

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Vendula Topičová

Quinquennat – francouzská prezidentská pětiletka

Magisterská diplomová práce

Praha 2010

Autor práce: **Vendula Topičová**

Vedoucí práce: **Doc. PhDr. Blanka Říhová, CSc.**

Oponent práce:

Datum obhajoby:

Hodnocení:

Bibliografický záznam:

TOPIČOVÁ, Vendula. *Quinquennat – francouzská prezidentská pětiletka*, Praha: Karlova univerzita, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, 2010, 79 s., vedoucí práce Doc. PhDr. Blanka Říchová, CSc.

Anotace:

Pětiletka - neboli prezidentský mandát, jehož délka je stanovena na pět let – se stala součástí francouzské ústavy v podobě ustavního zákona z 2. října 2000. První tři kapitoly této práce jsou věnovány období, které pětiletce předcházelo: historie sedmiletého prezidentského mandátu, první debaty o změně délky mandátu a fungování francouzských institucí před pětiletkou. Druhá část práce se soustředí na samotnou pětiletku a problematiku jejího „vklínění“ do francouzského politického systému. Závěrečná kapitola je zaměřena na poměrně čerstvou revizi ústavy, která proběhla v letech 2007-2008. Její součástí jsou změny, které by po pětiletce mohly pomoci navrátit rovnováhu do vztahu exekutiva – legislativa.

Annotation:

The Presidential Five-Year Plan – in other words a presidential mandate whose length is set for five years – became part of the French constitution through the constitutional law of 2nd October 2000. The first three chapters of this work deal with the period preceding the presidential five-year plan: the history of presidential seven-year plan, first debates about changing the length of the mandate and functioning of French institutions before the five-year plan. The second part of this work concentrates on the presidential five-year plan itself and the questions of its „wedging“ into the French political system. The final chapter focuses on a rather fresh revision of the constitution that took place in the years 2007-2008. The changes that make part of this revision could help to return balance into the executive – legislature relationship after the five-year plan

Klíčová slova:

prezidentská pětiletka, V. republika, exekutiva, legislativa, prezidentská sedmiletka, odpovědnost prezidenta, kohabitace, reforma, rovnováha institucí, většinový princip

Keywords:

presidential five-year plan, Fifth republic, executive, legislature, presidential seven-year plan, presidential responsibility, cohabitation, revision, balance of power, majority principle

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 7.1.2010

Vendula Topičová

Poděkování

Dovoluji si na tomto místě poděkovat paní docentce Blance Říkové za cenné rady, připomínky, odbornou pomoc, trpělivost a čas, který mi věnovala.

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	8
Úvod.....	9
1. Sedmiletý prezidentský mandát: důvody jeho ustanovení, klady a zápory.....	13
1.1. Adolphe Thiers.....	13
1.2. Maršál Mac Mahon mezi republikány a demokraty.....	15
1.3. První sedmiletka – dočasné řešení.....	15
1.4. III. a IV. republika.....	17
2. V. republika a debata o mandátu.....	18
3. Rozložení sil před pětiletkou.....	22
3.1. Prezident všech Francouzů.....	22
3.2. Vůdce vlastní většiny v parlamentu.....	25
3.3. Nadvláda prezidenta a bezmoc parlamentu.....	28
3.3.1. <i>Nadhodnocování role prezidenta.....</i>	<i>30</i>
3.3.2. <i>Pravomoce omezené ústavou.....</i>	<i>33</i>
3.3.3. <i>Svévolný způsob insterpretace ústavy.....</i>	<i>35</i>
4. Odchytky zapříčiněné pětiletkou.....	39
4.1. Paradox.....	39
4.1.1. <i>Odpovědnost prezidenta po roce 1969.....</i>	<i>39</i>
4.1.2. <i>Častější opakování prezidentských voleb.....</i>	<i>41</i>
4.1.3. <i>Časová shoda prezidentského a legislativního mandátu.....</i>	<i>42</i>
4.1.4. <i>Omezení výskytu kohabitace.....</i>	<i>43</i>
4.2. Ústava versus politická praxe.....	44
4.2.1. <i>Zásadní role spočívající v politické neutralitě.....</i>	<i>45</i>
4.2.2. <i>Spojenci prezidenta V. republiky.....</i>	<i>46</i>

5. Potřeba revize ústavy po pětiletce.....	50
5.1. Delikátní, ale důležitá otázka odpovědnosti prezidenta.....	50
5.1.1. <i>Pravomoc versus odpovědnost.....</i>	<i>51</i>
5.1.2. <i>Nedostatky V. republiky.....</i>	<i>52</i>
5.1.3. <i>Nízká odpovědnost prezidenta – zaběhnutá praxe.....</i>	<i>54</i>
5.2. Opozice představující pouhý symbol.....	57
6. Ústavní zákon o modernizaci institucí V. republiky.....	60
6.1. Posílení pravomocí parlamentu.....	60
6.2. Lépe kontrolovaná exekutiva.....	62
6.3. Cesta k demokratizaci institucí.....	63
Závěr.....	64
Resumé a údaje o rozsahu práce.....	66
Literatura a prameny.....	67
Příloha č.1.....	72
Příloha č.2.....	75
Projekt diplomové práce.....	76

Seznam zkratek

- C. ou COM.** : Communiste (*komunisté - PCF*)
C.D. : Centre démocratique (*Demokratické centrum*)
C.R. : Communiste et Républicain (*komunisté a republikáni*)
F.G.D.S. : Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste (socialistes, radicaux, clubs) (*Sdružení levicových demokratů a socialistů*)
FN (RN) : Front National (Rassemblement National) (*Národní fronta*)
J.O.: Journal Officiel de la République Française
L.G.D.J.: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
N.I. : députés non inscrits à un groupe politique (*nestraníci*)
P.S.R.G. : Parti socialiste et radicaux de Gauche (*Socialistická a radikální strana levice*)
P.U.A.M.: Presses Universitaires d'Aix-Marseille
P.U.F.: Presses Universitaires de France
R.C.D.S. : (Groupe des) Réformateurs, des Centristes et des Démocrates sociaux (*Skupiny reformátorů, centristů a sociálních demokratů*)
R.C.V. : Radicaux, Citoyens, Verts (*radikálové, lidovci, zelení*)
R.D. : Rassemblement démocratique (*Demokratické sdružení*)
R.D.P.: Revue du Droit Public
R.D.S. : Réformateurs démocrates sociaux (centristes) (*Sociálně demokratičtí reformátoři*)
R.I. : Républicains indépendants (*Nezávislí republikáni*)
R.L. : République et Libertés (*Republika a svobody*)
R.N.U.R. : Groupe du Rassemblement nationale pour l'Unité de la République (*skupina z Národního sdružení pro jednotu republiky*)
R.P.R. : Rassemblement pour la République (*Sdružení pro republiku*)
R.R.J.: Revue de la Recherche Juridique
S. ou SOC. : *socialisté - PS*
U.D.F. : Union pour la Démocratie Française (IXème législature) (*Unie pro francouzskou demokracii*), Union pour la Démocratie Française et du Centre (Xème législature) (*Unie pro francouzskou demokracii a Střed*)
U.D.F.- Alliance pour la XIème Législature (*Sdružení pro jedenácté leg. období*)
U.C. : Union centriste (*Centristická unie*)
U.D.C. : Union du Centre (*Unie středu*)
U.D.Vème : Union pour la Vème République (gaulliste) (*Unie pro Pátou republiku*)
U.M.P. : Union pour la Majorité présidentielle (*Unie pro prezidentskou většinu*)
U.N.R. : Union pour la Nouvelle République (gaulliste) (*Unie pro novou republiku*)

Úvod

Zkrátit prezidentský mandát ze sedmi na pět let: existuje něco jednoduššího? Nové číslo, jediné slovo změněné v Ústavě, tři písmena, nic víc. Díky tomu Francouzi volí častěji a prezident vládne kratší dobu. Záležitost je uzavřena.

Ovšem existuje i jiný úhel pohledu: pětiletka mění povahu institucí. Většina zastánců této teze tvrdí, že pětiletka mění francouzský systém na prezidentský, a proto ji odmítají. Jiní zakládají svůj odmítavý postoj na zcela opačné analýze: pětiletka posiluje moc politických stran a nastoluje tak mocenskou převahu Národního shromáždění. Debata se komplikuje.

Třetí názor je postaven na jiné argumentaci: pětiletka nutně povede k americkému modelu – zánik funkce premiéra, zrušení povinnosti vlády zodpovídat se parlamentu, zrušení práva na rozpuštění. Tato logika je zpochybňována konzervativci a podporována reformátory.

Co si máme myslet o těchto postojích? Je pětiletka pozitivní nebo negativní úkaz? Jde o kosmetickou úpravu nebo o opravdovou změnu? A proč se bez ní Pátá republika tak dlouho obešla? Jaké jsou cesty k objasnění celého problému? Co můžeme očekávat?

Důvodem, proč vyvstala ústavní debata týkající se délky prezidentského mandátu, byl moment, kdy role prezidenta začala nabývat na důležitosti. Hlavní myšlenkou bylo, že sedmiletý mandát je příliš dlouhá doba pro prezidenta, který má relativně velkou moc a zároveň za ni nenese dostatečnou odpovědnost. Určité omezení ve smyslu délky mandátu by tak mohlo umožnit častější obnovu prezidentských pravomocí. Těmito argumenty obhajovala reforma svoji legitimitu. U příležitosti čtyřicátých narozenin Ústavy V. republiky Valéry Giscard d'Estaing prohlásil, že pětiletka „je nutným opatřením“ k tomu, aby bylo vneseno „více průhlednosti a návaznosti do institučního zmatku, ve kterém žijeme.“¹ Když totiž došlo ke srovnání politické teorie s praxí, vyšel najevo poměrně významný rozpor projevující se převahou exekutivní moci, respektive prezidenta republiky.

¹ GISCARD D'ESTAING, Valéry. „Rozhovor vedený Jean-Michelem Blanquerem a Christophem Guettierem“, RDP, n.5/6, 1998, s.1266.

Bylo však skutečně možné s jistotou říci, že pouhá změna v počtu let přispěje k lepší koherenci ústavního textu a praxe? Francie je právní stát, kde platí psané normy a ústava je zde posvátným textem „přijatým občany, aby stanovila základní principy a rozdělení moci ve společnosti.“² Tento zákon všech zákonů pak uděluje legitimitu všem ostatním právním textům, které pod něj spadají. Základní zákon je také zdrojem pravomocí, které občané na určitý čas delegují na své reprezentanty. Konkrétně jsou pravomoci propůjčeny parlamentu, vládě a prezidentovi republiky. Poslanci jsou voleni na pět let a senátoři na šest. Po reformování ústavy již prezident není volen na sedm, ale jen na pět let.

V systému, kde byl prezident volen na sedm let, mohly legislativní volby konané přibližně uprostřed jeho mandátu znovu otevřít otázku legitimacy hlavy státu. Časová shoda termínů prezidentských a legislativních voleb zapříčiněná pětiletkou však toto riziko, respektive příležitost ruší. Voliči mají tento fakt na paměti i v momentě, kdy se nacházejí za plentou ve volební místnosti.³ Angažují se přece na příštích pět let, a to již vyžaduje řádné zamyšlení. Jinak řečeno, nyní už nejde o chybný krok na úkor „své“ strany a ve prospěch jiné. Odted' je třeba využít svůj hlas tak, aby byl užitečný nebo alespoň co nejméně neužitečný. V takových podmínkách profitují strany, jejichž šance na zisk postů ve vládě jsou nejvyšší. V roce 2007 se jednalo o strany spojené Francoisem Bayrouem, Ségolene Royalovou a Nikolasem Sarkozym.

Pětiletka měla představovat moderní demokratické období, více či méně shodné s délkou prezidentských mandátů v ostatních evropských zemích, které by umožnilo posílit odpovědnost prezidenta a zmírnit rizika kohabitace. Pětiletý prezidentský mandát byl však také prezentován jako nástroj k eliminování prezidentovy funkce arbitra a k nastolení nestabilního režimu ovládaného politickými stranami. Napomohla pětiletka vzniku nových komplikací tím, že vyřešila ty stávající? Z vnějšího pohledu ano, ve skutečnosti však velmi málo nebo spíše vůbec.

První tři kapitoly této práce hodláme věnovat období, které pětiletce předcházelo. Nejdříve se blíže podíváme na historii sedmiletého prezidentského mandátu a na důvody, jež vedly k jeho ustanovení. Téma změny délky prezidentského mandátu bylo otevřeno poměrně dlouhou dobu před uskutečněním této reformy. Pokusíme se

² COHENDET, Marie-Anne. *Quel régime pour la VIème République?*, RDP, n.1/2, 2002, s. 173.

³ LASCOMBE, Michel. *Le soleil et rendez-vous avec la lune : quel réaménagement de pouvoirs entre Président de la République et le Premier ministre?*, RDP, n.1/2, 2002, s.235.

shrnout, jakým směrem se debaty ubíraly a kdo byli jejich aktéři. Ve třetí kapitole se detailněji seznámíme s fungováním francouzských institucí před pětiletkou. Vysvětlíme důvody silného postavení prezidenta a přesněji popíšeme následky, které to mělo na celkovou rovnováhu institucí.

Čtvrtá a pátá kapitola jsou již věnovány samotné pětiletce a problematice jejího „vklínění“ do francouzského politického systému. Zde bude možné pozorovat, jaké změny ve fungování institucí díky pětiletce nastaly a k čemu směřuje další ústavní vývoj.

V závěrečné kapitole se seznámíme s poměrně čerstvou revizí ústavy, která proběhla v letech 2007-2008. Její součástí jsou změny, které by mohly pomoci navrátit rovnováhu do vztahu exekutiva – legislativa. Otázkou zůstává, do jaké míry a jak rychle se stanou součástí politické praxe, tedy jak ochotně je politici začnou využívat.

Obecně řečeno, cílem této práce je především vystavět realistickou bilanci francouzských institucí s důrazem na začlenění důsledků, které přinesla reforma prezidentského mandátu. Následně bude tento přehled doplněn nástinem možných změn ve smyslu ústavy V. republiky.

Problematika změny délky prezidentského mandátu ze sedmi na pět let je lákavým tématem. Ovšem vzhledem k relativně nedávnému přijetí této reformy (rok 2000) prozatím nevzniklo mnoho publikací, které by se věnovaly konkrétně této látce. Spíše nalezneme různá pojednání v odborných časopisech či články v denním tisku. S fungováním institucí ve francouzské V. republice jsme se již seznámili při studiu jevu zvaného kohabitace, který byl předmětem naší bakalářské práce. Díky tomu jsme již získali určitou představu o autorech a odborných časopisech, kteří se zabývají problematikou francouzských institucí. Mezi obecné publikace, které nám pomohly se zorientovat ve vztahu mezi exekutivou a legislativou, jistě patří práce Pierra Pacteta *„Institutions politiques, droit constitutionnel“* nebo *„Le gouvernement de la France sous la Vème République“* od Jean-Louise Quermonna a Dominiqua Chagnollauda. Nesmíme zapomenout ani na studii naší oblíbené autorky Marie-Anne Cohendetové *„Le Président de la République.“* Velice užitečná nám byla sbírka Didiera Mause *„Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Vème République.“* Pokud jde o specializovanou literaturu svým dílem k ní přispěla i jedna z hlavních postav francouzské politologie Olivier Duhamel se svou studií nazvanou

jednoduše „*Quinquennat*.“ Zásadním zdrojem informací o sedmiletém prezidentském mandátu pro nás byla práce Isabelle Sicartové a Pierra Albertiniho „*Histoire du septennat: 1873 – 2000*.“ Z dalších specializovaných publikací je třeba jmenovat „*Le quinquennat, cinq ans apres*“ od Pierra Bourdona a studii „*Quinquennat au septennat*“, která vznikla ve spolupráci Christoha Boutina a Frédérica Rouvilloise. Nakonec bychom mohli jmenovat nepřeborné množství článků jak v odborných časopisech, tak v denním tisku. Zmíníme se alespoň o pojednání „*Quel équilibre entre exécutif et législatif?*“ od Pierra Avrila nebo o článku Oliviera Beauda „*La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la Vème République*.“ Z novinových článků nám pomohly mnohé objasnit úvahy od Georgese Vedela „*Voter oui et comprendre*“ či od Valéry Giscard d'Estainga „*Et maintenant, le quinquennat !*“

1 Sedmiletý prezidentský mandát: důvody jeho ustanovení, klady a zápory

Proč byl vlastně prezidentský mandát zkrácen na pět let? Abychom pochopili důvody zavedení pětiletky, musíme nejdříve porozumět zavedení sedmiletého mandátu, okolnostem jeho uvedení do praxe a stejně tak vývoji pravomocí prezidenta republiky v průběhu celé francouzské ústavní historie.

1.1 Adolphe Thiers

Začněme u porážky císaře Napoleona III. v bitvě u Sedanu 2. září 1870: „Republika, ozdobená všemi cnotmi, se pevně zakotvuje v našem povědomí.“⁴ Vyhlášena byla 4. září a hned poté začala zasedat provizorní vláda Národní obrany. 28. ledna 1871 bylo ujednáno příměří s německým císařem Vilémem I. Jednalo se o smlouvy podepsané ve Versailles a ve Frankfurtu 26. února a 10. května. Předtím 8. února 1871 proběhly volby do Národního shromáždění, jejichž výsledkem bylo následující rozdělení sil: 19 bonapartistů, 162 republikánů, 182 legitimistů, 214 orléanistů a 80 přívrženců Adolpha Thierse.⁵

Poslední zmiňovaný byl opakovaně hlavní postavou různých vlád po roce 1830. Adolphe Thiers byl především „klíčovým mužem Červencové monarchie.“⁶ Právě on totiž přesvědčil Filipa Orleánského, aby se v roce 1830 ujal moci. Král se mu za to odměnil tím, že ho několikrát jmenoval svým ministrem a prezidentem Rady. Poté, co byl Thiers v roce 1840 zbaven funkcí, přesunul se do opozice, aby v roce 1848 podpořil revoluci, ze které se zrodila II. republika. V novém režimu byl prezident volen všeobecnou volbou mužů na dobu čtyř let s tím, že mandát nebyl ihned obnovitelný. Při historicky první volbě prezidenta republiky 10. prosince 1848 podpořil Adolphe Thiers jiného Ludvíka, a sice Ludvíka Napoleona Bonaparte, příštího Napoleona III. Pak se ale postavil proti převratu provedenému 2. prosince

⁴ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *Histoire du septennat: 1873-2000*, Economica, Paris, 2001, s.8.

⁵ PACTET, Pierre. *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 22. vydání, Armand Colin, Paris, 2003, s.286.

⁶ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s.10.

1851 a zůstal v opozici až do přelomového roku 1870.⁷ Po porážce u Sedanu byl právě on hlavní postavou při všech vyjednáváních, a proto se na základě zákona ze 17. února 1871 stal premiérem.

Rozdělení monarchistů na orleánisty a royalisty⁸ v Národním shromáždění komplikovalo jednání o konečné podobě politického systému: monarchie nebo republika? A pokud republika, v jaké formě? I přes převahu monarchistů v Národním shromáždění Adolphe Thiers tajně prohlásil, že „nová Francie (...) bude fungovat jako republika.“⁹ Během částečných voleb v červenci 1871 republikánský tábor posílil svoji pozici: zvýšil se počet jeho příznivců. Tím spíš když 5. července hrabě de Chambord, podporován hrabětem de Paris, odmítl v jednom ze svých prohlášení uznat za symbol státu republikánskou vlajku s trikolorou: „Henri V. se nemůže zřítí bílé vlajky Henriho IV. Obdržel jsem ji jakožto posvátné dědictví po mém královském předkovi. Chráníla mou kolébku, nechť pokryje i můj hrob.“¹⁰

Zákon z 31. srpna 1871, nazývaný „ústava Julese Riveta“, přejmenoval funkci, kterou zastával Adolphe Thiers, na prezidenta republiky. Aniž by ovšem tato funkce byla právně vymezena. Adolphe Thiers tedy působil současně jako prezident republiky i jako premiér. Tyto dvě funkce ve spojení se „silnou osobností Thierse“ vytvořily provizorní systém „s prezidentskou převahou“ v „parlamentárním režimu“, v němž je vládnoucí prezident logicky odpovědný členům shromáždění.¹¹

Všechny pravicové strany se spojily proti Thiersovi v momentě, kdy se 13. listopadu 1872 rozhodl konstitucionalizovat republiku.¹² Kvůli obavám z nastolení diktatury se monarchisté a bonapartisté sdružení kolem Alberta de Broglie rozhodli zablokovat tuto prezidentovu iniciativu a zároveň odhlasovali zákon upravující vztahy mezi Národním shromážděním a prezidentem.¹³ Toto rozložení sil bude ostatně diskutováno ve všech dalších politických uspořádáních. Zákon z 13. března 1873 nazvaný „Broglieův zákon“ určil ministry jako prostředníky mezi prezidentem a Národním shromážděním. Od tohoto momentu musely být interpelace adresovány vládě a prezident se nemohl před shromážděním vyjádřit jinak než prostřednictvím

⁷ Druhé císařství, odhlasované v plebiscitu 21. listopadu 1852, bylo vyhlášeno 2. prosince.

