutif, connu sous l'appellation de régime semi-présidentiel, doté d'un parlement, d'un exécutif bicéphale et de la justice. Il s'agit d'un système où le rôle prépondérant est attribué au président de la République. Or, la Constitution de 1958 a non seulement raffermi la fonction présidentielle mais a également renforcé la position et la stabilité du Gouvernement, en amenuisant considérablement l'influence dont jouissait le parlement sous la Troisième et la quatrième République. Enfin, suite à l'installation de la cohabitation, les pouvoirs du président de la République vis-à-vis du premier ministre et du Gouvernement se sont également affaiblis.

Mots-clés: *Pouvoir exécutif, Président de la République, Premier ministre, Gouvernement, Constitution, Cinquième République.*

Doc. dr Oliver Nikolić^{26*}

EXECUTIVE POWER IN FRANCE

Summary

The author explains the institution of the President of the Republic and the Government, which together form the executive power of the French law. The French Constitution of 1958 in the comparative constitutional law will remain registered for the fact to have created a new model of legislative and executive powers, known as the semi-presidential

²⁵ *Chargé de cours, Institut de droit comparé de Belgrade

²⁶ * Research Associate, The Institute for Comparative Law in Belgrade

system with the parliament, bicefal executive and judiciary. It is a system in which the key and dominant institution is the President of the Republic. However, the Constitution of 1958 did not only reinforce the functions of the President of the Republic, but also the position and stability of the Government, which had a great influence of Parliament under the Third and Fourth Republic significantly reduced, and by the emergence of a period of cohabitation also diminished the impact of the President of the Republic to the work of the First Minister and the Government.

Keywords: *the executive power, the President of the Republic, the Prime Minister, the Government, the Constitution, the Fifth Republic*