⁸ Royalisté byli přívrženci hraběte de Chambord, Henriho V., vnuka po Karlovi X. de Bourbon. Orleanisté podporovali hraběte de Paris, Philippa IV., vnuka po Ludvíku Filipovi Orleánském.

⁹ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s.11.

¹⁰ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s.13.

¹¹ PACTET, Pierre. *op.cit.*, s.287

¹² Tamtéž, s.286.

¹³ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s.14.

sdělení, která přednesli ministři. Adolphe Thiers odstoupil 24. května 1873 poté, co ztratil většinovou podporu ve shromáždění.

1.2 Maršál Mac Mahon mezi republikány a monarchisty

Patrice Mac Mahon, který byl více přístupný dohodě, Thierse ten samý den nahradil.¹⁴ Nyní se monarchisté zdáli být tím dominantnější, jelikož maršál Mac Mahon jim byl a priori nakloněn. Ovšem hrabě de Chambord, ve věku jedenapadesáti let a bez následníka, znovu připomenul, že se nevzdá své „cti“ : bílé vlajky.¹⁵ Pro tuto situaci se nabízela tři řešení: buď bude hrabě de Chambord ochoten *akceptovat* tříbarevnou vlajku, nebo *odstoupí* ve prospěch hraběte de Paris (popřípadě *zemře*). Právě vzhledem k těmto úvahám byly maršálovi Mac Mahonovi přiznány pravomoci zakotvené v zákoně z 20. listopadu 1873, známém jako „zákon o sedmiletém mandátu.“ Šlo tedy o úpravu, která byla ve skutečnosti „analýzou přitaženou za vlasy, spočívající spíše na předpokladech než na platných ústavních pravdách.“ Hrabě de Chambord byl však stále ještě naživu a hrabě de Paris se mohl vzepřít roli představující alternativu, jelikož zákon prozatím nebyl součástí ústavy¹⁶. Zmíněná legislativní úprava byla tedy stále ještě součástí provizorních opatření.

Režim Národního shromáždění upevnil svoji převahu, neboť maršál Mac Mahon hrál svou roli diskrétněji než jeho předchůdce. Následující den po schválení zákona o sedmiletém mandátu prohlásil, že bude vždy „věrným obhájcem všech rozhodnutí, která učiní Národní shromáždění.“¹⁷ Ostatně to měl být viceprezident Rady, kdo „řídí vládu a nese veškerou odpovědnost před Národním shromážděním.“¹⁸

1.3 První sedmiletka - dočasné řešení

Práce na ústavě pokračovaly pomalým tempem. Ve sdělení poslancům ze 6. ledna 1875 maršál varoval před reakcí „veřejnosti“ na „nové zpoždění.“¹⁹ Republikáni, rozhodnutí ukončit toto provizorium, zvítězili nad oslabenými

¹⁴ Striktně prosazoval zákon, zasloužil se o vítězství v bitvách u Magenty a Solferina v červnu 1859.

¹⁵ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s.17.

¹⁶ Tamtéž, s.23.

¹⁷ Tamtéž, s. 31.

¹⁸ PACTET, Pierre. *op.cit.*, s.288.

¹⁹ Tamtéž.

monarchisty. Proces vzniku republikánské ústavy se dal do pohybu. Avšak první pozměňovací návrh, ustavující prezidenta republiky zvoleného Národním shromážděním a senátem na sedm let, byl 25. ledna 1875 o 23 hlasů zamítnut. O pět dní později byl však stejný návrh přednesený Henri Wallonem přijat. Je třeba poznamenat, že byl přijat těsnou většinou jednoho hlasu díky spojení sil poslanců pravého středu a levice.²⁰ Funkce prezidenta a jeho sedmiletý mandát se pak staly součástí ústavních zákonů rodící se III. republiky.

Původní příčinou nastolení sedmiletého mandátu tedy zůstává strategický kalkul monarchistů doufajících v nalezení vhodného krále. V provizorním stavu přežil rok 1873, v roce 1875 však monarchisté museli rezignovat a umožnit nastolení republiky.

Svrchovanost parlamentu byla trvale ustanovena v roce 1877, kdy tři z pěti členů zvolených 20. února 1876 byli republikáni. Národní shromáždění se dostalo do konfliktu s maršálem Mac Mahonem, kterému se nelíbila zvětšující se suverenita této komory. Prezident atmosféru vyeskaloval tím, že nechal 16. května 1877 pozastavit činnost obou komor parlamentu. Poté, co k tomu 25. června senát vyslovil souhlas, sám oznámil rozpuštění Národního shromáždění. Následující volební kampaň byla již přímo namířena proti maršálovi, který se zcela postavil proti republikánům s odůvodněním, že nezapadají do jeho koncepce parlamentního systému.²¹ Vůdce republikánů Léon Gambetta 15. srpna v rámci projevu předneseném v Lille prohlásil, že prezident „se bude muset podřítit nebo vzdát své funkce.“ Ve volbách, které se konaly 14. a 28. října, získali republikáni 326 křesel a konzervativci pouze 207. Mac Mahon přiznal svou porážku a vyvodil z ní důsledky, když oznámil, že „hodlá nadále jednat čistě v souladu s ústavními zákony.“²²

Ve skutečnosti nebyl dle ústavy prezident republiky odpovědný před poslanci. Neměl se tudíž žádným způsobem vměšovat do státní politiky. Důsledkem tohoto precedensu bylo, že právo na rozpuštění, jeden ze základních pilířů parlamentního systému, upadlo v zapomnění na celé období III. republiky. Tak byl tedy nastolen parlamentní systém.

Maršál Mac Mahon si počkal na záminku v podobě změny rozložení sil v senátu, kde vznikla republikánská většina, a 30. ledna 1879 oznámil svoji demisi. Jeho

²⁰ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s.37.

²¹ Tamtéž, s.46.

²² Převzato v PACTET, Pierre. *op.cit.*, s. 289

nástupce Jules Grévy přísahal ve svém prohlášení ze 6. února, že nikdy nehodlá vejít do konfliktu se členy parlamentu.²³

1.4 III. a IV. republika

Můžeme konstatovat, že spíše než délka prezidentského mandátu nebo jiná zákonná opatření měla na utváření ústavní rovnováhy vliv politická praxe jednotlivých aktérů. Všichni prezidenti III. a IV. republiky se po dobu 81 let ústavní historie plně podřizovali dogmatické představě o úloze prezidenta, jež vzešla z parlamentu. Nemohlo tomu ani být jinak, jelikož byl volen pouze několika stovkami poslanců a senátorů. K tomu nedisponoval žádnými reálnými pravomocemi, které by byly součástí ústavního textu.

Pro představu, Raymond Poincaré označil funkci prezidenta, kterou vykonával v letech 1913 – 1920, tedy mimojiné během První světové války, za „nešikovný boj s ústavou.“²⁴ Kdykoliv se prezident pokusil změnit poměr sil ve svůj prospěch, nenechal na sebe parlament dlouho čekat s ráznou odvetou. Alexandre Millerand tak byl donucen odstoupit 12. června 1924, den po vítězství Sjednocené levice (Cartel des gauches) v legislativních volbách²⁵: „Chtěl vládnout, podílet se na vládě, obnovit dualistický parlamentní režim. Národní shromáždění mu to neodpustí.“²⁶

V předvečer Druhé světové války, po krátkém zaváhání se šestiletým mandátem, které bylo vyvoláno „spíše silou zvyku než důkladnou reflexí“, se sedmiletý mandát s prezidentem bez pravomocí a se „všemocným Národním shromážděním“ stal součástí také IV. republiky.²⁷

²³ PACTET, Pierre. *op.cit.*, s.290.

²⁴ Převzato v ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s. 56.

²⁵ 1. června 1924 předložil poslanec Marcel Cachin návrh, ve kterém požadoval odstoupení prezidenta.

Zároveň připustil, že tento návrh „neodpovídá ústavě“ (Národní shromáždění, *Ročenka*, 13. legislativní období, svazek 2, 1925, s. 6).

²⁶ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s. 62.

²⁷ Tamtéž, s. 80, 83.

2 V. republika a debata o mandátu

Rozložení sil doznalo větších změn s Ústavou V. republiky. Prezident republiky disponuje reálnými pravomocemi, nenese však dostatečnou míru odpovědnosti. Jeho mandát zůstává sedmiletý a nyní je i bez omezení obnovitelný (článek 6 ústavy). Myšlenka, že hlava státu získá výsadní postavení, se velmi líbila Charlesovi de Gaullovi. Poprvé se tak vyjádřil během projevu v Bayeux 16. června 1946. Jeho cílem bylo odstranit ústavní nerovnováhu, která se rozvinula během III. republiky a nabrala na objemu během IV. republiky: šlo zejména o nestabilitu vlády, již měl na svědomí parlament spolu s politickými stranami, které vytvářely a následně rozbíjely parlamentní většiny.

Prezident republiky od nynějška volený rozšířeným sborem volitelů se i nadále nachází mimo hlavní politiku a pouze „dohlíží na správné fungování veřejné správy a na kontinuitu státu.“²⁸ A protože prezident musí být arbitrem, to znamená, že musí vykonávat dohled nad politickými stranami, nedochází ke zpochybnění konsenzu, který byl uzavřen v roce 1873 s monarchisty. Je třeba zmínit, že Maurice Bruyneel předložil pozměňovací návrh na zavedení šestiletého prezidentského mandátu.²⁹ Jeho argumentace se velice pravděpodobně zakládala na faktu, že délka mandátu prezidentů ostatních evropských států také nedosahovala sedmi let. I přes tento pokus však sedmiletka našla své místo i ve třetí ústavě.

Během krátké doby se ale praxe režimu V. republiky posunula v tom smyslu, že pasivního prezidenta nahradil prezident, který velice aktivně zasahoval do politiky státu. Tato proměna se ukázala být v neprospěch instituce parlamentu, jehož kompetence byly narozdíl od hlavy státu pevně stanoveny ústavou. Zavedení přímé volby prezidenta v roce 1962 se stává základním pilířem jeho pravomocí.

Politický systém Francie zůstává přesto ve své podstatě parlamentní. Parlament totiž stále kontroluje činnost exekutivy, s výjimkou aktivit samotného prezidenta republiky. Pierre-Henri Chalvidan nazval francouzský politický systém „prezidentským parlamentarismem“, aby zdůraznil tuto nadvládu hlavy státu.³⁰

²⁸ Článek 5 ústavy.

²⁹ DENQUIN, Jean-Marie. *Réflexions sur la durée du mandat présidentiel*, RDP, n.5, 1975, s. 1361.

³⁰ CHALVIDAN Pierre-Henri. *Droit constitutionnel*, Nathan, Paris, 1986, s.216-217.

Maurice Duverger ho kvalifikoval jako „poloprezidentský“, přičemž připustil i výraz „poloparlamentní“. Nicméně tento „prezidentský korektiv“, jak se vyjádřil Jean-Claude Colliard, nebo „prezidentské mámení“, o kterém mluvil Armel le Divellec, nenabývají až takové důležitosti vzhledem k tomu, že parlamentní systém zůstává základním rysem V. republiky.³¹

Prezidencializaci režimu, který zůstává parlamentní, lze relativně přesně časově zakotvit v roce 1962. A právě v tomto momentě se poprvé rozvine debata o délce prezidentského mandátu, přestože Jacques Chirac jednou důvěrně sdělil Jacquesovi Chaban-Delmasovi, že sedmiletka „je tím nejstabilnějším pilířem ústavy.“³² De Gaulle argumentuje varováním před návratem nestability do exekutivy, kterou by tam mohl vnést parlament posílený vědomím, že byl prezidentův mandát zkrácen. V roce 1964 naopak vůdce socialistů Gaston Defferre vyjádřil svoji náklonnost k pětiletému mandátu. V červenci stejného roku zdůraznil klub Jeana Moulina³³ nutnost „zlepšit pomocí pětiletky podmínky spolupráce mezi prezidentem a parlamentem.“³⁴ 16. září 1969 je podán první návrh zákona požadující zkrácení prezidentského mandátu ze sedmi na pět let. Byl pod ním překvapivě podepsán člen gaullistické strany UDR, poslanec Alexandre Sanguinetti.³⁵

Georges Pompidou si jako první ministerský předseda dal za úkol zavedení pětiletky. O svém záměru promluvil během vystoupení v parlamentu 3. dubna 1973 s jednou výhradou: nesmí dojít k časové shodě v konání prezidentských a legislativních voleb. Jedině tak by byla pětiletka reformou zajišťující kontinuitu. Národní shromáždění a senát hlasovali o novele ve stejné době (16. a 19. října), v žádné z komor se ale stále nedařilo dosáhnout většiny. Nakonec bylo hlasování 24. října odloženo z důvodů přetrvávajících roztržek mezi členy parlamentu, z nichž někteří se snažili docílit přijetí zákona za každou cenu.

Otázka však byla stále aktuální v rámci parlamentních diskuzí. V prosinci 1979 během jedné z takových diskuzí vyjádřil Louis Mexandeau lítost, že Valéry Giscard d'Estaing sice mohl „označit určité záležitosti za podstatné“, ovšem pak je opoměl

³¹ Avril, Pierre. *Quel équilibre entre exécutif et législatif?*, RDP, n.1/2, 2002, s.268.

³² Převzato v BOUTIN Christophe, ROUVILLOIS Frédéric. *Quinquennat ou septennat*, Flammarion, sbírka Dominos, 2000, s.41.

³³ Klub Jeana Moulina je sdružením mladých vysokých funkcionářů, kteří se snaží vnést nové impulsy do politického smýšlení levice.

³⁴ BOUTIN Christophe, ROUVILLOIS Frédéric. *op.cit.*, s.40.

³⁵ Návrh ústavního zákona č.758, 16. září 1969, *JO Débats parlementaires*, s. 2278.

„aplikovat.“³⁶ Nástupce Georsege Pompidou se opravdu rozhodl neiniciovat nové hlasování o reformě, aby nebyl „podezříván, že chce zpochybnit instituce V. republiky.“³⁷ V roce 1984 se Valéry Giscard d'Estaing ještě postavil za zavedení šestiletého mandátu s možností jednoho znovuzvolení, poté se však vrátil k prosazování pětiletky, přičemž stejný postup doporučil i ministerským předsedům Jacquesovi Chirakovi (v roce 1986) a Edouardovi Balladurovi (v roce 1994).³⁸

V roli poslance Francois Mitterrand odsuzoval nerovnováhu institucí, kdy všemocná exekutiva (včetně prezidenta) válcovala legislativní a soudní moc. Když se ale stal hlavou státu, neinicioval ani on žádná jednání o pětiletce, přestože se sám v rozmezí dvaceti let (1968 – 1988) o této alternativě pětkrát zmínil v rámci svých volebních slibů. V letech 1982 a 1992 byly předloženy ještě dva návrhy na zavedení šestiletého nebo pětiletého mandátu, neměly však žádné pokračování.³⁹ Je ale třeba připustit, že jakákoliv revize ústavy by mohla narazit v senátu, kde zasedala většina, která byla v opozici vůči hlavě státu. Jak už bylo naznačeno, také Francois Mitterrand ukáže zdrženlivý postoj vůči pětiletce. Vyjádřil se v tom smyslu v dopise adresovaném Georgesovi Vedelovi, jenž byl v listopadu 1992 pověřen vedením poradní komise vzniklé za účelem revize ústavy. Mitterrand mu vysvětluje, že „mandát prezidenta by měl být delší než ten poslanecký (pět let) a minimálně stejně dlouhý jako ten starosty nebo generálního rady (šest let).“⁴⁰ V takové situaci nemohlo nikoho překvapit, když se Vedelova komise ve své zprávě předložené 15. února 1993 nakonec vyjádřila pro zachování sedmiletého mandátu.

Snaha o zavedení pětiletky proti sobě postaví i Jacquese Chiraka a Lionela Jospina. Druhý jmenovaný ji prosazuje, aby „demokracie začala dýchat v preveditelnějším rytmu.“⁴¹ Prezident Jacques Chirac váhá. Přesto ale bude většinovým proudem donucen přikročit ke zkrácení mandátu.⁴² Návrh byl schválen v referendu

³⁶ MEXANDEAU, Louis. *Discussion sur les conditions d'eligibilité aux fonctions de Président d'université*, zasedání z 10. prosince 1979, JO Débats parlementaires, s.11543.

³⁷ GISCARD D'ESTAING, Valéry. Rozhovor vedený Jean-Michelem Blanquerem, RDP, n.5/6, 1998, s.1266.

³⁸ BIGAUT, Christian. *Du septennat au quinquennat : histoire et arguments*, Regards sur l'actualité, n.266, s.6.

³⁹ Pierre Mesmin – návrh ústavního zákona č. 1195; Michel Noir – návrh ústavního zákona č. 2911.

⁴⁰ BIGAUT, Christian. *op.cit.*, s. 7.

⁴¹ JOSPIN, Lionel. Televizní debata s Jacquesem Chirakem, Antenne 2, 2. května 1995.

⁴² Dva návrhy na změnu zákona byly předloženy v prvním případě levicovým a v druhém pravicovým poslancem 9. a 17. května 2000.

24. září 2000 a 2. října se stal součástí ústavy.⁴³

⁴³ Ústavní zákon č. 2000-964 z 2. října 2000 upravující délku prezidentského mandátu, JO, 3. října 2000, s. 15582.

3 Rozložení sil před pětiletkou

Narozdíl od svých předchůdců ze III. a IV. republiky není prezident V. republiky pouhým arbitrem či obratným stříhačem pásky při nejrůznějších slavnostních příležitostech. Hlava státu je nyní také vůdcem. Je ve skutečnosti hlavní součástí celé institucionální organizace, jak podotkl Michel Debré ve svém projevu z 27. srpna 1958 před Radou státu, nejvyšším správním úřadem Francie: „Potřebujeme základní princip. (...) A tím je prezident republiky.“⁴⁴ Jistě, ale k tomu je zapotřebí také parlamentní většiny, která ho podpoří. Tato skutečnost je podmínkou *sine qua non* pro plnou převahu hlavy státu. A pokud se tak stane, nenajde se svými pravomocemi sobě rovného i přesto, že v textu ústavy je to vláda, kdo „určuje a řídí politiku národa.“⁴⁵ V praxi je prezidentovi republiky podřízen ministerský předseda i všichni ministři. Vláda má pak mimo jiné značný vliv na parlament. Díky tomuto institucionálnímu ricochetu může prezident republiky ovládat každé ze dvou odvětví, kterými jsou moc zákonodárná a moc výkonná.⁴⁶

Tato institucionální nerovnováha V. republiky, jež předchází přijetí pětiletky, je vysvětlována především hlavním zdrojem moci prezidenta, tedy způsobem jeho zvolení a faktem, že se stává také hlavou parlamentní většiny. Tato síla vycházející z pravomocí daných ústavou, mu umožňuje nejen vést vládu, ale také mít silný vliv na parlament, který se po omezení výsad v roce 1958 stal bezbranným.

3.1 Prezident všech Francouzů

V porovnání se svými předchůdci bývá prezident V. republiky považován za silnou osobnost. Zavedení přímé volby prezidenta v roce 1962 většinovým dvoukolovým hlasováním zapříčinilo znásobení jeho legitimacy. Nikdo by si dnes nedovolil pochybovat o tom, že nejlepším reprezentantem všech Francouzů je právě prezident republiky. A proto by si také ani nikdo nedovolil odpírat mu jeho aktivní roli ve vedení státu.

Charisma bývá nejčastěji definováno jako schopnost získat si přirozenou cestou

⁴⁴ Převzato v DE BAECQUE, Francois. *Qui gouverne la France?*, PUF, Paris, 1976, s. 186.

⁴⁵ Článek 20 francouzské ústavy ze 4. října 1958.

⁴⁶ BOURDON, Pierre. *Le quinquennat, cinq ans apres*, L'Harmattan, Paris, 2008, s.39.

vliv a prestiž. Ne náhodou znamená „charisma“ v řečtině „dar“.

Charles de Gaulle si byl velice dobře vědom, jaký význam má tento povahový rys pro řízení chodu státu. S lítostí ho postrádal například u Alberta Lebruna: „Chyběly mu dvě věci, aby se mohl stát hlavou státu: aby byl tou hlavou a aby tu byl nějaký stát.“⁴⁷ Tato kritika vůči prezidentovi, který byl ve funkci před nastolením režimu Vichy, poukazuje na dva momenty. Jednak jde o výtku vůči instituci prezidenta v době III. republiky, neboť pravomoci, kterými tehdy disponovala hlava státu, byly téměř nulové. Tato skutečnost ostatně přetrvala i v dobách IV. republiky. Za druhé Charles de Gaulle káral Alberta Lebruna za to, že neprokázal dostatečně silný charakter v roce 1940, kdy poražená Francie hledala nového vůdce. Nicméně šlo také o úmyslné rozhodnutí ze strany členů parlamentu III. a IV. republiky. Nechtěli totiž jmenovat „ty nejsilnější osobnosti“, které by mohly být příliš aktivní a měly by pak na vedení země větší vliv než zákonodárci.⁴⁸ To byl mimojiné důvod, proč v roce 1920 získal Paul Deschanel přednost před Georgesem Clemenceauem.

Rok 1962 můžeme bezpochyby označit za moment, kdy byl vytvořen jeden ze symbolů moci prezidenta republiky. Poslanci i senátoři tehdy spojili své síly, aby pokud možno efektivně narušili politické aktivity Charlese de Gaulla. Ten se jakožto vůdce exekutivy rozhodl prostřednictvím referenda (na základě článku 11 ústavy) povolát na pomoc občany, aby tak dosáhl změny ústavního textu a do budoucna nastolil nový způsob volby prezidenta. Kritika ze strany členů parlamentu se soustředila na použití článku 11 ústavy namísto článku 89. Článek 11 je totiž součástí výlučných pravomocí prezidenta republiky, a proto nevyžaduje, aby dal parlament souhlas s jeho využitím. Stačí pouze návrh ze strany vlády. Naproti tomu článek 89 mluví přímo o nutnosti změny ústavy a vyžaduje současně i schválení parlamentem.

Obecně řečeno, posvěcení tohoto referenda představovalo pro poslance a senátory dvojí riziko. Především se jednalo o potvrzení faktu, že interpretace ústavy může být diskutabilní, jelikož použití článku 11 bylo značně sporné. Posléze samotná všeobecná přímá volba prezidenta vedla k přiznání silné legitimacy a tedy k možnému oslabení instituce parlamentu.

Gaston Monnerville, předseda senátu, kvalifikoval 30. září 1962 toto jednání jako

⁴⁷ Převzato v DOUZOU, Laurent. *Histoire de la France depuis 1940*, kurz IEP, Lyon, 2005.

⁴⁸ ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle. *op.cit.*, s.49.

„zneužití úřední moci.“⁴⁹ Vidíme tedy, do jaké míry byla osobnost hlavy státu determinující. K tomu byl navíc 4. října 1962 poslanci přijat první a jediný návrh na vyslovení nedůvěry vládě v historii V. republiky.⁵⁰ Prezident zareagoval tak, že obnovil vládu Georgese Pompidoua a rozpustil Národní shromáždění, což vedlo k vítěznému konci. Voliči pak postupně přijali reformu volby hlavy státu všeobecným přímým hlasováním a zvolili parlamentní většinu, která byla de Gaullovi nakloněna.

V návaznosti na politiku, kterou od roku 1958 praktikoval Charles de Gaulle, se jeho následníci pokoušeli zachovat, ne-li posílit, tento obraz silné, charismatické a vážené autority. Stále se vyvíjející způsoby komunikace a medializace politického života hrály v tomto procesu velmi důležitou roli. A jak potvrzuje Marie-Anne Cohendet: „Osobnost aktérů je proměnlivou determinantou,“ jelikož se jedná o parametr, který v kombinaci s dalšími prvky posiluje „supermoc“ prezidenta.⁵¹ Těmi ostatními prvky (také determinujícími, ale stabilními) jsou zejména již zmiňovaná přímá všeobecná volba a také fakt, že de Gaulle byl zvolen většinovou a dvoukolovou. Právě během takových přímých „randez-vous“ mají Francouzi systematickou snahu volit charismatickou osobnost. Tato charakteristika hlavy státu se nakonec stala proměnlivou determinantou a naprostou nutností pro ty, kteří chtějí dosáhnout na nejvyšší post v zemi.

Na počátku, to znamená během krátkého období mezi 4. říjnem 1958 a 6. listopadem 1962, byl prezident V. republiky volen nepřímo kolegiem volitelů. Tento specifický celek tvořilo 80 000 voličů: poslanci, senátoři a z devadesáti procent členové zastupitelstev. Již zde byla patrná změna oproti způsobu volby ve III. a IV. republice.⁵² Přesto však nebyla příležitost zhodnotit všechny změny, které s sebou tento nový způsob volby prezidenta nesl. Vždyť kolegium mělo možnost vykonat svoji povinnost pouze jedenkrát.⁵³ Charles de Gaulle se mohl prosadit spíše díky své osobnosti a přirozené legitimitě, kterou získal jako muž 18. června 1940, než díky

⁴⁹ Převzato v BOURDON, Pierre.*op.cit.*, s.40.

⁵⁰ Vyslovení nedůvěry mělo za cíl svrhnout vládu a nikoliv odvolat prezidenta. Přesto však bylo nepřímo namířeno proti Charlesovi de Gaullovi: poslanci ve finále vinili vládu Georgese Pompidoua, že nabídla prezidentovi využít proceduru referenda, která tvoří článek 11 ústavy.

⁵¹ COHENDET, Anne-Marie. *Le président de la République*, Dalloz, sbírka Connaissance du droit, Paris, 2002, s. 118 – 119.

⁵² Prezident republiky byl volen pouze členy parlamentu, což odpovídalo maximálně jedné tisícovce voličů.

⁵³ 21. prosince 1958 byl Charles de Gaulle zvolen kolegiem volitelů prezidentem republiky.

novému způsobu volby spočívajícím v rozšířeném kolegiu volitelů.

Důsledky, jež lze spolehlivě změřit, se dostavují po revizi ústavy 6. listopadu 1962, kdy fakticky došlo k druhému narození – nebo pokřtění – Ústavy V. republiky.⁵⁴ Někteří znalci ústavy jako Maurice Duverger dokonce navrhovali, aby se nadále hovořilo o VI. republice. Díky přímé všeobecné volbě se může prezident honosit tím, že byl zvolen miliony Francouzů starších osmnácti let. Jeho legitimita se již neodvívá od členů parlamentu nebo od kolegia volitelů, je mu udělena přímo lidem.

V projevech, které následují po vyhlášení výsledků, nikdy nezapomene nově zvolený prezident zdůraznit, že po dobu trvání svého mandátu bude „prezidentem všech Francouzů.“⁵⁵ Toto tvrzení podtrhuje i fakt, že při dvoukolovém většinovém hlasování musel být zvolen více jak 50% odevzdaných hlasů. V takových podmínkách demokratické legitimacy je pro parlament velice těžké vytvořit protiváhu. Ústava ostatně neposkytuje žádný efektivní prostředek jak neutralizovat nebo alespoň omezit vliv prezidenta republiky. Takové rozdělení moci ve prospěch instituce prezidenta a na úkor parlamentu a vlády je způsobeno tím, že hlava státu má suverenitu i vůči své většině v Národním shromáždění.

3.2 Vůdce vlastní většiny v parlamentu

Jev, který vede k částečnému posunu ve vykonávání zákonodárné a výkonné moci a to dle libosti prezidenta, se nazývá *většinový princip*. Hlava státu je totiž zvolena na základě politického programu, který bude za přispění většiny plnit vláda a uzákoňovat parlament. Tato převaha prezidenta ale *de facto* vede k oslabení dělby moci, jejíž principy jsou přitom nedílnou součástí textu ústavy. Zde můžeme pozorovat první rozpor mezi právem a jeho vykonáváním.

Většinový princip, tak jak ho známe v případě Francie, lze charakterizovat jako určité množství lidí uskupených kolem myšlenek zahrnutých v programu, jehož vytvoření podnítl příští prezident republiky. Tento faktický (nikoli však z hlediska práva) vůdce institucí, je podpořen většinou poslanců zvolených na základě již

⁵⁴ Zákon č.62-1292 pojednávající o volbě prezidenta republiky všeobecným hlasováním, JO, 7. listopadu 1962, s. 10762.

⁵⁵1) CHIRAC, Jacques. *Discours*, Paris, 7. května 1995 a *Discours*, Paris, 5. května 2002.

2) SARKOZY, Nicolas. *Discours*, Paris, 6. května 2007.

zmíněného programu. Taková většina je neformálně utvořena během prezidentských voleb a institucionalizována během voleb legislativních.

Prezidentský většinový princip je specifikem francouzských institucí a nenajdeme ho v žádné jiné evropské parlamentní demokracii. Nikde jinde totiž hlava státu sama nedefinuje národní politický program a není vůdcem parlamentní většiny.

Podle Bernarda Romana umožnil většinový princip, který se objevil chvíli po přijetí Ústavy V. republiky, „pluralismus uvnitř stability.“⁵⁶ Narozdíl od předešlých ústavních režimů lze vyjadřovat rozdílné a protichůdné názory bez toho, aby se exekutiva, přesněji řečeno vláda musela obávat možné destabilizace či dokonce svržení ze strany parlamentu. Většina je stále připravena podpořit politiku vlády, ať už jsou nesouhlasné názory vyřčené v jejím středu jakékoliv.⁵⁷ To je důkaz, že k porozumění ústavy je třeba sledovat její praktické uplatňování: většinový princip je „čistým produktem fungování našich institucí.“⁵⁸

Většinový princip je výsledkem komplexní směsi, která vzniká smícháním přímé volby prezidenta s dvoukolovým většinovým systémem, kterým je volen. Hlava státu se tak těší autoritě, díky níž má přímou kontrolu nad příštími legislativními volbami. V rámci parlamentní většiny je proto žádoucí být na straně prezidenta. Jednoduše řečeno, názor Elysejského paláce musí být vyslyšen, podpořen a schválen.

Po ukončení prvního kola prezidentských voleb začíná většinový princip získávat konkrétní podobu. Dva kandidáti, kteří se dostali nejdále, se utkají ve druhém kole. Jsou zdrojem stability příští vlády. Prezidentská volba je totiž příležitostí sdružit se kolem společného projektu. Kandidáti, kteří neuspěli v prvním kole, se mohou připojit k jednomu z postupujících. Dohady mezi přívrženci a další přeskupování napomáhá vzniku nového prezidentského programu, nového spíše svou formou než podstatou. Neboť pokud forma dosavadního projektu není zásadně změněna, přibudou do budoucna další signatáři, kteří dodají své hlasy: podpoří potenciální hlavou státu. Je třeba poznamenat, že v letech 1965 a 1974 došlo ke sjednocení již před prvním kolem, jelikož Francois Mitterrand byl jediným kandidátem levice.

Narozdíl od praxe III. a IV. republiky v V. republice již nevzniká ani nezaniká

⁵⁶ ROMAN, Bernard. *L'organisation des élections présidentielles et législatives*, Zpráva č.2791, Národní shromáždění, Paris, 12. prosince 2000.

⁵⁷ ROMAN, Bernard. *op.cit.*

⁵⁸ ROMAN, Bernard. *op.cit.*

koalice během legislativního období. Prezidentská většina se rodí v době, kdy se volí její vůdce. Prezident díky tomu může upevnit svou autoritu s větší mírou legitimacy: přímo vůči vládě a prvnímu ministrovi, nepřímo vůči parlamentu. Je vůdcem zvoleným na základě programu, který sám vytvořil, ovšem jeho realizaci mají podle ústavy v rukou jiné instituce - ministerský předseda spolu s vládou (za exekutivu) a členové parlamentu zvoleni více méně pod nálepkou „prezidentské většiny“ (za legislativu).

Existence většinové disciplíny je demokratickou nadstavbou v tom smyslu, že garantuje stabilitu vlády, která je tak méně ohrožována ne příliš odbojně naladěnými poslanci. Většinový princip zároveň vytváří riziko zablokování demokratické kontroly postupů výkonné moci. Členové parlamentu mají velmi málo příležitostí vzepřít se vládní politice, na niž dohlíží prezident republiky. Navíc jsou tu média, která čekají na sebemenší odchylku v názoru vyslovenou poslancem vládní většiny, aby na ni mohla hlasitě upozornit. Podle slov Oliviera Beauda existence prezidentské většiny „zcela omezuje efektivitu dělby moci.“⁵⁹

Uvnitř parlamentních režimů obvykle funguje dualita mezi exekutivou a legislativou. Parlament využívá kontrolních mechanismů vůči vládě, která se mu zodpovídá. Naopak exekutiva disponuje obrannými mechanismy pro případ, že dojde k dlouhodobému zpochybňování jejích aktivit. Národní shromáždění pak může svrhnout vládu vyslovením nedůvěry nebo tím, že jí důvěru odmítne udělit. Vláda může navíc sama přímo riskovat svou vlastní odpovědnost hlasováním, ať už o nějakém textu nebo o obecném politickém prohlášení. Ukončit konflikt mezi oběma mocemi může také lid, a to rozpuštěním Národního shromáždění. Všechny tyto nástroje jsou součástí původní ústavy – z roku 1958. V roce 1962 se potvrdila klasická dualita, jež vedla ke krizi vztahu tête-à-tête exekutivy a legislativy. Jedním ze zamýšlených důsledků reformy bylo nahrazení legitimacy poslanců širším polem působnosti pro hlavu státu. Ostatně cílem rozpuštění Národního shromáždění generálem de Gaullem bylo „sjednotit kolem něj většinu.“⁶⁰ Výsledek následujících voleb to také potvrdil. Tento precedent tak podpořil „myšlenkový zvyk“, který „přiměl členy parlamentu a ministerského předsedu uvěřit, že jsou závislí na

⁵⁹ BEAUD Olivier, *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la Vème République*, RDP, n.5/6, 1998, s.1550.

⁶⁰ COHENDET, Marie-Anne. *op.cit.*, s 118.

prezidentovi.“⁶¹

Reforma způsobu volby hlavy státu znamenala jasný řez v rozložení politické moci v zemi. Klasická dualita exekutiva - legislativa bude do budoucna nahrazena vztahem většina - opozice. Prezident republiky disponuje dvěma pákami, kterými jsou exekutivní a legislativní moc. Tento vývoj nicméně nebyl provázen potřebnými ústavními reformami. Na teoretické rovině zůstává vše u klasického modelu, ovšem ve skutečnosti již nejsou exekutiva a legislativa jasně odděleny, jelikož jsou sjednoceny v rámci prezidentské většiny. Pokud by systém měl stát na vztahu většina - opozice, pak by se druhá strana měla zaměřit na kontrolu činnosti exekutivy. Takové praxi však chybí právní základ. Kvůli absenci dostatečně efektivních výsad daných ústavou, je manévrovací prostor pro opozici značně omezený.

Činnost parlamentu, někdy shovívavého a často bezmocného, se omezila na pasivní roli. Naopak pro prezidenta republiky, který už tak disponuje nástroji danými ústavou, jež mají větší sílu než bývá obecně zvykem, je extraústavní síla většinového principu doslova esem v rukávu.

3.3 Nadvláda prezidenta a bezmoc parlamentu

Francouzský prezident disponuje několika tituly spojenými s jeho funkcí. Je spoluprinčem v Andoře podle článku 43 ústavy knížectví a byl jmenován čestným kanovníkem katedrály Saint-Jean-de-Latran v Římě i kostela Saint-Germain-des-Prés v Paříži. Je také velmistrem národního pořádku Čestné legie. Ovšem pravomoci hlavy státu, které mu připisuje Ústava V. republiky, jsou mnohem zásadnější.

Podle článku 5 ústavy prezident republiky „dohlíží na respektování ústavy“ a je „garantem národní nezávislosti, územní integrity a respektování dohod.“

Dále je třeba oddělit ty pravomoci, které vyžadují spolupodpis, a takové které mohou být vykonávány samostatně. Zaměříme se pouze na ty, které jsou nejdůležitější pro uplatnění vlivu na státnické záležitosti.

Pravomoci se spolupodpisem (contreseing) vyžadují buď spolupodpis ministerského předsedy, nebo jednoho z ministrů, jehož resortu se problematika týká. Teoreticky se tedy předpokládá, že dojde ke shodě názorů dvou autorit: prezidenta a

⁶¹ Tamtéž, s.119-120.

vlády. Díky spolupodpisu nese před parlamentem odpovědnost za dané rozhodnutí vláda.

Z textu ústavy dále vyplývá, že hlava státu předsedá Radě ministrů (článek 9), bezpečnostním radám a také výborům, protože je vrchním velitelem armády (článek 15). To ho opravňuje „stisknout“ tlačítko pro použití atomových zbraní.⁶² Prezident jmenuje nejvyšší funkcionáře. Navíc je signatářem dekretů a předpisů diskutovaných v Radě ministrů (článek 13). Také velvyslanci jsou pověřováni samotným prezidentem (článek 14), který má mimojiné mandát na dojednávání a následnou ratifikaci mezinárodních smluv (článek 52).⁶³ Nicméně v určitých případech je k ratifikaci nutné přijetí zákona, aby nedošlo k tomu, že prezident něčím prostřednictvím vydá souhlas k mezinárodnímu závazku (článek 53).

Pravomoci bez spolupodpisu představují veškeré zvláštní kompetence, jenž prezident vykonává samostatně. Za režimů III. a IV. republiky neměla hlava státu žádnou reálnou moc. Veškeré její aktivity vyžadovaly *contresigne*. Tyto časy jsou z velké části minulostí. V případě Ústavy V. republiky „se jedná o zásadní inovaci“, jak zdůrazňuje Pierre Pactet, neboť „předtím prezident nemohl zaujmout žádné stanovisko (...), ani přednést projev, aniž by o tom s předstihem neinformoval vládu.“⁶⁴ Nejvýznamnější pravomocí prezidenta je jmenování premiéra (článek 8-1). Prezident rovněž může, na základě návrhu vlády nebo obou komor, sáhnout po referendu a to v případě „návrhů zákonů týkajících se organizace veřejné moci“ (hospodářská nebo sociální politika, veřejné služby či ratifikace smlouvy – článek 11). Následuje právo rozpustit Národní shromáždění s podmínkou předchozí konzultace s premiérem a předsedy obou komor (článek 12).⁶⁵ Tato konzultace však bývá čistě formální a jejich názory jsou pouze poradního charakteru.

Obecně řečeno, pokud se vzdálíme od teorie, abychom mohli pozorněji sledovat praxi, zjistíme, že ať už jde o zvláštní pravomoci nebo ty se spolupodpisem, hlava státu podpořená většinovým principem může prosadit své politické záměry přímo prostřednictvím členů vlády nebo nepřímo skrze parlament.

⁶² Článek 5 dekretu č. 96-520 z 12. června 1996 pojednávající o rozdělení odpovědnosti pro případ nutnosti použití nukleárních zbraní, JO, 15.června 1996, s.8921.

⁶³ BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s. 53.

⁶⁴ PACTET, Pierre. *op.cit.*, s. 444.

⁶⁵ Právo na rozpuštění bylo použito pětkrát: 6.října 1962, 30.května 1968, 18.května 1981, 13.května 1988 a 21.dubna 1997.

3.3.1 Nadhodnocování role prezidenta

Každou středu prezident republiky uzavírá Radu ministrů osobní poznámkou, například nějakou aktualitou. Jde o silný symbol: prezident je vždy tím, kdo má poslední slovo. Když v roce 2002 utrousil ministr financí Francis Mer v závěru zasedání rady několik komentářů, neopoměl mu tehdejší ministerský předseda Jean Pierre Raffarin toto pravidlo připomenout.⁶⁶

Pokud jde o parlament, všechny prezidentské většiny po roce 1962 trvale podporovaly svého vůdce, konkrétně kvůli většinovému principu. Tento „prezidentský způsob čtení“ je sám o sobě velmi velkorysý.⁶⁷ Ústavní praxe režimu, jenž zůstává parlamentním, vychází z faktu, že prezidentské kompetence vycházejí z dvojího základu: ze všeobecné přímé volby a z článku 5 ústavy, který z něj dělá garanta ústavy dohlížejícího na její respektování. Během tiskové konference z 31. ledna 1964 Charles de Gaulle jasně potvrdil toto směřování: „Pokud je jasně míněno, že lid svěřil nedělitelnou státní moc do rukou prezidenta, kterého si zvolil, že neexistuje žádná další moc, ani ministerská, ani civilní, ani vojenská, ani soudní, která by nebyla jemu svěřena a jím hájena, (...) pak mu náleží spravovat svrchovanou doménu, která je mu vlastní společně s těmi, jejichž řízení svěřil jiným.“⁶⁸ Jinak řečeno, hlava státu a garant ústavního textu se nemůže zmýlit při výběru funkcí, které by měl zastávat, jelikož Francouzi by si to tak přáli. S tím ale nasouhlasí většina právních znalců v čele s Charlesem Zorgbibem: „Ne, prezident nemá v rukou veškeré pravomoci, není pánem ve vymezování svých vlastních kompetencí anebo kompetencí ostatních ve vztahu k těm svým.“⁶⁹

Pro představu, právní propojení článků 5, 13, 15, a 52 ústavy se stalo základem pro výhradní oblast prezidenta, která mu umožňuje samostatně rozhodovat o politické orientaci v oblasti národní bezpečnosti a zahraniční politiky. Právě proto nebyla žádným způsobem konzultována s parlamentem válka v Perském zálivu v roce 1991, obnovení nukleárních pokusů v Pacifiku v roce 1995 nebo letecké nálety

⁶⁶ NAY, Catherine. *Edito politique*, Paris (Europe 1), 28.října 2006.

⁶⁷ ARDANT, Philippe. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15. vydání, LGDJ, Paris, 2003, s.470.

⁶⁸ Převzato v ARDANT, Philippe. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15. vydání, LGDJ, Paris, 2003, s.473.

⁶⁹ Převzato v VIEL, Marie-Thérèse. *La repartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, RDP, n.109, 1993, s.168.

na Jugoslávii v roce 1999.

Díky většinovému principu praxe také vyžaduje, aby vláda podala demisi, jakmile o to prezident požádá ministerského předsedu. 16. září 1969, na počátku působení Georgese Pompidoua v prezidentské funkci, přednesl tehdejší čerstvě jmenovaný premiér Jacques Chaban-Delmas před Národním shromážděním projev o dalším směřování politiky. Tento projev se v tehdejší době zcela vymykal obecným normám. Ministerský předseda pravice a značně konzervativní většiny rozebral a diagnostikoval blokace ve francouzské společnosti a nastínil program pro vytvoření „nové společnosti“. Šlo o výroky, jež „zpečetily jeho osud.“ Georges Pompidou mu neodpustil hlavně z toho důvodu, že si od něj zmíněný projev nenechal předem schválit.⁷⁰ V roce 1972 po odvolání Jacquese Chaban-Delmase vstoupil do Matignonského paláce jeho nástupce nevelkého vzrůstu, Pierre Messmer.⁷¹ „Naprostá podřízenost“ premiéra prezidentovi byla potvrzena.⁷² Hlavní tvůrci ústavy z roku 1958 přitom nezamýšleli takovou roli pro prezidenta republiky. Jeho pravomoc sesadit vládu vycházela z předpokladu, že ji využije ten, kdo zároveň vládne. Nejednalo se tedy výslovně o vůli prvotního zplnomocnitele. Ovšem jak vysvětluje Pierre Pactet: „Prezident je (od roku 1962) díky způsobu, jakým byl zvolen, původním držitelem této moci (exekutivní) a slouží tedy jako opora ostatním exekutivním orgánům.“⁷³

Ministerský předseda, obecně vláda, disponují „prezidentskou“ legitimitou, jelikož jsou ve funkci pouze z vůle prezidenta.⁷⁴ Demokratická legitimita, které se prezident těší, si vynucuje respekt – premiér i ministři naslouchají pokynům z Elysée, které bývají často konkretizovány v podobě direktivních listin.⁷⁵ Může se také jednat o prohlášení do médií či o instrukce pro Radu ministrů, které prezident předsedá. Valéry Giscard d'Estaing například dával ministerskému předsedovi dvakrát do roka cestovní listy pro vládu.

Byl by omyl napsat, že prezident kontroluje veškerou činnost vlády. Stejně jako ve správním právu existuje myšlenka zmocnění k podpisu, disponuje i hlava státu

⁷⁰ DOUZOU, Laurent. *op.cit.*

⁷¹ Demise vlády byla nepřímo řízena z Elysée.

⁷² ARDANT, Philippe. *op.cit.*, s. 474.

⁷³ PACTET, Pierre. *op.cit.*, str 446.

⁷⁴ Ministři jsou jmenováni prezidentem republiky na základě návrhu premiéra (článek 8-2). Poslední slovo má vzhledem k jeho legitimitě takřka vždy prezident.

⁷⁵ Skrze tyto direktivní listiny dává prezident výslovné příkazy své vládě.

možností udělit plnou moc, která dá zmocniteli právo dohlížet na určité strategické materiály zmocněnce. Vzhledem ke své „supremaci“ může prezident „zplnomocnit kterékoli téma, aby prosadil své rozhodnutí.“⁷⁶

Jakmile premiér zjistí, že již s prezidentskou politikou nesouhlasí, nezbyvá mu nic jiného než dobrovolně odstoupit. To byl i případ Jacquese Chiraka v létě 1976, v době prezidentského působení Valéry Giscard D'Estainga. Žádnému z prezidentů V. republiky nebylo zatěžko toto svému premiérovi připomenout. A tak prezident „rozhoduje“ a ministr „koná“, zvláště když se jedná o prezidentovu vyhrazenou doménu. Právě proto použil Jacques Chirac sloveso „konat“, když hovořil o tehdejším ministru financí Nicolasi Sarkozym. Ministr neměl diskutovat o připsání dodatečného úvěru v rámci rozpočtu, konkrétně ve prospěch resortu obrany.

Nicméně primát prezidenta nebyl v historii V. republiky pevným pravidlem. Ve třech případech se následkem legislativních voleb, které proběhly během sedmiletky, stali poslanci prezidentské většiny v Národním shromáždění minoritou.⁷⁷ Kohabitace je populární odplatou za politiku prezidenta, který je nucen jmenovat premiéra podporovaného nově vzniklou parlamentní většinou. Výsledkem celé situace je, že prezident republiky, jenž má pouze minoritní podporu v Národním shromáždění, již nemůže ovlivňovat vládní politiku, tudíž se vytrácí veškeré výsady spojené s většinovým principem. Z odborného pohledu je výhodou takové situace, že může být nastolena koherence ve fungování institucí: „Díky zneutralizování tradičního prezidencialismu V. republiky lze spatřit opravdovou ústavní roli hlavy státu (...).“⁷⁸

Jak bylo zamýšleno v článcích 20 a 21 ústavy: „Je to vláda, kdo nyní pod vedením ministerského předsedy určuje a řídí národní politiku.“⁷⁹ Od nynějška musí být premiér vyslyšen, když spolupodepisuje spisy prezidenta, za které nese odpovědnost před Národním shromážděním. Dochází tak „ve větší míře k arbitrážnímu pojetí funkce prezidenta“⁸⁰, což je situace blízká parlamentním systémům.

⁷⁶ FOURNIER, Jacques. *Politique gouvernementale : les trois leviers du Président*, Pouvoirs, n.41, 1987, s.64.

⁷⁷ 1986 – 1988, 1993 – 1995, 1997 – 2002, jde o devět let celkového času od vzniku V. republiky.

⁷⁸ ZARKA, Jean-Claude. *Fonction présidentielle : l'évolution*, Revue politique et parlementaire, n.1006, 2000, s.38.

⁷⁹ CHANTEBOUT, Bernard. *Droit constitutionnel et science politique*, 14. vydání, Armand Colin, Paris, 1997, s.525.

⁸⁰ COHENDET, Marie-Anne. *op.cit.*, s. 110.

Je třeba částečně relativizovat tento výrok („více arbitrážní“), jelikož na základě ústavy má prezident právo ponechat si určité výlučné pravomoci..

Nejlepším příkladem jsou jednání o mezinárodních smlouvách. Vzpomeňme na obrázek dvou židlí 11.prosince 2000 při evropském summitu v Nice, kdy prezident Jacques Chirac a premiér Lionel Jospin budili dojem, že se musí rozhodnout společně. Přitom kohabitace je především konkurenčním bojem mezi dvěma představiteli exekutivy. Toto národní soutěžení však nesmí proniknout na mezinárodní scénu, protože by mohlo vést k nejasnostem ve vztahu se zahraničními partnery. V neposlední řadě se tato situace může zdát mlhavá v očích občanů.

V případě nominací podléhajících spolupodpisu dochází mezi oběma vůdci exekutivy pravidelně ke „smlouvání“. Je však třeba mít na paměti, že v rámci čtyřiceti osmi let existence V. republiky představuje kohabitace pouze malou část: devět let.

Mimo kohabitaci má na mezinárodní smlouvy vliv sám prezident (pokud o nich nevyjednává). Pokud jde o parlament, ten zůstává často němý, zvláště když jde o prezidentské záležitosti.

3.3.2 *Pravomoce omezené ústavou*

Naše analýza pravomocí parlamentu by se nyní měla zaměřit na Národní shromáždění, jelikož francouzský nerovný bikameralismus snižuje roli senátu, který nemá možnost kontrolovat exekutivu s dotatečnou „důsledností“.

Kompetence parlamentu můžeme rozdělit do čtyř kategorií. Poslanci mají právo na dispozici, schválení, návrh a zpochybnění.

Právo na dispozici je parlamentní iniciativou ve smyslu legislativním a ústavním. To první ve smyslu legislativním je sdíleno s ministerským předsedou podle článku 39 ústavy. Hlasování o zákonech je základní funkcí parlamentu. Právě tato funkce je jeho *raison d'être* vtisknuté do článku 34 a jeden z pilířů demokracie. Stejný článek striktně definuje, jak je třeba „zákon“ chápat: ne každé téma je předmětem zájmu členů parlamentu. Vedle této legislativní oblasti existuje ještě pojem „předpisu“, který je přímo v kompetencích exekutivy, a týká se všech „témat, která nespádají do

oblasti zákona.“⁸¹ Zde máme první omezení dané ústavou, jež vede k oslabení role parlamentu. Poslanci také mají možnost připomínkovat jakýkoliv návrh zákona (článek 44). Pokud jde o změnu ústavy, o jejím spuštění rozhodují spolu s prezidentem.⁸²

Druhými v pořadí jsou práva na schválení, která jsou dohromady čtyři. Především jde o vyhlášení války.⁸³ Stejně tak vyslání vojáků do zahraničí musí být schváleno parlamentem z důvodu možného zhoršení situace, které by logicky vyžadovalo znát předem stanovisko představitelů země. Na druhé straně, avšak ve stejném duchu, dává parlament vládě souhlas s prodloužením jejího mandátu (o němž bylo „rozhodnuto na Radě ministrů“) vždy o dalších dvanáct dnů.⁸⁴ Mimochodem podle článku 38 mohou poslanci a senátoři pomocí habilitačního zákona zmocnit vládu učinit některá legislativní opatření prostřednictvím předpisů.⁸⁵ Nakonec parlament ratifikuje některé smlouvy uvedené v článku 53.

Na třetím místě jsou práva návrhu směřovaná k prezidentovi republiky. Stejně jako ministerský předseda může i Národní shromáždění „na základě konkrétního programu schůze“ navrhnout svolání mimořádného zasedání parlamentu.⁸⁶ A jak už bylo výše zmíněno, návrhy zákonů zmíněných v článku 11 mohou být rovněž podstoupeny referendu na základě návrhu parlamentu. To však neznamená, že by hlava státu měla vázanou pravomoc. Ve skutečnosti přetrvává její libovolný charakter, a navíc je zde podřazenost parlamentu vůči prezidentovi.

Konečně k právům na zpochybnění patří - jako ve všech parlamentních režimech - především výsada umožňující poslancům zpochybnit konání vlády, jejímž nejradikálnějším výsledkem bývá demise. Z toho vyplývá, že Národní shromáždění může vyslovením nedůvěry vládu kdykoliv svrhnout (články 49-2 a 50). Stejnou možností ale disponuje i vláda. Jedná se o situaci, kdy premiér vědomně vsadí existenci vlády „na svůj program nebo (...) na prohlášení o politickém směřování“ (článek 49-1), které poslanci neschválí. Příslušný zákon je pak přijat bez hlasování v parlamentu. Ve finále může být tato iniciativa propojená, pokud dojde k výše

⁸¹ Článek 37 ústavy ze 4. října 1958.

⁸² „Prezident koná na základě návrhu ze strany ministerského předsedy a členů Parlamentu“, článek 89 ústavy ze 4. října 1958.

⁸³ Článek 35 ústavy.

⁸⁴ Článek 35 ústavy.

⁸⁵ Všechny předpisy vlády jsou ratifikovány Parlamentem, čímž získají sílu zákona.

⁸⁶ Článek 29 ústavy.

popsané aktivitě z obou směrů (článek 49-3). Parlament může také zaúkolovat Ústavní soud, aby rozhodnul, zda je určitá smlouva (článek 54) nebo zákon (článek 61) v souladu s ústavou.⁸⁷

Nemělo by se oddělovat rozložení ústavy, které je určující, a činnost legislativy. Role parlamentu je takto omezená z důvodu nevídaně charakteristických rysů, které nelze spatřit v rámci žádné jiné francouzské struktury. Vláda totiž řídí jak v Národním shromáždění, tak v parlamentu téměř veškerou činnost včetně programů schůzí (článek 48). Tato agenda se skládá ze dvou částí: první je prioritní, zatímco druhá doplňující, to znamená opravdu podružná ve smyslu vlastním i přeneseném. Prioritní část obsahuje veškeré předlohy zákonů (pocházející od vlády) a návrhy zákonů (ze strany parlamentu), které jsou již schváleny vládou. Jde o značnou výhodu, díky které může vláda nechat přednostně projednat preferované nebo urgentní texty. Následkem toho jsou ostatní otázky odloženy v rámci programu schůze na později. Samotný program se připravuje každý týden na zasedání předsedů obou komor.

Je však třeba mít na paměti existenci většinového principu, jenž si žádá, aby oblast legislativy byla prakticky podřízená exekutivě, konkrétně prezidentovi republiky.

3.3.3 *Svévolný způsob interpretace ústavy*

Nyní jde o to vysledovat odstup, který existuje mezi ústavními pravidly a jejich konkrétní realizací.

Jak již bylo řečeno, členové parlamentu mají právo iniciovat revizi ústavy. Ovšem pokud se oprostíme od teorie a zaměříme na praxi, jsme nuceni konstatovat, že žádná reforma ústavy vycházející z parlamentu a nikoli od prezidenta republiky, nemohla nikdy uspět.⁸⁸

Tím však strnulost systému nekončí. Během tiskové konference 1. října 1987 konstatoval Denis Baudouin, jeden z blízkých spolupracovníků ministerského předsedy Jacquese Chiraka: „Žádná vláda V. republiky nepředložila tolik návrhů

⁸⁷ Kromě prezidenta republiky a premiéra může tuto proceduru iniciovat předseda každé z komor Parlamentu nebo 60 poslanců či 60 senátorů.

⁸⁸ PACTET, Pierre. *op.cit.*, s.580.

zákona. Během posledního zasedání byl zlomen historický rekord, kdy návrhy předložené parlamentem tvořily pouze jednu pětinu.“⁸⁹

Statistiky potvrzují nedostatek pravomocí parlamentu a všemohoucnost exekutivy: pokud se zaměříme na dva poslední roky desátého legislativního období (1995-1997), musíme konstatovat, že 80% přijatých zákonů bylo původně navrženo exekutivou.⁹⁰

I historie tuto převahu hlavy státu v oblasti legislativy potvrzuje. V roce 1982, kdy prezident Francois Mitterrand zahájil druhý rok své první pětiletky, vyvstalo napětí mezi ním a jeho vlastní většinou. Ta odmítla jeho předlohu zákona týkající se událostí v severní Africe, kterou předložila vláda Pierra Mauroye. Text hovořil především o amnestii pro osm bývalých generálů a zároveň strůjců neúspěšného puče z roku 1961. Jeho účelem bylo také revidovat kariéru 800 důstojníků, 800 policistů a 400 občanských správců propuštěných z veřejných funkcí v letech 1961 – 1963. Poslanec a předseda klubu socialistů Pierre Joxe se pokusil o odbojný krok s pomocí dalších socialistických poslanců. Večer 20. října 1982 zažádal výkonný výbor Socialistické strany o stažení předlohy nebo alespoň vyjmutí části týkající se pučistů.⁹¹ Šlo o marný boj, neboť 23. listopadu 1982 se ministerský předseda, popáté od počátku sedmiletky, rozhodl využít článku 49-3 ústavy. Zákon byl tudíž schválen v původním znění, aniž by o něm bylo hlasováno. Socialističtí poslanci nešli tak daleko, aby vládě vyjádřili nedůvěru, čímž potvrdili znovunalezenou většinovou disciplínu.

Tato událost z roku 1982 je skvělou ilustrací neschopnosti parlamentu zablokovat legislativní úpravu předepsanou prostřednictvím Matignonu z Elysée. Členové parlamentu se musí smířit s tím, že budou realizovat volební sliby, které dala hlava státu: jsou vykonavateli prezidentského programu. I Pierre Mauroy se na půdě Národního shromáždění vyjádřil v podobném smyslu: „Francouzská společnost musí pomoci utišit smysly. Musí pomoci zhojit rány. To je role vlády. To je závazek, který na sebe vzala před národem během poslední volby prezidenta. Tento závazek je tedy třeba dodržet. A dodržen bude.“⁹²

⁸⁹ Převzato v PASSERON, André. *Après le discours du Président de la République devant le Conseil de l'Europe*, Le Monde, 3.října 1987.

⁹⁰ Bourdon, Pierre. *op.cit.*, s. 64.

⁹¹ BONNEFOUS, Edouard; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Année politique, économique, sociale et diplomatique en France (1982)*, Société des Editions Grand Siecle, Paris, 1983, s.151.

⁹² MAUROY, Pierre. Proslov ministerského předsedy před poslanci Národního shromáždění 23.listopadu

Podle této prezidencialistické vize dělají určití poslanci chybu, když se staví proti exekutivě, protože i oni jsou součástí většiny. A tak, ať už je většina v Národním shromáždění drtivá, hraniční, absolutní nebo relativní, „poskytuje ústava vládě dostatečné nástroje k tomu, aby ji mohla kontrolovat.“⁹³ Není přitom úkolem parlamentu kontrolovat činnost vlády?

V období 1999 – 2000 bylo z celkového počtu 984 hodin zasedání věnováno kontrole exekutivy pouze 140 hodin. A neuvěřitelných 844 hodin se projednávaly legislativní a rozpočtové otázky iniciované vládou.⁹⁴

Článek 49-3 ústavy je také výborným příkladem nadřazenosti exekutivy. Za 49 let existence V. republiky byla debata v parlamentu umlčena 81krát, tedy v průměru 1,69krát za rok, z toho 28krát během jediného vládního období Michela Rocard v letech 1988 – 1991. A pokud se zaměříme pouze na období 1976 – 2007, byla tato technika, kdy vláda vsadí na svou existenci (přijme zákon, aniž by o něm bylo hlasováno), aplikována 71krát za 30 let, to znamená v průměru 2,25krát za rok. Nejzajímavější je skutečnost, že veškerá vyjádření nedůvěry, která následovala po této akci vlády, vyzněla vždy do ztracena, jelikož parlamentní většina musí v jistém smyslu slova zachovat své postavení. Je třeba poznamenat, že článek 49-3 slouží ve skutečnosti spíše k umlčení opozice než k udržení disciplíny v rámci prezidentské většiny. Bude tedy na místě položit si určité otázky týkající se právní a demokratické působnosti tohoto nástroje.

Okolnosti, ve kterých se pětiletka zrodila, byly značně nevyvážené. Prezident mohl díky své osobnosti a požehnání ze strany lidu rozšířit okruh svých ústavních pravomocí. To mu umožňovalo přímo dohlížet na svou vládu a nepřímo na parlamentní většinu, která hraje zásadní roli jeho opory v celém procesu. I přesto, že je parlament v textu ústavy redukován, jeho práva odpovídají minimu potřebnému pro fungování parlamentního režimu. S těmito kontrolními mechanismy se počítá. Praxe zároveň odhaluje, že pravomoci náležející legislativě nenacházejí dostatečně efektivní využití. To proto, že většinový princip způsobil posun od dualismu exekutiva - legislativa k antagonismu většina - opozice. Z tohoto posunu těžil, až na

1982, JO Débats parlementaires, 24. listopadu 1982, s. 7580.

⁹³ DEVEDEIX-MARGUERITAT, Sonia. *Le quinquennat*, L'Harmattan, Paris, 2001, s.155.

⁹⁴ AVRIL, Pierre. *op.cit.*, s.276.

období koabitace, hlavně prezident republiky. Vzhledem ke všem těmto informacím právního a politického charakteru si můžeme položit otázku, jestli pětiletka vůbec mohla nezklamat.

4 Odchylyky zapříčiněné pětiletkou

Prezident řídí, vláda koná a parlament se podrobuje. Tato institucionální nerovnováha francouzského parlamentního systému předcházející pětiletce způsobila, že „francouzský prezident není obyčejnou hlavou státu.“⁹⁵ Přitom pokud jde o míru odpovědnosti, je v textu ústavy jeho statut popsán dost podobně jako u dalších evropských státníků. Avšak přes všechny pravomoci, kterými *de facto* disponuje, není prezident *de jure* povinen se pravidelně zodpovídat nebo být kontrolován žádným z ústavodárných orgánů. To byl hlavní důvod ke změně délky prezidentského mandátu - časově přiblížit konání prezidentských voleb, aby kontrola hlavy státu probíhala formou častější obnovy jejího mandátu, tedy prostřednictvím přímé všeobecné volby.

Ve skutečnosti jde o paradoxní situaci, protože zkrácením prezidentského mandátu došlo v zásadě k časovému prodloužení období, po které může hlava státu neomezeně vládnout. Kromě toho přechod k pětiletce odhaluje v jasnějších konturách dlouholetou ústavní nesrovnalost spočívající ve faktu, že prezident parlamentní demokracie má v rukou zároveň kormidlo kapitána a píšťalku arbitra.⁹⁶

4.1 Paradox

Sedmiletý mandát je příliš dlouhý pro prezidenta republiky, který sám určuje hlavní směry národní politiky. Zdálo se tedy, že jeho zkrácení o dva roky, je legitimním a logickým gestem, protože umožní posílit demokratické mechanismy ve fungování státu. V praxi však pravomoci prezidenta naopak nabývají na síle díky prodloužení období, po které může efektivně vládnout. To je paradox pětiletky.

4.1.1 Odpovědnost prezidenta po roce 1969

Přáním Charlese de Gaulla bylo propojit proceduru referenda s otázkou důvěry mezi občany a hlavou státu. Čtyři referenda, která se z jeho iniciativy konala, mu

⁹⁵ CHANNET, Aurélie. *La responsabilité du Président de la République : la contribution de la „commission Avril“*, L'Harmattan, Paris, 2004, s.11.

⁹⁶ BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s. 69.

umožnila posílit legitimitu, kterou potřeboval pro výkon své funkce, a částečně nabrat dech v průběhu sedmiletého mandátu. Referenda se odehrála vždy přibližně v polovině každého ze dvou de Gaullových volebních období. Závěrečné referendum bylo zorganizováno 27. dubna 1969⁹⁷, tedy přesně jedenáct měsíců po rozpuštění parlamentu roce 1968, které potvrdilo důvěru v prezidentskou většinu.

Kdyby všichni prezidenti, kteří vykonávali funkci po de Gaullovi, vzali za svou jeho myšlenku politické odpovědnosti, dali by možná svůj mandát k dispozici stejně jako to udělal on 25. dubna 1969: „Vaše odpověď určí další osud Francie, protože pokud většina z vás vyjádří svůj nesouhlas v tomto důležitém bodě, ať už bude síla těch, kteří se za mne postaví, jakákoliv, (...), stane se moje další setrvání ve funkci hlavy státu nemožným a proto ihned odstoupím ze všech svých funkcí. Pokud naopak získám důkaz o vaší důvěře, budu nadále vykonávat svůj mandát až do dalších řádných voleb.“⁹⁸

Jak známo Francouzi volili proti regionalizaci a obnovení senátu. Následujícího dne, 28. dubna, složil Charles de Gaulle svůj mandát.

Z toho důvodu se od roku 1969 projevoval *syndrom* prezidentů republiky spočívající ve zdrženlivosti, se kterou využívali nástroje referenda. Jestli de Gaulle zorganizoval čtyři referenda během prvních jedenácti let V. republiky, pak se jich během následujících třiceti osmi let uskutečnilo pouze pět. Jak již bylo naznačeno, prezidenti V. republiky se snaží vystříhat toho, aby museli dávat v sázku svoji hlavu pokaždé, když dojde k vyhlášení referenda. Valéry Giscard d'Estaing přiznal, že on sám nevyhlásil žádné referendum právě z tohoto důvodu.⁹⁹ Naopak Jacques Chirac měl svou teorii, prostřednictvím které vysvětloval, proč nemá referendum nic společného s otázkou důvěry nebo s potvrzením prezidenta ve funkci uprostřed jeho mandátu: „Pokládáme otázku Francouzům a oni na ni odpovídají. Odpoví-li ano, je to velmi dobrá odpověď, odpoví-li ne, je to také velmi dobrá odpověď.“¹⁰⁰

Ústavní a politická historie V. republiky přitom mohla být zcela jiná, kdyby následovníci generála de Gaulla vyvodili stejné důsledky z každého nesouhlasu vyjádřeného hlasováním. Francouzi by se pak častěji dostali k urnám díky

⁹⁷ Návrh zákona pojednávající o zřízení krajů a obnovení senátu.

⁹⁸ Převzato v BONNEFOUS, Edouard; DUROSELLE, Jean-Baptiste; GERBERT, Pierre. *Année politique, économique, sociale et diplomatique en France (1969)*, PUF, Paris, 1970, s.33.

⁹⁹ GISCARD D'ESTAING, Valéry. Rozhovor vedený Jean-Michelem Blanquerem, op.cit., s. 1268.

¹⁰⁰ CHIRAC, Jacques, televizní rozhovor, Paris, 5. června 2000.

opakujícím se volbě prezidenta. Na jedné straně by v roce 1986 rezignoval Francois Mitterrand a na straně druhé by se v roce 1997 vzdal svých funkcí Jacques Chirac. Oba by tak učinili po proběhlých legislativních volbách, které daly najevo nesouhlas veřejnosti s dosavadní politikou prezidenta a jeho většiny. Demokracie by tak jistě získala zcela nový náboj. Tak se ovšem nestalo, a proto v roce 1992 Georges Vedel upozorňuje, že politická odpovědnost byla od roku 1969 příliš často zastíněna: „Politická odpovědnost se skoro vytratila z našeho institucionálního horizontu. Poslední stopu zanechala po odchodu generála de Gaulla v roce 1969. Nyní se k minimální odpovědnosti prezidenta garantované ústavou přidala vláda, kterou nelze sesadit, nedotknutelní ministři a nesaditelní šéfové politických stran.“¹⁰¹

Lze konstatovat, že demokratický princip byl akceptovatelný pro Charlese de Gaulla, avšak nikoli pro jeho následovníky.

4.1.2 Častější opakování prezidentských voleb

Dvě pětiletky trvají o čtyři roky méně než dvě sedmiletky. To je ta malá revoluce, která občany nijak neohromila. Během hlasování 24. září 2000 se „počet nehlasujících voličů vyšplhal k rekordnímu číslu“ (69,81% registrovaných voličů). K tomu je třeba připočíst také „historicky nejvyšší počet prázdných nebo neplatných lístků“ (16,09% hlasujících).¹⁰²

Přesto se zdá, že byl s pětiletkou učiněn pokrok ve snaze přisoudit více politické odpovědnosti hlavě státu. Jak 13. září 1973 zdůraznil Georges Pompidou, prezidentský mandát redukovaný na pět let „umožní Francouzům se častěji vyjádřit ke směřování národní politiky.“¹⁰³

Z pohledu srovnávacího práva odpovídá častější opakování prezidentských voleb, které je důsledkem pětiletky, spíše demokratickým uspořádáním fungujícím v rámci nemalého počtu politických systémů, které lze označit za prezidentské nebo parlamentní. Spojené státy a Rusko jsou jasnými příklady prezidentského systému, v němž je hlava státu zároveň hlavou vlády. Prezident je volen na čtyři roky. Ve Finsku je prezident volen všeobecnou přímou volbou na dobu šesti let. V jiných státech má

¹⁰¹ VEDEL, Georges. *Haute Cour et déficits juridiques*, Le Monde, 31. října 1992.

¹⁰² PORTELLI, HUGUES; *Le referendum du 24 Septembre 2000 sur la réduction du mandat présidentiel*, Regards sur l'actualité, n.266, 2000, s. 23.

¹⁰³ Převzato v BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s. 73.

prezident pouze čestnou roli a nemůže být tudíž porovnáván s francouzským prezidentem. Ovšem v takových zemích, jakými jsou Německo, Belgie, Španělsko, Nizozemí a Švédsko, je tím, kdo určuje a řídí národní politiku předseda vlády. Disponuje čtyřletým mandátem, který odpovídá délce života parlamentu, je však neustále vystaven riziku, že mu členové parlamentu vysloví nedůvěru. Podobně fungují i systémy Velké Británie a Lucemburska, ovšem mandát premiéra je pětiletý.

4.1.3 Časová shoda prezidentského a legislativního mandátu

Předtím než byla pětiletka nastolena, se předpokládalo, že nový řád více či méně ovlivní všechny instituce. Možné následky se často vzájemně vylučovaly: odklon k nadvládě Národního shromáždění, nebo naopak dovršení prezidencializace.

Samotný prezident republiky nemá o nic větší ani o nic menší moc než míval před zavedením pětiletky. Zároveň díky pětiletce získal navíc období, během kterého může vládnout bez omezení. Proto je o to těžší přijmout fakt, že hlavním cílem reformy bylo naopak zkrátit mandát prezidenta. Ještě před přijetím reformy zde ovšem existovala anomálie. Ve skutečnosti „docházelo k podivnému střídání sedmiletky a pětiletky.“¹⁰⁴

Olivier Duhamel vše demonstruje na příkladu jiných dvou demokratických zemí - na parlamentním systému Velké Británie a na prezidentském systému Spojených států.

V Británii je moc svěřena do rukou sněmovny reprezentantů volené na pět let. Tento parlamentní režim je označován jako monistický. Představitel většiny jmenuje královna prvním ministrem a ten spolu se svým kabinetem řídí britskou politiku až do dalších legislativních voleb.

Ve Spojených státech je hlavní postavou prezident republiky, který je volen na čtyři roky a s pomocí své administrativy vede a určuje politiku státu. Legislativní volby nemají žádný dopad na exekutivu, jelikož se jedná o prezidentský systém, kde jsou jednotlivé moci striktně odděleny.

Duhamel se následně dostává k francouzskému politickému systému, kde jsou prezidentské a stejně tak i legislativní volby určující pro složení exekutivy. Proto se jedná o dualistický systém. Tyto volby se však v době prezidentské sedmiletky

¹⁰⁴ DUHAMEL, Olivier. *Le quinquennat*, 2. vydání, Presses de Sciences-Po, Paris, 2000, s.27-35.

časově neshodovaly, neboť mandát poslanců byl obnovován každých pět let. Vzhledem k výsledkům jednotlivých voleb se reálná moc mohla přesunovat z jedné politické šachovnice na druhou ne každých sedm nebo pět let, ale každé tři roky a dva měsíce, jak ukázal průměr vypočítaný znalci ústavy. Až na vyjímečné případy byla reálná moc udělována na pět let, pak na dva roky, pak na tři roky, na čtyři roky, na jeden rok, na čtyři roky, na tři roky..... Tento vzorec se opakoval po dobu celých třiceti pěti let.

Od nástupu pětiletky se ale mandáty prezidenta republiky a poslanců časově shodují. Proto má prezident v rukou reálnou moc po dobu celých pěti let, čemuž napomáhá i fakt, že pravděpodobnost kohabitace, specifika francouzského systému, je nyní daleko nižší.

4.1.4 Omezení výskytu kohabitace

Až do roku 1986 ve Francii k žádné kohabitaci nedošlo. Avšak během následujících šestnácti let (1986 – 2002) se bude prezident po dobu celkem devíti let potýkat s tím, že vzhledem k menšinové podpoře, kterou má v Národním shromáždění, musí plně spolupracovat s premiérem z opačné části politického spektra, za nímž stojí silná většina.

Tento způsob vládnutí představuje těžkosti. Dva roky, které strávil u moci ministerský předseda Jacques Chirac (1986 – 1988), mu stačily akorát k tomu, aby poslal ke dnu veškeré reformy, které v letech 1981 až 1986 převážně inicioval prezident Francois Mitterrand. Poslední jmenovaný disponoval po roce 1986 spíše virtuálními nežli reálnými pravomocemi, a tudíž jeho snahy vyšly naprázdno. To jistě těšilo příznivce premiéra. Zároveň můžeme namítnout, že na právní úrovni, je kohabitace sporným jevem, jelikož „analýza každé z kohabitací ukazuje, jak došlo k pozměnění pravomocí hlavy státu.“¹⁰⁵ A to i přesto, že tento stav podporuje správné použití mechanismů parlamentního systému. Pro příklad prezident republiky nemůže sám vyjednávat dohody, ale musí v tomto směru spolupracovat s ministerským předsedou. Takové „sdílení povinností v určitých oblastech“ je škodlivé.¹⁰⁶ Od občana až po prezidenta jiného státu, tento zmatek brání všem jasně

¹⁰⁵ COHENDET, Marie-Anne. *op.cit.*, s.111.

¹⁰⁶ PONCELET, Christian. „*La Veme République aujourd'hui : un régime qui manque de contre-pouvoirs*,

porozumět kdo co dělá, v kterém momentě a za jakým účelem.

Do budoucna by se měla kohabitace vyskytovat vzácněji, například v případě že zemře či odstoupí prezident nebo pokud dojde k rozpuštění Národního shromáždění. Kdyby jedna z těchto situací opravdu zamíchala volebním kalendářem, mohla by se počítadla restartovat při dalších prezidentských volbách. Ovšem v případě úmrtí nebo odstoupení prezidenta nic nezabrání jeho nástupci rozpustit Národní shromáždění. K tomu systematicky docházelo po celou historii V. republiky, protože z legislativních voleb, které přicházely záhy po prezidentských, se rekrutovala většina věrná prezidentovi. Logicky vzato, strana podporující prezidenta slaví vítězství a naproti tomu prezidentovi odpůrci z druhého kola voleb jsou vnitřně oslabeni porážkou, kterou jejich favorit utrpěl v boji o Elysejský palác. Je třeba si uvědomit jakou důležitost má v tomto případě dynamika sledu událostí. Volby v letech 2002 a 2007 jasně ukázaly, jak vysoké jsou šance, že zvítězí prezidentská většina. Teď už je tedy jasný termín „prezident legislativy.“¹⁰⁷

Během sedmiletky mohla být prezidentská moc sankcionována jednou za tři a půl roku a s pětiletkou se *paradoxně* toto období neomezené vlády prodloužilo. Navíc bude prezident při vykonávání svého úřadu nadále přímo řídit svou vládu a nepřímo parlament. Pokud parlamentní systém předpokládá, že prezident bude arbitrem, pak fakta ukazují, že v případě Francie je jasným vůdcem. A tento rozpor arbitr - kapitán nabývá ještě jasnějších rozměrů právě se zavedením pětiletého prezidentského mandátu.

4.2 Ústava versus politická praxe

Od roku 1962 určuje prezident základní politickou orientaci své vlády. Disponuje reálnou mocí, což se zdá být logické, jelikož „není třeba obtěžovat voliče jen proto, aby zvolili nějakého figuranta.“¹⁰⁸ Toto zjednodušené uvažování na jednu stranu zcela odporuje ústavnímu textu a na straně druhé neodpovídá ani teoretické koncepci postavení prezidenta v parlamentním režimu, kde by hlava státu měla „bdít“ nad politickými stranami. Nepomůže pětiletka pouze k potvrzení a k nárůstu rozporu

RDP, n.1/2, 2002, s.99-100.

¹⁰⁷ BIGAUT, Christian. *op.cit.*, s.11.

¹⁰⁸ BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s. 80.

mezi ústavou a politickou praxí?

4.2.1 Zásadní role spočívající v politické neutralitě

Alain Poher, který po demisi Charlese de Gaulla a před zvolením Georgese Pompidoua dočasně zastával funkci prezidenta, sám sebe charakterizoval „spíše jako arbitra než prezidenta, který by měl moc ve svých rukách.“¹⁰⁹ Jde o pokus přiblížit se ústavnímu textu z roku 1958, který chce, aby prezident byl jeho strážcem. Ovšem Alain Poher nebyl zvolen „prezidentem všech Francouzů“ a tudíž nedisponoval již dříve popsanou „extraústavní silou.“¹¹⁰

Je zajímavé, že Charles de Gaulle podle všeho souhlasil s chápáním funkce prezidenta jako arbitra, jelikož se v tom smyslu vyjádřil 8. srpna 1958 před poradním ústavním výborem: „Ovšemže ne! Nemůže (prezident) odvolat premiéra, protože jinak by ministerský předseda nemohl vládnout svobodně (...). Vláda se zodpovídá parlamentu a nikoliv prezidentovi. Ten je nadstranický a nevměšuje se (ani by se vměšovat neměl) do politického dění. Je arbitrem.“¹¹¹

Tato vize je v souladu s článkem 5 ústavy. Vzhledem k jeho důležitosti si ho můžeme připomenout: „Prezident republiky dbá na dodržování ústavy. Jakožto arbitr zajišťuje kontinuitu státu a dohlíží na řádné fungování státní správy.“

Arbitr je tedy za všech okolností nezávislý, neutrální a nestranný vůči politickému dění. Kvůli posílení jeho pozice je prezident dle článku 68 ústavy zproštěn politické odpovědnosti za kroky, které učinil. Nemusí se tedy zodpovídat před žádným orgánem ani během výkonu své funkce a ani poté, co ji opustí.

Výhody vyplývající z existence ústavního arbitra jsou početné. Jak vysvětluje Lucien Anatole Prévost-Paradol 1868, jakákoliv intervence prezidenta je na místě pouze v případě „vážných zmatků“ v „politické mašinérii.“¹¹² Představuje útočiště v případě selhání jedné z institucí. Práva na podstoupení návrhu zákona referendu nebo na rozpuštění Národního shromáždění tedy mají své opodstatnění: prezident republiky „může v určitých situacích reagovat rychle a s dostatečnou silou.“¹¹³

¹⁰⁹ Převzato v BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s.81.

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ Převzato v CHANTEBOUT, Bernard. *op.cit.*, s.393.

¹¹² COHENDET, Marie-Anne. *op.cit.*, s.47.

¹¹³ ARDANT, Philippe. *op.cit.*, s. 57.

Prezident, na nějž nemůže být kladen žádný nátlak, je důvěryhodnou institucí zastupující všechny Francouze. Když prezident jmenuje vysoké funkcionáře, jsou jeho rozhodnutí o to víc nezpochybnitelná, čím větší je morální autorita, která se podílela na jeho zvolení. A jsou zde další články ústavy, na základě kterých může prezident vykonávat funkci arbitra. Jedná se konkrétně o článek 16, jenž se poprvé objevil až v ústavě V. republiky a umožňuje prezidentovi nechat si přidělit nařizovací a legislativní kompetence v případě, že se území státu, instituce nebo obecně řečeno stát nacházejí ve velkém nebezpečí. Existence takového ústavního opatření může vyvolávat neklid. Ale kdo jiný než prezident disponuje dostatečnou legitimitou, aby mu mohly být výjimečně svěřeny takto rozsáhlé kompetence za účelem vyřešení určité delikátní situace?

Arbitr představuje jistotu v parlamentních systémech, kde jsou výkonná a zákonodárná moc nuceny spolupracovat. Myšlenka, kterou jsme zde představili, převládá s různými obměnami ve velké většině evropských parlamentních systémů. V Irsku a v Portugalsku je prezident sice volen lidem, ovšem není tím, kdo určuje národní politiku. Jak už jsme měli možnost se přesvědčit, prezident V. republiky naopak vládne.

4.2.2 *Spojenci prezidenta V. republiky*

V zájmu své neutrality by měl prezident „dát volnost vládě, která je určena k vládnutí“, a parlamentu, který „by měl naplňovat politickou vůli národa prostřednictvím schvalování zákonů a kontrolováním vlády.“ Charles de Gaulle, jenž tato slova pronesl 4. září 1958 na náměstí Republiky v Paříži, ještě dodal, že „vše ostatní závisí na lidech.“¹¹⁴ Je známo, kam tato koncepce dospěla. Bastien Francois to vyjádřil následovně: prezident v roli arbitra je „naivní utopie.“¹¹⁵ Ve skutečnosti totiž prezident není nadstranický a neplní tudíž ústavní roli arbitra, která byla výše popsána.

Hlava státu bývá propojena s jednou nebo více politickými stranami do té míry, že ovlivňuje jejich činnost, projekty a někdy i volební výsledky. Ostatně prezidentova schopnost řídit činnost vlády je do velké míry vázána na výsledky

¹¹⁴ COHENDET, Anne-Marie. *op.cit.*, s. 46.

¹¹⁵ Převzato v BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s.83.

legislativních voleb. S tímto vědomím se angažuje v politických kampaních, které přivedou *jeho* většinu do parlamentu, a umožní mu tak využívat reálnou moc k vedení národní politiky. Tato angažovanost se ukázala nezbytnou vzhledem k výše popsaným následkům, které mělo zavedení přímé volby prezidenta. Ve svém projevu z 27. srpna 1958 podtrhl Michel Debré tuto neslučitelnost přímé volby prezidenta a pojmu arbitráže.

Charles de Gaulle, jenž odmítal jakékoli propojení se stranami, se snažil zachovat si určitý odstup od legislativních voleb. Soudil, že jde o doménu ministerského předsedy. Osobnost generála to umožňovala a souhra s ústavním textem byla v tomto ohledu hmatatelnější. Prezident byl opravdu „spojovacím článkem“ daleko od bojů mezi příznivci jednotlivých stran.¹¹⁶

Avšak to byl luxus, který si Georges Pompidou nemohl dovolit. Hlavně když v roce 1972 spojila levice své síly a dala dohromady program, který měl být aplikován v případě, že v příštích legislativních volbách zvítězí. Z tohoto důvodu se prezident republiky „osobně zapojil, aby v boji dovedl své vojsko k vítěznému cíli.“¹¹⁷ Prezident, který si přeje uchovat pravomoci potřebné k vedení vládní politiky, se tak angažuje způsobem, který neodpovídá již popsané představě arbitra.

Valéry Giscard d'Estaing, nástupce Georgese Pompidoua pocházející ze střední části politického spektra, se zachová podobným způsobem. Zapletl se do stranické politiky, aby se pokusil omezit voličskou podporu, které se těšila gaullistická UDR, jež v roce 1976 nahradila RPR. Výsledkem těchto snah byl vznik UDF v předvečer legislativních voleb v roce 1978.

Čtvrtý prezident V. republiky Francois Mitterrand se také neodchýlil od předešlé praxe spočívající v úzké spolupráci s politickými stranami. Jeho konání bylo o to víc do očí bijící, když se po svém zvolení v roce 1981 rozhodl rozpustit Národní shromáždění, aby získal od nově zvolené většiny podporu v prosazování svého programu, který čítal 101 bodů. Poprvé ve francouzské ústavní historii byl použit nástroj rozpuštění Národního shromáždění, ovšem ne z důvodu vyřešení krize mezi exekutivou a legislativou, ale kvůli jejich sjednocení pod taktovkou prezidenta republiky. Rozpuštění se tak stává akcí spojenců, jelikož hlava státu vyzývá voliče, aby mu poslali *socialistickou* prezidentskou většinu, která by podpořila jeho politické

¹¹⁶ ARDANT, Philippe. *op.cit.*, s.474.

¹¹⁷ ARDANT, Philippe. *op.cit.*, s.482.

aktivity. Před legislativními volbami v roce 1986, které se konaly v průběhu Mitterrandova mandátu, se prezident rozhodl vzít do svých rukou organizaci volební kampaně Socialistické strany (PS). Když byl v roce 1988 znovu zvolen do funkce prezidenta, neváhal opět rozpustit Národní shromáždění a vyzvat pak voliče, aby „se správně rozhodli v zájmu Francie.“¹¹⁸

Jacquesu Chirakovi po zvolení do funkce v roce 1995 jeho parlamentní většina ještě *vyhovovala*, a proto rozpustil Národní shromáždění až v roce 1997, aby získal „obnovenou většinu, kterou povede až do dalšího termínu prezidentských a legislativních voleb v roce 2002.“¹¹⁹

V roce 2000 byla přijata reforma zkracující délku mandátu prezidenta republiky na pět let. Přestože poslední prezidentské a legislativní volby proběhly za sebou v letech 1995 a 1997, sešel se díky zvláštním okolnostem termín jejich dalšího konání na stejný rok 2002. Tento moment definitivně upevní propojení prezidenta s politickými stranami, čehož se obával Charles de Gaulle již v roce 1964: „Prezident by neměl být volen ve stejnou dobu jako poslanci Národního shromáždění. Pak by se jeho jmenování připletlo do soupeření stran a celá situace by narušila charakter jeho funkce hlavy státu.“¹²⁰

Prezident republiky, arbitr ústavy hraje zároveň roli kapitána. Jednak je volen na základě politického programu, avšak operuje s kompetencemi, které jsou určeny spíše postavě nestranného prezidenta. Dále poskytuje svoji podporu, aby dosáhl zvolení prezidentské většiny, ovšem na druhou stranu se snaží působit jako nezúčastněný aktér v boji politických stran. V neposlední řadě mu ústava ukládá dohlížet na její respektování, přitom však on sám určuje, jaké bude hlavní směřování národní politiky a to i přesto, že zákon tyto kompetence výslovně přisuzuje ministerskému předsedovi. Jedná se zde o podvojnou vizi fungování institucí.

Reforma měla posílit demokracii díky častějšímu opakování voleb, místo toho došlo k prodloužení doby, po kterou může prezident neomezeně vládnout. Hlava státu je volena na pět let a existuje jen malá pravděpodobnost, že několik týdnů po svém zvolení nezíská podporu většiny vzešlé z legislativních voleb, která jí umožní

¹¹⁸ Převzato v BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s. 86.

¹¹⁹ THIRIEZ, Frédéric. *Touche pas a mon Président !*, Le Monde, 17. června 1997.

¹²⁰ Převzato v DEBBASCH, Roland. *Droit constitutionnel*, 4. vydání, Litec, Paris, 2003, s.160.

reálně vládnout. Následkem toho získá kontrolu nad vládou i parlamentem. Již několikrát jsme se mohli přesvědčit, že prezident je v úzkém kontaktu s politickými stranami. Po zavedení pětiletého mandátu se prezident po svém zvolení dokonce snaží podpořit spřátelené politické strany, což by mohlo být v rozporu s národním zájmem. Parlament, jakožto hlavní nástroj kontroly výkonné moci, nemá žádné právo zpochybnit kroky prezidenta, jehož nezávislost je dána ústavou. A pokud prezident vyhlásí referendum, nebude mít výsledek žádný vliv na jeho postavení.

Budeme-li vycházet z dosavadních závěrů týkajících se na jedné straně rozložení a zároveň vyvážení politických pravomocí od roku 1958 a na druhé straně následků, které měla reforma prezidentského mandátu, vyvstává jasná potřeba zajistit po právní stránce kontrolu činnosti prezidenta republiky a také přidělit parlamentu některé nové pravomoci.

5 Potřeba revize ústavy po pětiletce

Demokracie je podle definice Abrahama Lincolna vládou lidu, prostřednictvím lidu a pro lid. Jde o široké pojetí, v rámci kterého můžeme definovat několik pojmů. Jedním z nich je i politická odpovědnost. Lid, který svěří moc do rukou reprezentace, musí mít možnost ji v pravidelných intervalech kontrolovat. To je zásadní podmínka.

Z právního hlediska by měl ten, jemuž jsou pravomoci svěřeny, odpovědět na otázku, jak je hodlá využít nebo jak je využil. Lze konstatovat, že odpovědnost reprezentantů může být dvojí. Jednak trestní, v případě spáchání trestného činu nebo přestupku, anebo politická. Jean-Francois Revel poukazuje na rozpor mezi mírou politické odpovědnosti a hierarchickým postavením, když říká: „Ve Francii je odpovědnost neúměrná vůči důležitosti postu, který politik nebo úředník zastává.“¹²¹ Toto tvrzení dokazuje i postavení francouzského prezidenta.

Již zde bylo poznamenáno, že pravomoci prezidenta republiky jsou velmi rozsáhlé a navíc byly díky pětiletce z časového hlediska prodlouženy. Prezident však nenese žádnou politickou odpovědnost, anebo pouze virtuální díky reformě z roku 2007. Jedná se o závažnou ústavní odchylku ve francouzském systému. V jiných evropských demokraciích se ten, kdo má v rukou moc, musí pravidelně zodpovídat, jak s ní nakládá. V případě, že se tak neděje, dochází k přijetí reformy, které tuto kontrolu umožní.

5.1 Delikátní, ale důležitá otázka odpovědnosti prezidenta

Jako by se po roce 1969 odpovědnost prezidenta republiky někam vytratila. Hodně autorů kritizovalo plebiscitní charakter referend, která opakovaně vyhlásil Charles de Gaulle. Jejich zásluhou však byla přinejmenším potvrzena důvěra, kterou lid vložil do osoby, jež ho chtěla reprezentovat. V případě de Gaullových nástupců zůstává míra pravomocí nezměněná, ovšem jejich politická odpovědnost se stává pouze teoretickou, jelikož *neodpovědnost* je vtělena do ústavní praxe V. republiky. Pětiletka a následky s ní spojené volají po zvrácení této situace.

¹²¹ Převzato v BEAUD, Olivier. *op.cit.*, s.1540.

5.1.1 *Pravomoc versus odpovědnost*

Termín „odpovědnost“ vychází z latinského „respondere“, což v překladu znamená „odpovědět“. Princip odpovědnosti volených zástupců byl vystavěn ve Velké Británii. Původně se jednalo striktně o trestní odpovědnost, která se váže řečeno moderním jazykem „na přesně definované přestupky“, jež s sebou nesou tresty pohybující se od pokárání až po vzetí do vazby.¹²² V roce 1649 dospěli členové britského parlamentu do momentu, kdy na základě procedury, kterou lze nazvat „impeachment“, nechali setnout hlavu tehdejšímu králi z dynastie Stuartovců Karlovi I.

Tento princip trestní odpovědnosti se týkal i ministrů, kteří však raději odstoupili, než aby čekali na vynesení rozsudku. Soud měl prověřit, zda způsobili škodu ve veřejném pořádku. Tak se zrodila politická odpovědnost a stala se součástí veřejného práva.

Během vytváření ústavy Spojených států se Američané omezili na vystavění pouze jednoho mechanismu řešícího problém politické odpovědnosti, a tím byl impeachment, ke kterému se sáhlo v případě zrady, korupce nebo jiných závažných trestných činů či přestupků. V USA totiž dochází k přísnému oddělení zákonodárné a výkonné moci, čímž je položen základní kámen pro dosažení vyváženosti institucí v tomto prezidentském systému. V takových režimech exekutiva nespolupracuje s legislativou a kongres nemůže přímo kontrolovat činnost prezidenta a jeho administrativy.

V parlamentních systémech zaměřených na kooperaci a vzájemnou kontrolu mezi exekutivou a legislativou vyžaduje ústavní tradice, aby se ten, kdo vládne, zodpovídal minimálně před zvolenými reprezentanty lidu. V případě nestability může dojít k rozpuštění dolní komory parlamentu a v tu chvíli se posledními arbitry stávají voliči. Zde je zakotvena vyváženost institucí a takto funguje mechanismus politické odpovědnosti.

Posouzení činnosti vlády se podle francouzské ústavy děje prostřednictvím kontroly, kterou provádí parlament. Pokud jde o prezidenta republiky, ten nikdy žádnou odpovědnost nenesl. Důvodem byla tradiční absence reálných pravomocí. Odpovědnost je tedy nesena ministerským předsedou, který disponuje jako jediný

¹²² VEDEL, Georges. *op.cit.*

pravomocí rozhodovat. Některé akty ovšem vyžadují také spolupodpis prezidenta.

Ve III. a IV. republice byla tato rovnováha zachována, protože prezident neměl právo vměšovat se do vládní politiky. Vykonával pouze jakýsi morální dohled, čemuž odpovídala i míra jeho odpovědnosti. Jeho postavení bylo popsáno již v ústavě z roku 1875, kde se hovořilo o navázání na monarchistickou tradici, podle které nemohl král narozdíl od ministrů „nic pokazit.“¹²³ Kdyby každé pravomoci odpovídala určitá dávka odpovědnosti, pak by měl prezident pouze tu pravomoc, které se ve Francii říká „pokládání chryzantém.“ Jde o výraz, jenž se používá v momentě, kdy některá úřední osoba nedisponuje žádnou reálnou politickou mocí.

Celé toto nastavení se mění s příchodem V. republiky, přesněji řečeno po roce 1962. Vše se ale obešlo bez jakékoliv ústavní revize. Pod pláštěm teoreticky neutrální funkce arbitra a garanta jednoty státu posílené přímou volbou, není prezident se svými pravomocemi podroben žádné kontrole, ani *a priori*, ani *a posteriori*. Navíc je třeba připomenout, jaký vliv měla pětiletka na kompetence hlavy státu: z časového hlediska byly posíleny. Lze tedy konstatovat, že nedostatek odpovědnosti, kterou by měl prezident nést, je velkou chybou ústavy V. republiky.

5.1.2 Nedostatky V. republiky

Zde je třeba oddělit období, které předcházelo reformě ústavy v roce 2007, od toho, které následovalo po ní.

Zásady parlamentního systému, které měly tvořit základ Ústavy V. republiky, byly vyhlášeny prostřednictvím zákona z 3. června 1958. Tradiční zásada o nízké míře odpovědnosti prezidenta byla zanesena v člancích 67 a 68 ústavy, které až do roku 2007 představovaly transpozici, již bylo možné najít i v ústavách z let 1875 a 1946.

Prezident republiky mohl být parlamentem obviněn pouze v případě, že by byl podezřelý z velezrady. Přestože právní definice neexistovala, muselo jít logicky o čin spojený s funkcí prezidenta a „ohrožující budoucnost státu a republiky.“¹²⁴ Obvinění muselo být podáno absolutní většinou členů Národního shromáždění a senátu. Hlava

¹²³ CHAGNOLLAUD, Dominique; QUERMONNE, Jean-Louis. *Le Gouvernement de la France sous la Vème République*, Fayard, Paris, 1996, s. 242.

¹²⁴ 1) Článek 6-2 ústavního zákona z 25. února 1875 upravující organizaci veřejné zprávy: „prezident republiky je odpovědný pouze v případě velezrady.“

2) Články 42 a 57-2 ústavy z 27. Října 1946.

státu měla výsadu zvláštní jurisdikce vzhledem k důležitosti jejího postavení. Byl svolán Vrchní soud (Haute Cour de Justice), aby soudil prezidenta republiky. Vechní soud se skládal z dvaceti čtyř titulárních soudců a dvanácti náměstků, z nichž všichni byli voleni proporčně Národním shromážděním po každém započetí legislativního období a Senátem po každé tříleté obnově.¹²⁵ Za posledních 131 let nebyl žádný francouzský prezident obviněn z velezrady.

Když se členové parlamentu rozčilovali nad vzniklými antiústavními odchylkami v roce 1962, pokusili se jedenkrát vyslovit nedůvěru vládě, která ovšem v této aféře zdaleka nehrála hlavní roli. Jak potvrdil Olivier Beaud, vše směřovalo k příčině v podobě většinového principu, který postavil parlament „mimo hru“ a zároveň přidělil prezidentovi „absolutní moc.“¹²⁶ „Taková politická praxe nás zásadně odchyľuje od ústavního systému, neboť zavádí do našeho politického systému zvyky charakteristické pro zcela jinou dobu, nejbližší je jí doba Ludvíka IV.“¹²⁷

Až donedávna nebyla vůle zpochybnit zastaralou tradici. V roce 2007 ale parlament schválil ústavní reformu, která upravuje statut prezidenta tím způsobem, že otevírá dodatečnou možnost vyvolat proces o politických činech prezidenta republiky.¹²⁸

Původ této revize můžeme hledat v obvinění, jemuž čelil Jacques Chirac během svého prezidentského mandátu, ovšem kvůli skutkům, které měl spáchat v době svého působení v čele pařížské radnice, tedy před zvolením do prezidentské funkce. 15. dubna 1999 předvolal vyšetřující soudce Patrick Desmures prezidenta republiky k výslechu v případě poskytování fiktivních pracovních míst pro členy RPR, která byla honorována z pokladny pařížské radnice. Hlava státu však po dobu výkonu své funkce disponovala imunitou, čímž byly myšleny i činy, které se tohoto výkonu přímo netýkají. Tím pádem byl vyloučen i jakýkoliv výslech s výjimkou případů, v nichž by se jednalo o vlastizradu, a které by vyšetřoval Vrchní soud. Poté, co prezidentovi skončí mandát, může dojít k obnovení řízení vedeného vyšetřujícím soudcem. Blížící se volby v roce 2002 přiměly oba kandidáty ucházející se o prezidentský mandát, Jacques Chiraka a Lionela Jospina, podniknout kroky, které

¹²⁵ PACTET, Pierre. *op.cit.*, s. 552.

¹²⁶ BEAUD, Olivier. *op.cit.*, s. 1542, 1561.

¹²⁷ Tamtéž. s. 1543-1544.

¹²⁸ Ústavní zákon č. 2007-238 z 23. února 2007 pojednávající o změně listiny č. IX ústavy, JO, 24. února 2007, s.3354.

by vedly k revizi ústavy. Dosavadní statut hlavy státu byl totiž objektem četných kritik.¹²⁹

Jacques Chirac jmenoval komisi vedenou Pierrem Avrilem, která na základě prezidentova návrhu provedla v roce 2007 revizi článků 67 a 68 ústavy. Vrchní soud se tak bude nadále vyjadřovat k otázce odvolání prezidenta v případě, že hlava státu „zanedbá své povinnosti způsobem, který bude očividně neslučitelný s výkonem jejího mandátu.“ Již není zmíněn případ vlastizrady. Nový koncept se zdá být „modernější a flexibilnější ().“¹³⁰ Podle Aurélie Channetové by měl „znovu vzkřísit politickou odpovědnost“ hlavy státu před parlamentem.¹³¹ Ovšem podmínkou pro postoupení celé procedury Vrchnímu soudu je souhlas dvoutřetinové většiny obou komor parlamentu. To znamená, že i přes sestup z „právního Olympu“ je ve „světle politické praxe“ tato novinka stále relativní, jak se obává Robert Badinter.¹³² Nemůžeme sice pochybovat o tom, že by se poslanci nechopili své role v případě spáchání trestného činu nebo závažného přestupku. Avšak pokud půjde o politické aktivity, dostává se prezident díky většinovému principu mimo nebezpečí, že bude odvolán. Zvláště pokud otevření cesty k tomuto odvolání vyžaduje souhlas kvalifikované většiny obou komor.

5.1.3 Nízká odpovědnost prezidenta - zaběhnutá praxe

Podle Oliviera Beauda se nedostatek odpovědnosti prezidenta republiky projevuje zejména třemi způsoby: úpadkem, který postihl proceduru referenda, výskytem kohabitace a faktem, že po rozpuštění Národního shromáždění nikdy nepřišly právní následky, které by přitom měly být tímto činem iniciovány.¹³³ O všech těchto momentech už jsme hovořili. Pojem *neodpovědnosti* prezidenta je však mnohem širší.

Speciální vyšetřovací komise jsou jedním z nástrojů, kterými disponuje parlament. Bývají ustaveny na základě rozhodnutí Národního shromáždění nebo senátu, jehož součástí je i detailní popis předmětu šetření. Proporční způsob volby těchto komisí

¹²⁹ CHANNET, Aurélie. *op.cit.*, s. 16.

¹³⁰ BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s. 107.

¹³¹ CHANNET, Aurélie, *op.cit.*, s.54.

¹³² BADINTER, Robert. *La destitution du Président de la République*, Le Monde, 12.července 2003.

¹³³ BEAUD, Olivier, *op.cit.*, s. 1550.

zvyšuje vliv většinového principu. Úkolem komisí je předložit studii k danému problému, na jejímž základě je shromážděn určitý počet svědectví, z nichž některá mohou pocházet i od členů vlády. Účelem je vyslechnout ty, kteří jsou spojováni s vyšetřovanou problematikou, neboť je možné, že byli autory nebo adresáty některých nařízeních. Závěrečná zpráva, která může mít „zásadní politický dopad“¹³⁴, je nakonec předložena předsedovi dané komory.

Nicméně ke škodě všech může být podle zákona z 19. července 1977 prezident (ve výkonu funkce či nikoliv) nebo jeho spolupracovníci povoláni k výslechu pouze v případech, že to sami uznají za vhodné.¹³⁵

V následujících případech figurovali ti samí aktéři, kteří později změnu daného zákona iniciovali. První se odehrál v roce 1984 a je znám jako aféra „čichacích letadel“ (avions renifleurs). Další z roku 1992 byl pojmenován „Habache“. Je dlužno dodat, že nedávná aféra „bulharských zdravotních sester“ vytvořila alespoň úzkou trhlinu v elysejské pevnosti vystavěné na odmítání odpovědnosti prezidenta.

První ze tří případů je podvodem, který se odehrál v neprospěch společnosti Elf Aquitanie v letech 1975 až 1979. Pojmenování této aféry - „čichací letadla“ - má na svědomí politicko-satirické periodikum *Le Canard enchainé* a poprvé bylo použito 21. prosince 1983. Jednalo se o nákladné přístroje určené k umístění do letadel, protože měly být schopné na první pokus lokalizovat ropná ložiska.¹³⁶ Elf Aquitanie byl v té době státní podnik a tudíž měl vývoj dvojí podporu, jednak prezidenta Valéryho Giscard d'Estainga a také premiéra Raymonda Barreho. Celkem vyšel vývoj a následná výroba přístroje na zhruba jednu miliardu francouzských franků. Celá událost má velkou právní důležitost, protože se bezprostředně dotýká absence odpovědnosti prezidenta republiky, který se v ní přímo angažoval. Valéry Giscard d'Estaing byl speciální vyšetřovací komisí vyzván, aby se 18. září 1984 dostavil k výslechu týkajícího se špatného hospodaření s veřejnými fondy. Proto se obrátil na tehdejšího prezidenta Françoise Mitterranda, aby ho jakožto strážce ústavy požádal o příznivý posudek vycházející právě z ústavního textu. Ve své argumentaci zdůraznil, že chce zabránit vzniku precedentu, který by vyzněl v neprospěch instituce prezidenta republiky. D'Estaing se snažil vyzdvihnout ústavní opatření, jež chrání

¹³⁴ BOURDON, Pierre, *op.cit.*, s. 109.

¹³⁵ Článek 2 zákona č. 77-807, který byl vyhlášen prezidentem republiky Valéry Giscard d'Estaingem.

¹³⁶ „Čichače“ vynalezl jeden italský zemědělec ve spolupráci s belgickým inženýrem.

prezidenta před parlamentem vzhledem k absenci povinnosti zodpovídat se parlamentu.¹³⁷ Francois Mitterrand potvrdil tento výklad a udělil d'Estaingovi milost následujícím prohlášením: „Imunita se na prezidenta republiky vztahuje nejen v době, kdy vykonává svůj mandát, ale i v budoucnu. To však pouze v případě, že se jedná o události, jež se odehrály v době výkonu jeho funkce.“¹³⁸

Dopis od prezidenta obdržel také předseda Národního shromáždění Louis Mermaz s prosbou, aby „doporučil předsedovi parlamentní vyšetřovací komise řídit se textem ústavy.“¹³⁹ Předseda komise následně prostřednictvím dopisu z 13. září 1984 potvrdil Valérymu Giscard d'Estaingovi, že stahuje jeho pozvánku k výslechu.

Precedens favorizující instituci prezidenta nebude v budoucnu aplikován pouze na osobu samotného prezidenta. V roce 1992 zažádal na tomto základě vedoucí úřadu prezidenta Gilles Ménage o stáhnutí předvolání k výslechu, při kterém měl objasnit svou roli v aféře „Habache.“ Členové senátní vyšetřovací komise rozhodli na základě tohoto požadavku, že se absence odpovědnosti prezidenta vůči parlamentu vztahuje i na jeho spolupracovníky.¹⁴⁰

V roce 2007 došlo k dílčímu pozitivnímu obratu v celé problematice. Generální tajemník z Elysejského paláce Claude Guéant, jeden z nejbližších spolupracovníků Nikolase Sarkozyho, kladně odpověděl na pozvání k výslechu před vyšetřovací komisí Národního shromáždění. Podal tam vysvětlení týkající se osvobození bulharských zdravotních sester a palestinského lékaře, kteří byli po dobu osmi let drženi a mučeni v libijském vězení. Současně je ale třeba dodat, že tehdejší manželka prezidenta Cécilia Sarkoziová se sice na celé operaci aktivně podílela, ale před vyšetřovací komisí předstoupit odmítla. Proto lze hovořit pouze o částečném pozitivním obratu.

¹³⁷ Dopis Valéryho Giscard d'Estainga Francoisi Mitterrandovi z 10. srpna 1984, Převzato v MAUS, Didier. Les grands textes de la Vème République, 6. vydání, La Documentation Française, Paris, 1992, s. 299.

¹³⁸ Dopis Françoise Mitterranda Valérymu Giscard d'Estaingovi z 29. srpna 1984, Tamtéž, s.300.

¹³⁹ Dopis Françoise Mitterranda Louisovi Mermazovi z 29.srpna 1984, Tamtéž.

¹⁴⁰ BEAUD, Olivier. *op.cit.*, s. 1553.

5.2 Opozice představující pouhý symbol

Guy Carcassonne vyzdvihuje období kohabitace, kdy právo rozpustit Národní shromáždění měl vůdce opozice, který byl zároveň prezidentem republiky.¹⁴¹ Svěření důležitých pravomocí do rukou opozice se tedy nezdá být jen čistou fantazií. Prozatím nedisponuje parlamentní opozice ve Francii ani opravdovým statutem, ani dostatečně efektivními pravomocemi, a to ze dvou důvodů.

Zaprvé není organizovaná jako třeba opozice ve Spojeném království. Zadruhé díky své roztržitosti neoplývá žádnými pravomocemi, které by jí umožnily postavit se výkonné moci nebo ji efektivně kontrolovat. Připomeňme si, že parlament již nehraje roli kontrolora exekutivy, neboť většina jeho členů má svázané ruce většinovým principem.

Právě opozici je třeba dát do rukou páku, která pomůže vyrovnat vztah mezi výkonnou a zákonodárnou mocí. Konkrétně je třeba položit si otázku, jak vrátit vyváženost prezidentským pravomocem z pohledu ústavy právě s pomocí kontrolních mechanismů, které by mohla opozice využívat.

Prozatím je opozice pouhým symbolem. Jde o menšinový oddíl poslanců sdružených v různých skupinách, které více či méně odrážejí francouzskou politickou scénu. Ovšem členství v takové skupině nezajišťuje poslanci žádná dodatečná práva. Zbývá tedy vyvinout hodně úsilí, aby došlo k efektivnímu nastolení rovnováhy ve vztahu prezident - parlament.

Důvod, proč je opozice kvalifikována jako ústavně oslabená, je ten, že se k různým problémům může pouze vyjádřit, a to následujícími způsoby: prostřednictvím parlamentních komisí, pozměňovacím návrhem, vyslovením nedůvěry a konečně otázkami, které musí být písemně směřovány danému ministrovi nebo celé vládě. Další pravomoci jsou natolik limitované, že neumožňují opravdovou politickou kontrolu. Prezidentovi republiky tak nehrozí žádné nebezpečí v podobě iniciativy vzešlé od těchto minoritních parlamentních uskupení.

Revize ústavy z let 1974, 1992 a 1995 mohly svědčit o velkém rozmachu, zvláště když přirklly nové pravomoce parlamentní opozici. Ovšem podání žádosti o přezkoumání k ústavnímu soudu a jeden den v měsíci věnovaný programu schůze vytvořenému parlamentem jsou nástroje, které nemají v rukou po právní stránce

¹⁴¹ CARCASSONNE, Guy. *La place de l'opposition : le syndrome francais*, Pouvoirs, n. 85, 1998, s. 86.

špatně vyzbrojené opozice velkou váhu. Jednou z nejpodstatnějších pravomocí v rámci nového statutu opozice se stala možnost podat v počtu minimálně šedesáti poslanců nebo šedesáti senátorů žádost o přezkoumání k ústavnímu soudu.¹⁴² Abychom mohli pochopit důležitost této pravomoci, musíme nejdříve objasnit, jaké je postavení ústavního soudu ve francouzském institucionálním systému. Je tedy třeba vysledovat, jaké jsou základní kontrolní mechanismy, kterými soud přímo disponuje. Mezi nimi ale nebudou započteny jeho pravomoci jakožto volebního soudce¹⁴³ anebo jeho sdílené pravomoci, kterými jsou zaprvé prohlášení o odvolání prezidenta (impeachment)¹⁴⁴ a zadruhé použití článku 16 ústavy¹⁴⁵. Je nutné poukázat na svrchovanost ústavního soudu, jehož rozhodnutí jsou konečná, nezvratná a platí pro všechny bez výjimky.¹⁴⁶ Můžeme odlišit čtyři typy ústavních kontrolních mechanismů.

První kategorie se věnuje prověřování ústavnosti předpisů vzešlých z obou komor parlamentu a zákonů, které doplňují text ústavy.¹⁴⁷

Již zde bylo řečeno, že Ústava V. republiky dbá na striktní oddělení textů týkajících se oblasti zákonů¹⁴⁸, o kterých hlasuje parlament, a textů, jež pojednávají o předpisech vyhlášených vládou.¹⁴⁹ Touto problematikou se zabývá *druhá kategorie* mechanismů, když soud dohlíží na legislativní či reglementární charakter daných textů.

V rámci *třetí kategorie* může premiér, předseda jedné z komor nebo i prezident požádat soud o prověření ústavnosti nějaké smlouvy nebo jiného druhu úmluvy. Soudci tyto texty prověřují ve fázi, kdy je již mezinárodní smlouva podepsána, ovšem ještě nedošlo k její ratifikaci.¹⁵⁰ V další fázi může soud schválit ústavní reformy nezbytné k ratifikaci těchto smluv.

¹⁴² Ústavní zákon č. 74-904 z 29. října 1974 pojednávající o revizi článku 61 ústavy, JO, 30.října 1974, s.11035.

¹⁴³ Články 58 (prezidentské volby), 59 (legislativní volby a volby do senátu) a 60 (hlasování o referendu) ústavy.

¹⁴⁴ Článek 7 ústavy.

¹⁴⁵ Prezident republiky konzultuje s ústavním soudem nastolení jeho zvláštních pravomocí.

¹⁴⁶ Článek 62-2 ústavy.

¹⁴⁷ Článek 61-1 ústavy.

¹⁴⁸ Článek 34 ústavy : jedná se o širokou oblast, ovšem její rozsah není neomezený.

¹⁴⁹ Článek 37 ústavy : „Témata, která nespádají do oblasti zákonů, mají charakter předpisu“.

¹⁵⁰ Článek 54 ústavy.

Nejhojněji využívaný kontrolní mechanismus spadá do čtvrté kategorie a jeho iniciátory mohou být autority zmiňované i u třetí kategorie. Jedná se o prověření ústavnosti zákonů, o kterých se již hlasovalo, ale které ještě nebyly oficiálně vyhlášeny.¹⁵¹ V těchto případech soud postupuje opačným způsobem než u třetí kategorie. Každý nový zákon se musí podřídit tomu základnímu, který je mu nadřazený, tedy Ústavě V. republiky a její preambuli.

Do roku 1974 mohla podat žádost o přezkoumání pouze jedna ze čtyř nejvyšších státních autorit – premiér, předsedové obou komor nebo prezident. Důvod byl ten, že doposud nenastalo období koexistence. V roce 1974 došlo ke zvratu, neboť tuto možnost získala i skupina šedesáti poslanců či senátorů, a to v rámci čtvrté kategorie kontrolních mechanismů. Za stejných podmínek byly v roce 1992 opozici zpřístupněny i procedury třetí kategorie.

¹⁵¹ Článek 61-2 ústavy.

6 Ústavní zákon o modernizaci institucí V. republiky

Ústavní zákon, který lze označit za zásadní, byl vyhlášen 23. července 2008.¹⁵² Jeho cílem je dosáhnout větší vyváženosti institucí posílením role parlamentu a přijetím silnějších kontrolních opatření vůči výkonné moci. Vzhledem k rozsahu reformy a jejímu vlivu na chod institucí je třeba ji v rámci této práce věnovat určitý prostor. Na druhou stranu není prozatím reálné zhodnotit dopad, který bude mít na francouzský politický systém, a to z jediného důvodu: uběhla příliš krátká doba od jejího přijetí. Jednotlivé změny nejsou po roce a půl dostatečně zakotveny v ústavní praxi, některé z nich vešly v platnost až v březnu 2009, proto můžeme pouze hádat, zda splní všechna očekávání.

Celá procedura byla zahájena v červenci 2007 ustavením Komise pro vytvoření programu na modernizaci a vyvážení institucí.¹⁵³ Jejím předsedáním pověřil prezident Nicolas Sarkozy Édouarda Balladura prostřednictvím výnosu č. 2007-1108. Výsledek práce komise byl v podobě zprávy předán prezidentovi o tři měsíce později a dal tak vzniknout návrhu ústavního zákona pojednávajícím o modernizaci institucí V. republiky, jenž byl definitivně schválen tří pětinovou většinou v parlamentu 22. července 2008 a vešel v platnost 23. července.

Komise navrhla posílit legislativní moc a zároveň přisoudit více práv občanům. Vše mělo odpovídat očekáváním moderní demokracie: více transparentnosti, diskuzí a reprezentativnosti.

6.1 Posílení pravomocí parlamentu

Obě komory parlamentu získaly větší prostor pro organizaci svých povinností. Doposud totiž mohly určovat program zasedání pouze jeden den v měsíci. Zbylé dny byly v kompetenci vlády. Tato výjimka nesla pejorativní označení „parlamentní okénko“, které jen potvrzovalo její nedostatečnost pro parlament obecně, především však pro parlamentní opozici. To lze doložit i jednoduchým výpočtem. Období zasedání parlamentu trvá devět měsíců, od října do června. Z každého období tedy

¹⁵² Ústavní zákon č. 2008-724 z 23. července 2008 pojednávající o modernizaci institucí V. republiky, JO, 24. července 2008.

¹⁵³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions

bylo vyděleno devět dní, které byly určeny členům parlamentní většiny a opozice. Bylo to skoro dvakrát méně než sedmnáct dní, které má k dispozici institucionalizovaná opozice ve Spojeném království. Navíc bylo těchto devět dní rozděleno mezi jednotlivé parlamentní skupiny s důrazem na jejich důležitost. V průměru připadalo na parlamentní většinu pět dní a na rozdělenou opozici zbývající čtyři. Během dvanáctého legislativního období (2002 – 2007) bylo v Národním shromáždění pět skupin, které si mohly nárokovat malý prostor v „okénku.“¹⁵⁴

S reformou přišla změna, díky které je dle článku 48 ústavy stanovování programu zasedání rovnoměrně rozděleno mezi vládu, parlamentní většinu a opozici (vláda 15 dní v měsíci, většina 14 dní a opozice 1 den).

Článek 49-3 ústavy, který doposud umožňoval přijetí zákona, aniž by o něm bylo hlasováno, byl jasným symbolem moci exekutivy. Reforma ho upravila tak, aby podobným způsobem bylo možné nakládat pouze se zákony z oblasti financí a financování sociálního pojištění, navíc jen jedenkrát za sezónu.

Dále revize ustavuje zvýšení počtu permanentních komisí v každé komoře ze šesti na osm. Předpokládá také nastavení procedury, podle které musí parlament schválit vojenské intervence delší než 6 měsíců.

Jedna z novelizací se týká i možnosti vyhlášení referenda. Doposud tato výsada náležela pouze prezidentovi republiky. Nyní může referendum vyhlásit i jedna pětina poslanců podpořená alespoň jednou desetinou občanů.

Jak je známo, v referendu bývá položena otázka, na kterou lze odpovědět pouze dvěma způsoby: „ano“ nebo „ne“. Jedná se o „bezpodmínečné přijetí“ nebo o „totální odmítnutí“. Občané totiž nemohou podat pozměňovací návrh jako členové parlamentu. Musí se rozhodnout. Celou situaci by usnadnila jednoduchá otázka týkající se jasné problematiky. Ovšem pokládání více jednoduchých otázek s tím, že každá se týká pouze části návrhu, může vést k nejasnostem a destrukturalizaci.

Druhou komplikací je fakt, že se jedná o jednokolové hlasování. Narozdíl od legislativních a prezidentských voleb se voliči nemohou v druhém kole přiklonit k jednomu z kandidátů. Je tedy rozhodující, aby původce referenda měl dostatečnou jistotu o tom, jak se voliči vyjádří. Jak už zde bylo diskutováno, jejich verdikt má dvojí hodnotu. Vyjadřují postoj k návrhu, ale také míru důvěry v osobu, jež

¹⁵⁴ Jednalo se o UMP, socialisty, UDF, komunisty a nezařazené poslance.

referendum iniciovala. Dnes už víme, že důsledky z takové situace dokázal vyvodit pouze Charles de Gaulle. Ovšem politická hra vyžaduje brát na sebe riziko. A demokracie je založena na většinovém principu. Konečně referendum lze označit spíše za zdravý nástroj, jelikož je narozdíl od volebního systému těžko právně přetvořitelný.

Tyto dvě komplikace bohužel sehrály důležitou roli v osudu procedury referenda. Zároveň bylo konstatováno, že je čas tuto proceduru oživit. Od roku 1969 se absence odpovědnosti prezidenta republiky příliš zakořenila, a to i přesto, že jeho reálná moc stále stoupala. Právě referendum se ukázalo být cestou, jak posílit odpovědnost prezidenta a pravomoci opozice.

V roce 1973 se poslanec André Chandernagor u příležitosti prvních parlamentních debat o pětiletce vyjádřil následovně: „Z pohledu rovnosti je třeba důrazně upozornit, že prezident republiky - vůdce exekutivy - může nepřetržitě prostřednictvím referenda povolávat lid proti parlamentu a nikdy naopak.“¹⁵⁵

Řešení spočívající v přiřknutí parlamentu s podporou občanů právo vyhlásit referendum může parlamentu dodat potřebnou váhu v rámci institucionálního systému.

6.2 Lépe kontrolovaná exekutiva

Oblast exekutivy také doznala v rámci revize několika zajímavých změn. Zákon například omezuje počet po sobě jdoucích prezidentských mandátů vykonávaných jednou osobou na dva. Dále určuje, aby maximální počet ministrů byl definován v organickém zákoně.

Jednou z nejzásadnějších změn je možnost prezidenta vyjádřit se na půdě Kongresu (před parlamentem) dle článku 18 ústavy s tím, že poté může následovat debata, ovšem již bez účasti prezidenta a bez možnosti hlasování o diskutovaném problému. Dochází také k omezení výlučných pravomocí prezidenta definovaných v článku 16 ústavy, který hovoří o situaci, kdy se stát ocitne v přímém nebezpečí, a proto jsou veškeré pravomoci svěřeny do rukou prezidenta. Novela upravuje, že tato výjimečná situace může trvat pouze třicet dní. Článek 17 se mění v tom smyslu, že

¹⁵⁵ CHANDERNAGOR, André. Diskuze o návrhu ústavního zákona týkajícího se změny článku 6, převzato v BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s. 148.

prezident může nadále udělovat milost pouze individuálně a nikoli hromadně, jak tomu bylo před reformou.

6.3 Cesta k demokratizaci institucí

Jedna z novelizací předpokládá, že jakékoliv hlasování o přijetí nového člena Evropské unie se bude dít formou referenda. Výjimečně připadne tento úkol parlamentu, ovšem s podmínkou, že se na tom předem shodne tří pětinová většina z obou komor. I to je jedna z novinek, která má docílit větší demokratičnosti institucí.

Jakýkoliv občan může využít nového kontrolního mechanismu a vyjádřit pochybnosti nad ústavností některého zákona. Dále byl zřízen post Obránce občanských práv, který má za úkol shromažďovat námitky a stížnosti občanů týkající se fungování státní správy. Navíc mohou občané prostřednictvím petice podat stížnost k Sociální a ekonomické komisi.

Revize ústavy vyhlášená 23. července 2008 je tou nejpodstatnější v dějinách V. republiky. Díky četnosti všech změn může docházet k různým kontroverzím. Jejich uvedení do praxe plně závisí na opravdové snaze členů parlamentu, kteří budou muset absolvovat ještě hodně „ostrých“ diskuzí.

Závěr

Revize ústavy nastolující všeobecnou přímou volbu prezidenta měla dalekosáhlé následky ve fungování institucí V. republiky a v případě samotné ústavy celkově oslabila její vyváženost.

Politický systém z roku 1875 dokázal najít „kompromis“ v podobě „monarchistické republiky“. Po krátkém období váhání zvítězila parlamentní republika.¹⁵⁶ Dnes Francie stále hledá rovnováhu mezi parlamentně parlamentárním a parlamentně prezidencialistickým systémem.

V tomto kontextu pětiletka nepřinesla očekávané demokratické nadechnutí. Spíše naopak. Zvětšil se odstup mezi úrovní odpovědnosti prezidenta a mírou jeho pravomocí. Díky přímým prezidentským volbám se hlava státu považuje za prezidenta všech Francouzů. Tato značná legitimita mu umožňuje zachovat si statut vůdce „své“ parlamentní většiny. Tím je oslabena celková role parlamentu, neboť plní pouze takové pravomoci, které mu jsou výslovně dány ústavou. Parlamentní většina má ve skutečnosti sklon uctívat svého šéfa. Díky časové shodě prezidentského a legislativního mandátu získává paradoxně vůdce exekutivy jistotu, že bude disponovat reálnými pravomocemi bez jim odpovídající odpovědnosti po období celých pěti let. Demokratický deficit tedy ani zdaleka nevyprchal, pouze se proměnil a nadále přetrvává. Co se týká role arbitra, jistě není slučitelná s pětiletkou. Francouzský prezident je více než kdy jindy spojován s rolí stoupence většiny. A do budoucna již nikdy nebude pro hlavu státu možné, aby se domáhala politické neutrality.

Je nutná zásadní reforma. A teprve čas ukáže, zda tou reformou je alespoň z části revize přijatá v červenci 2008. Prozatím se názory odborníků v mnohém rozcházejí. Na jednu stranu je těchto 47 novelizací považováno za jasný obrat ve prospěch parlamentu, na druhou stranu jsou odsuzovány jako pouhé pokračování procesu započatého v roce 1962, který jasně vede k „prezidencializaci“ institucí V. republiky. Ostatně stále zde přetrvává potřeba právního statutu pro prezidenta, jehož kompetence by sice nebyly omezeny, ale alespoň by bylo uzákoněno jejich využívání.

¹⁵⁶ CHALVIDAN, Pierre-Henri, *op.cit.*, s.132.

Více než změna „pořadového čísla“ ústavy je nutné především uvést do praxe její aktuální znění a plně ho respektovat. Právu se totiž velice špatně daří v nestabilním prostředí. Ve Francii příliš často mění ústavní právo a tím podporují zvyk, podle kterého lze zpřevrátit pravidla, kdykoliv to vyžadují nové okolnosti. Konkrétně taková situace vybízí aktuální držitele moci domnívat se, že ústava může být otesána podle jejich osobní představy. Neoslavila americká ústava v roce 2007 dvě stě dvacet let od svého vzniku? V roce 2008 oslavila ústava V. republiky pouhou padesátku. Ústavní právo ve Francii se zdá být pouze nástrojem v rukou politiků, přitom by naopak na základě ústavy měla být určována jejich práva a povinnosti. Jean-Michel Apathie možná našel vysvětlení pro tento politický fenomén: „Francouzi jakožto dědici absolutní monarchie a revoluce z roku 1789 očekávají od politiky velkolepé věci. Především to, že je nechá snít.“¹⁵⁷

Vše přispívá k uchování tohoto mýtu. Nepřipomínají silné pravomoci hlavy státu Ancien Régime (režim před rokem 1789) a krále Slunce Ludvíka XIV.? Pokud jde o pravidelné změny, ty připomínají ducha revoluce. Ve své podstatě je ústava efektním divadelním nástrojem každého politika. Nejedná se o banální zákonné opatření. To je také důvod, proč jsou návrhy na reformu ústavy třešničkou na dortu v rámci prezidentských programů.¹⁵⁸ Mají za úkol přesvědčit voliče, že se vše (nebo skoro vše) změní k lepšímu se zvolením toho kterého kandidáta. Na druhou stranu jsou takové časté změny nabádáním k desakralizaci celé normy.¹⁵⁹

Debaty o francouzské ústavě musí nutně upustit od „pokrytectví“, které dosavadní jednostranné a hypotetické reformy vyvolávaly. Tento trend nereformovat do hloubky je velmi málo kritizován i opozicí, která se drží teorie, že „dnešní odpůrce se může stát zítřejším vládcem, což vylučuje, abychom se k dnešním vládcům chovali příliš špatně.“¹⁶⁰

Můžeme pouze doufat, že si reforma z roku 2008 najde své místo v politické praxi a popřípadě otevře cestu dalším podstatným změnám. Pak bude ústavní text v té nejlepší harmonii s fungováním institucí. Ostatně není taková srozumitelná ústava prvním elementem umožňujícím občanům více se zajímat o věci veřejné?

¹⁵⁷ APATHIE, Jean-Michel. *Liberté, égalité, réalité*, Stock, 2006, s.177.

¹⁵⁸ Můžeme vysledovat 15 návrhů na změnu ústavy od roku 1992 (v průměru jeden za rok), převzato v BOURDON, Pierre. *op.cit.*, s. 158.

¹⁵⁹ DEBBASCH, Roland. *op.cit.*, s.233.

¹⁶⁰ CARCASSONNE, Guy. *op.cit.*, s.80.

Resumé

La loi constitutionnelle du 2 octobre 2000, réduisant de sept à cinq ans la durée du mandat présidentiel, est venue accroître la suprématie du chef de l'Etat et la subordination du Parlement.

En effet, le Président de la République dispose d'une plus grande latitude pour gouverner et ne demeure soumis à aucune procédure de contrôle. Quant au Parlement, il apparaît de plus en plus dépendant de la volonté présidentielle.

Ce constat révèle que le droit constitutionnel français a plus que jamais besoin d'une rupture constitutionnelle d'envergure qui implique, d'une part, de moderniser le rôle du Parlement et, d'autre part, de responsabiliser les activités présidentielles. Or, l'existence d'une majorité disciplinée envers le Président atténue l'effectivité de tout contrôle. C'est donc par le biais de l'opposition parlementaire qu'il faut manoeuvrer juridiquement. Telle est la principale rupture nécessaire, neuf ans après le quinquennat.

Rozsah práce (úvod – stat' – závěr) : 126 449 znaků včetně mezer
: 70 normostran

Literatura a prameny

Dokumenty

- *Constitution du 4 novembre 1848.*
- *Loi constitutionnelle de 25 février 1875 relative a l'organisation des pouvoirs publiques.*
- *Constitution du 27 octobre 1946.*
- *Constitution du 4 octobre 1958.*
- *Loi constitutionnelle n.74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution, JO, 30 octobre 1974.*
- *Loi constitutionnelle n.95-880 du 4 aout 1995 portant diverses mesures d'ordre constitutionnel, JO, 5 aout 1995.*
- *Loi constitutionnelle n.2000-964 du 2 octobre 2000 relative a la durée du mandat du Président de la République, JO, 3 octobre 2000.*
- *Loi constitutionnelle n.2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la constitution, JO, 24 février 2007.*
- *Loi constitutionnelle n.2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Veme République, JO, 24 juillet 2008.*

- **GISCARD D'ESTAING, Valéry.** *Message du Président de la République au Parlement du 30 mai 1974, JO Débats parlementaires, 31 mai 1974.*
- **MEXANDEAU, Louis.** *Discussion sur les conditions d'éligibilité aux fonctions de Président d'université, séance du 10 décembre 1979, JO Débats parlementaires, 11 décembre 1979.*
- **MITTERRAND, Francois.** *Discussion commune des motions de censure déposées le 18 novembre 1979, séance du 20 novembre 1979, JO Débats parlementaires, 21 novembre 1979.*
- **POMPIDOU, George.** *Message du Président de la république au Parlement du 3 avril 1973, JO Débats parlementaires, 4 avril 1973.*

- **ROMAN, Bernard.** *L'organisation des élections présidentielles et législatives*, Rapport n.2791, Asssemblée nationale, Paris, 12 decembre 2000.
- **CHIRAC, Jacques.** *Discours*, Paris (Hotel de Ville), 7 mai 1995.
- **CHIRAC, Jacques.** *Allocution télévisée*, Paris (Palais d'Élysée), 5 juin 2000.
- **CHIRAC, Jacques.** *Discours*, Paris (quartier général de campagne), 5 mai 2002.
- **JOSPIN, Lionel.** *Débat télévisé avec Jacques Chirac*, Paris (Antenne 2), 2 mai 1995.
- **NAY, Catherine.** *Edito politique*, Paris (Europe 1), 28 octobre 2006.
- **SARKOZY, Nicolas.** *Discours*, Paris (quartier général de campagne), 6 mai 2007.

Neperiodická literatura

- **ALBERTINI, Pierre; SICART, Isabelle.** *Histoire du septennat : 1873 – 2000*, Economica, Paris, 2001.
- **APATHIE, Jean-Michel.** *Liberté, égalité, réalité*, Stock, Paris, 2006.
- **ARDANT, Philippe.** *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15eme édition, LGDJ, Paris, 2003.
- **BOURDON, Pierre.** *Le quinquennat – cinq ans apres*, L'Harmattan, Paris, 2008.
- **BOUTIN, Christophe; ROUVILLOIS, Frédéric.** *Quinquennat ou septennat*, Flammarion, Paris, 2000.
- **CHAGNOLLAUD, Dominique; QUERMONNE, Jean-Louis.** *Le gouvernement de la France sous la Veme République*, Fayard, Paris, 1996.
- **CHALVIDAN, Pierre-Henri.** *Droit constitutionnel*, Nathan, Paris, 1986.
- **CHANNET, Aurélie.** *La responsabilité du Président de la République : la contribution de la „commission Avril“*, L'Harmattan, Paris, 2004.

- **CHANTEBOUT, Bernard.** *Droit constitutionnel et science politique*, 17eme édition, Armand Colin, Paris, 2000.
- **COHENDET, Marie-Anne.** *Le Président de la République*, Dalloz, Paris, 2002.
- **DE BAECQUE, Francois.** *Qui gouverne la France?*, PUF, Paris, 1976.
- **DEBBASCH, Roland.** *Droit constitutionnel*, 4eme édition, Litec, Paris, 2003.
- **DEVEDEIX-MARGUERITAT, Sonia.** *Le quinquennat*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- **DUHAMEL, Olivier.** *Le quinquennat*, 2eme édition, Presses de Sciences-Po, Paris, 2000.
- **MAUS, Didier.** *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Veme République*, 6eme édition, La Documentation Française, Paris, 1992.
- **PACTET, Pierre.** *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 22eme édition, Armand Colin, Paris, 2003.

Periodická literatura – články v odborných časopisech

- **BIGAUT, Christian.** *Du septennat au quinquennat : histoire et arguments*, Regards sur l'actualité, n.266, 2000.
- **AVRIL, Pierre.** *Quel équilibre entre exécutif et législatif?*, RDP, n.1/2, 2002.
- **BEAUD, Olivier.** *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la Veme République*, RDP, n.5/6., 1998.
- **CARCASSONNE, Guy.** *La place de l'opposition : le syndrome français*. Pouvoirs, n.85, 1998.
- **COHENDET, Anne-Marie.** *Quel régime pour la VIeme République?*, RDP, n.1/2, 2002.
- **DENQUIN, Jean-Marie.** *Réflexions sur la durée du mandat présidentiel*, RDP, n.5, 1975.

- **FOURNIER, Jacques.** *Politique gouvernementale : les trois leviers du Président*, Pouvoirs, n.41, 1987.
- **GISCARD D'ESTAING, Valéry.** *Entretien réalisé par Jean-Michel Blanquer et Christophe Guettier*, RDP, n.5/6. 1998.
- **LASCOMBE, Michel.** *Le soleil a rendez-vous avec lune : quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre?*, RDP, n.1/2, 2002.
- **PONCELET, Christian.** *La Vème République aujourd'hui : un régime qui manque de contre-pouvoirs*, RDP, n.1/2, 2002.
- **PORTELLI, Hugues.** *Arbitre ou chef de l'opposition?*, Pouvoirs, n.91, 1999.
- **VIEL, Marie-Thérèse.** *La repartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et Premier ministre*, RDP, n.109, 1993.
- **ZARKA, Jean-Claude.** *Fonction présidentielle : l'évolution*, Revue politique et parlementaire, n.1006, 2000.

Periodická literatura – články v denním tisku

- **BADINTER, Robert.** *La destitution de Président de la République*, Le Monde, 12 juillet 2003.
- **GISCARD D'ESTAING, Valéry.** *Et maintenant, le quinquennat !*, Le Monde, 11 mai 2000.
- **PASSERON, André.** *Après le discours du Président de la République devant le Conseil de l'Europe*, Le Monde, 3 octobre 1987.
- **THIRIEZ, Frédéric.** *Touche pas à mon Président!*, Le Monde, 17 juin 1997.
- **VEDEL, Georges.** *Haute Cour et déficits juridiques*, Le Monde, 31 octobre 1992.
- **VEDEL, Georges.** *Voter oui et comprendre*, Le Monde, 15 septembre 2000.

Internet

- Assamblee-nationale.fr
- Charles-de-gaulle.org
- Conseil-constitutionnel.fr
- Conseil-constitutionnel.fr/dossier/referendum/2000/resultat2.htm
- Elysee.fr
- Francepolitique.free.fr
- Ladocumentationfrancaise.fr
- Legifrance.com
- Premier-ministre.gouv.fr
- Sciences-po.fr
- Senat.fr

Příloha č. 1

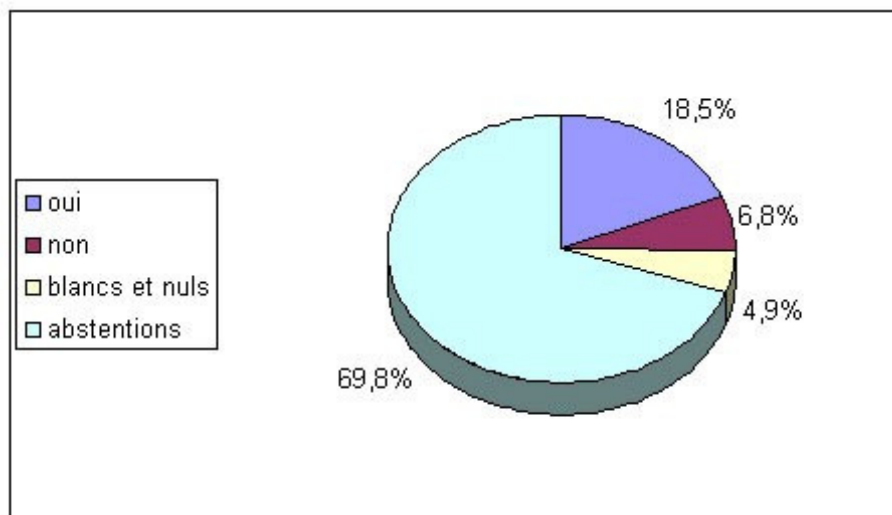
Prezidenti	Premiéři
<p><u>I. Charles DE GAULLE (1958 - 1969)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - zvolen 21.prosince 1958 - znovu zvolen 19.prosince 1965 - odstoupil 28.dubna 1969 	<p><u>1. Michel DEBRÉ (1959 – 1962)</u> gaullista – Svaz pro novou republiku (UNR)</p> <p><u>2. Georges POMPIDOU (1962 – 1968)</u> gaullista – Svaz demokratů pro republiku (UDR)</p> <p><u>3. Maurice COUVE de MURVILLE (1968 – 1969)</u> gaullista – Svaz demokratů pro republiku (UDR)</p>
<p><u>II. Georges POMPIDOU (1969 - 1974)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gaullista - zvolen 15.června 1969 - zemřel 2.dubna 1974 	<p><u>4. Jacques CHABAN-DELMAS (1969 – 1972)</u> gaullista – Svaz demokratů pro republiku (UDR)</p> <p><u>5. Pierre MESSMER (1972 – 1974)</u> gaullista – Svaz demokratů pro republiku (UDR)</p>
<p><u>III. Valéry GISCARD D'ESTAING (1974 -1981)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nazávislý republikán (RI) - UDF - zvolen 19.května 1974 - poražen v květnu 1981 	<p><u>6. Jacques CHIRAC (1974 – 1976)</u> gaullista – Svaz demokratů pro republiku (UDR) odstoupil z vlastní iniciativy 25. srpna 1976</p> <p><u>7. Raymond BARRE (1976 – 1981)</u> centrista – Unie pro francouzskou demokracii (UDF)</p>
<p><u>IV. François MITTERRAND (1981 - 1995)</u></p> <p style="text-align: center;">První alternace</p> <ul style="list-style-type: none"> - socialista (PS) - zvolen 10.května 1981 - znovu zvolen 8. května 1988 	<p><u>8. Pierre MAUROY – socialistická strana - PS (1981 – 84)</u></p> <p><u>9. Laurent FABIUS – socialistická strana - PS (1984 – 86)</u></p> <p><u>10. Jacques CHIRAC (1986 – 1988)</u> gaullista – Sdružení pro republiku (RPR)</p> <p style="text-align: center;">První kohabitace</p> <p><u>11. Michel ROCARD – socialistická strana - PS (1988 – 91)</u></p> <p><u>12. Edith CRESSON – socialistická strana - PS (1991 – 92)</u></p> <p><u>13. Pierre BÉRÉGOVOY – socialistická strana - PS (92 – 93)</u></p> <p><u>14. Édouard BALLADUR (1993 – 1995)</u> gaullista – Sdružení pro republiku (RPR)</p> <p style="text-align: center;">Druhá kohabitace</p>

<p><u>V. Jacques CHIRAC (1995 - 2007)</u></p> <p>Druhá alternace</p> <p>- gaullista (RPR)</p> <p>- zvolen 8. května 1995</p> <p>- znovu zvolen 5. května 2002 - první pětiletka !</p> <p>jako kandidát UMP</p> <p>(Union pour la majorité présidentielle – Unie pro prezidentskou většinu)</p>	<p><u>15. Alain JUPPÉ (1995 – 1997)</u></p> <p>gaullista – Sdružení pro republiku (RPR)</p> <p><u>16. Lionel JOSPIN – socialistická strana (PS) (1997 – 2002)</u></p> <p>Třetí koabitace</p> <p><u>17. Jean-Pierre RAFFARIN (2002-2005)</u></p> <p>Liberální demokracie – UMP</p> <p>(Unie pro prezidentskou většinu</p> <p>přejmenovaná na Unii pro lidové hnutí)</p> <p><u>18. Dominique de Villepin (2005-2007)</u></p>
<p><u>VI. Nicolas Sarkozy (2007 -)</u></p> <p>- zvolen 6.května 2007 jako kandidát UMP</p> <p>(Union pour la majorité présidentielle – Unie pro prezidentskou většinu)</p>	<p><u>19. Francois Fillon (2007 –)</u></p> <p>Liberální demokracie – UMP</p> <p>(Unie pro prezidentskou většinu</p> <p>přejmenovaná na Unii pro lidové hnutí)</p>

Příloha č. 2

Definitivní výsledky referenda o pětiletém prezidentském mandátu 24. září 2000

Kategorie	Celkový počet voličů	Rozbor registrovaných voličů	Rozbor zúčastněných voličů	Rozbor platných hlasů
ANO	7.407.697	18,55%	61,43%	73,21%
NE	2.710.651	6,79%	22,48%	26,79%
Platné hlasy	10.118.348	25,33%	83,91%	100%
Neplatné hlasy	1.940.340	4,86%	16,09%	-
Počet zúčastněných voličů	12.058.688	30,19%	100%	-
Zdrželi se hlasování	27.882.504	69,81%	-	-
Registrovaní voliči	39.941.192	100%	-	-



OUI = ANO
 NON = NE
 blanc et nuls = neplatné hlasy
 abstentions = zdrželi se hlasování

**PROJEKT DIPLOMOVÉ PRÁCE PRO AKADEMICKÝ
ROK
2007/2008**

„Quinquennat – francouzská prezidentská pětiletka“

Vypracovala: Vendula Topičová
IPS FSV UK
V. ročník

Termín magisterské zkoušky: LS 2007/2008

Souhlasím s vedením práce Venduly Topičové, studentky V. ročníku IPS
FSV UK

Konzultant: Doc. PhDr. Blanka Říchová, CSc.

Cíl práce:

Pětiletka - neboli prezidentský mandát, jehož délka je stanovena na pět let – se stala součástí francouzské ústavy v podobě ustavního zákona z 2. října 2000. Výraz „suchá pětiletka“ („quinquennat sec“) se začal používat na základě výroků Jacquese Chiraca, který zdůrazňoval, že se změnou délky prezidentského mandátu ze sedmi na pět let není vázána žádná další reforma – přesněji řečeno, že tato změna nebude mít žádný vliv na rovnováhu institucí. To ale není názor velké části odborníků, kteří se domnívají, že právě tato „marginální“ změna má a bude mít podstatný vliv na fungování francouzského politického systému. Někteří z nich dokonce mluví o počátcích VI. republiky.

Naším cílem je detailně popsat tuto nedávnou ústavní novelu. Objasnit okolnosti, které vedly ke změně délky prezidentského mandátu, a ukázat, že se jednalo o poměrně dlouhodobý proces, který zahájil již v roce 1973 tehdejší prezident Georges Pompidou.

Dále si chceme položit otázku, které aspekty francouzského politického systému budou pětiletkou ovlivněny a do jaké míry: Dojde k posílení politické moci prezidenta nebo naopak k její banalizaci? Bude posílena role parlamentu nebo se postupně podřídí exekutivě? Budeme svědky výrazného oslabení role ministerského předsedy? Dojde k vyloučení možnosti další kohabitace? A pokud ano, bude to prospěšné pro francouzský politický systém?

Studiem odborných textů, komentářů, ale i případů z politické praxe, které se odehrály v průběhu první pětiletky, se chceme dostat k jádru problému a osvětlit tak, zda je rovnováha institucí díky této reformě natolik ohrožena, že bude třeba zvážit i částečnou změnu ústavy, nebo zda se jedná o další „novotvar“ systému V. republiky, který bude vstřebán stejně jako ty předešlé (přímá volba prezidenta, alternance, kohabitace).

Již v rámci bakalářské práce, která byla zaměřena na fenomén kohabitace, jsme se dotkli této problematiky a tudíž ji díky znalosti celého tématu a příslušné literatury budeme moci lépe analyzovat.

Návrh osnovy:

1. Úvod.
2. Sedmiletý prezidentský mandát: důvody jeho ustavení, klady a zápory.
3. První zmínky o pětiletce: od iniciativy Georgese Pompidou až ke komisi Vedel.
4. Referendum a co mu předcházelo: první pochybnosti a neshody.
5. Hlavní cíl pětiletky: zamezit další kohabitaci.
6. Prezident versus premiér: kdo má legitimitu vládnout?
7. InSTITUTE: je opravdu narušena jejich rovnováha?
8. Jacques Chirac a jeho první pětiletka.
9. Závěr.

Literatura a prameny:

Boutin Christophe, Rouvillois Frédéric, *Quinquennat ou Septennat ?*, Flammarion-Dominos, 2002

Cohendet Marie-Anne, *La Cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF Recherches Politiques, 1993

Duhamel Olivier, *Les Démocraties*, Seuil Points Essai, 1993

Duhamel Olivier, *Le quinquennat*, FNSP, 2000

Duhamel Olivier et Parodi Jean-Luc, *La Constitution de la V^e République*, Coll. „Références“, FNSP, Paris, 1985

Duverger Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, Paris, 1986

Francois Bastien, *Quinquennat, conséquences politiques*, Economica, 2000

Klokočka V., *Ústavy států evropské unie*, Linde, Praha, 1997

Luchaire Francois, Conac Gérard et Mangin Gilbert, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, Paris, 1989

Časopisy:

Constitutions française, portugaise, autrichienne, La Documentation Française

Quinquennat: Réforme ou VIe république ?, Revue politique et parlementaire, PUF, octobre 2000

Le Quinquennat : dix constitutionnalistes commentent, Revue du Droit Public numéro 4, 2000, LGDJ

La Cohabitation, Revue Pouvoirs Numéro 91, Seuil, 1999

Massot Jean, *Alternance et cohabitation sous la V^e République, Notes et études documentaires*, n° 5058, La Documentation française, Paris, 1997
Chef de l'Etat et chef du Gouvernement, Coll. „Les études“, La documentation française, Paris, 1993

Články:

Et maintenant, le quinquennat !, **Valéry Giscard d'Estaing**, Le Monde, 11/05/2000

La République du septennat, **Odile Rudelle**, Le Monde, 26/07/2000

La République des équilibres, **Raymond Forni**, Le Monde, 30/09/2000

Lionel Jospin dans son rôle, **Marie-Anne Cohendet**, Le Monde, 01/03/2000

Pas de démocratie sans politisation, **Paul Bacot**, Le Monde, 28/09/2000

Quinquennat : M.Chirac et M.Jospin s'orientent vers un projet de loi,

Pascale Robert-Diard, Le Monde, 14-15/05/2000

Voter oui et comprendre, **Georges Vedel**, Le Monde, 15/09/00

Quinquennat, une réforme en trompe-l'œil, **René Remond**, Le Monde, 22/09/00

L'avenir du quinquennat dépendra du calendrier électoral, **Gérard Courtois et Cécile Chambraud**, Le Monde, 23/09/00

Référendum : le débat sur le quinquennat est escamoté, **Gérard Courtois**, Le Monde, 16/09/00

Le quinquennat « sec » suscite de nombreuses réticences parmi les parlementaires de droite et de gauche, **Clarisse Fabre**, Le Monde, 7/06/00

Oui, non, bon !, **Pierre Georges**, Le Monde, 6/06/00

