

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra ústavného práva

Akademický rok 2005/2006

Zákonodarná moc vo Francúzsku

Prof. Mgr. Jiří Škromer a kolektiv



Diplomant:

Marián Giba

Vedúci diplomovej práce:

Doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.

Čestné prehlásenie

Prehlasujem, že som túto diplomovú prácu spracoval samostatne a že som vyznačil
pramene, z ktorých som pre svoju prácu čerpal, spôsobom vo vedeckej práci obvyklým.

V Paríži, dňa 26. marca 2006



Marián Giba

OBSAH

ÚVOD.....	1
I. Definícia zákonodarnej moci	2
1. Zákonodarná moc všeobecne.....	2
2. Zákonodarná moc vo francúzskom ústavnom poriadku.....	2
II. Funkcie zákonodarnej moci.....	3
1. Zastupiteľská funkcia.....	3
2. Zákonodarná funkcia.....	3
3. Kontrolná funkcia.....	4
III. História.....	4
1. Revolučné obdobie 1789 – 1799.....	4
2. Konzulát a I. cisárstvo 1799 – 1814.....	6
3. Konštitučná monarchia 1814 – 1848.....	7
4. II. republika 1848 – 1852.....	9
5. II. cisárstvo 1852 – 1870.....	10
6. III. republika 1870 – 1940.....	11
A) Právne ukotvenie režimu.....	11
B) Organizácia verejnej moci.....	12
C) Degenerácia režimu cestou ústavnej zvyklosti.....	13
D) Úpadok postavenia zákonodarcu.....	14
7. IV. republika 1946 – 1958.....	15
A) Snaha o racionalizovaný parlamentarizmus.....	15
B) Koniec suverenity zákona.....	16
a) Kontrola ústavnosti.....	16
b) Primát medzinárodných zmlúv nad zákonom.....	17
C) Neúspech racionalizovaného parlamentarizmu.....	17
8. Vznik a ideové zdroje V. republiky.....	18
A) Nevyhnutnosť nového režimu.....	18
B) Ideové zdroje novej ústavy.....	19
C) Prijatie ústavy a nástup nového režimu.....	20
1. ČASŤ : Zákonodarná moc v organickom zmysle.....	21
I. Parlament – nepriamy výkon zákonodarnej moci.....	21
1. Racionalizácia parlamentarizmu.....	21
2. Bikameralizmus.....	21
A) Národné zhromaždenie.....	22
B) Senát.....	22
II. Referendum – priamy výkon zákonodarnej moci.....	23
1. Znovuzrodenie referenda za V. republiky.....	23
2. Oblasť aplikácie.....	23
2. ČASŤ : Zákonodarná moc v materiálnom zmysle.....	24
I. Zákonodarná činnosť.....	24
1. Vecná pôsobnosť zákona.....	24
2. Zákonodarný proces.....	25

A) Proces pri bežných zákonoch.....	25
a) Začiatok procesu a postup v prvej komore.....	25
b) Účinky bikameralizmu.....	26
B) Zvláštne prípady zákonodarného procesu.....	27
a) Ústavné zákony.....	27
b) Organické zákony.....	27
c) Ratifikačné zákony.....	28
d) Ostatné výnimočné prípady.....	28
C) Parlamentná zákonodarná iniciatíva.....	28
II. Hierarchia právnych noriem.....	30
1. Zákon a Ústava – kontrola ústavnosti.....	31
A) Ústavná rada.....	31
B) Jednotlivé typy kontroly ústavnosti.....	32
a) Spor o pôsobnosť prijímaní zákona.....	32
b) Kontrola po schválení zákona.....	32
c) Spor o kompetenciu pri zásahoch do existujúcich zákonov.....	33
d) Referendové a ústavné zákony z hľadiska kontroly ústavnosti.....	34
2. Zákon a medzinárodné zmluvy.....	34
A) Zmluvy medzinárodného práva verejného v hierarchii noriem.....	35
B) Kontrola súladu zákona s medzinárodnou zmluvou.....	35
3. Zákon a komunitárne právo.....	36
A) Európske zmluvy.....	36
B) Sekundárne predpisy.....	37
C) Zmeny v postavení zákonodarcu vyplývajúce z európskej integrácie.....	38
D) Exkurz : Európska ústava.....	38
a) Vzťah Európskej a francúzskej ústavy.....	38
b) Ústavná novela z roku 2005.....	40
c) Diskusia de lege ferenda.....	41
4. Zákon a nariadenie.....	42
A) Vykonávacie nariadenia.....	42
B) Autonómne nariadenia.....	42
III. Kontrolná funkcia parlamentu.....	43
1. Iniciatíva vlády.....	43
A) Poňatie dôvery za V. republiky.....	43
B) Spojenie zodpovednosti s hlasovaním o texte.....	44
2. Iniciatíva zo strany poslancov.....	44
A) Vyslovenie nedôvery.....	44
B) Otázky vláde.....	45
C) Vyšetrovacie komisie.....	46
D) Informačné misie.....	46
Záver.....	47
Zoznam použitých prameňov.....	48

ÚVOD

Postavenie francúzskeho zákonodarcu v rámci ústavného systému V. republiky sa značne vymyká z rámca parlamentnej formy vlády. Toto špecifikum je dané viacerými okolnosťami, predovšetkým historickým vývojom Francúzska od revolúcie v roku 1789 až do súčasnosti, a s ním spätými ústavnými skúsenosťami.

Za toto obdobie sa vo Francúzsku vystriedalo mnoho foriem vlády, pričom postavenie najvyšších štátnych orgánov, vrátane parlamentu, v nich bolo veľmi rôznorodé. Vo všetkých týchto režimoch sa vo väčšej či menšej miere odrážalo dedičstvo revolúcie v podobe hlboko zakorenených myšlienok a predstáv o fungovaní štátu.

V úvode tejto diplomovej práce, po definícii pojmu zákonodarnej moci a po vymedzení jej funkcií, bude venovaný priestor stručnej charakteristike predchádzajúcich režimov s dôrazom na postavenie zákonodarnej moci v nich. Bude nutné pozrieť sa predovšetkým na III. a IV. republiku, ktoré súčasnému režimu bezprostredne predchádzali a zásadným spôsobom predurčili jeho špecifický ráz.

Hlavná časť diplomovej práce bude zameraná na zákonodarnú moc jednak v organickom, jednak v materiálnom zmysle, s dôrazom na miesto zákona v súčasnej hierarchii právnych noriem a na postavenie národného zákonodarcu vo svetle zmien francúzskej ústavy z hľadiska európskej integrácie. Pritom nebude možné vynechať niekoľko kľúčových súdnych rozhodnutí, vydaných ako francúzskymi, tak európskymi súdnymi inštančiami, ktoré prispeli k presnému ohraničeniu pozície parlamentu a poľa pôsobnosti zákona. Bude tiež užitočné zmieniť sa o aktuálnych otázkach európskej integrácie, s ktorými je konfrontované nielen Francúzsko, ale aj ostatní členovia Európskej únie. Veľkú diskusiu v tomto smere vyvoláva predovšetkým Zmluva o ústave pre Európu, ktorej budúcnosť je zatiaľ neistá, napriek tomu je však debata o jej dopadoch inšpiratívna.

Vzhľadom na šírku horeuvedenej problematiky si táto diplomová práca nekladie za cieľ popísať ju vyčerpávajúcim spôsobom. Vychádzajúc zo skutočnosti, že francúzsky ústavný model neraz poslúžil za vzor iným krajinám, snaží sa zvýrazniť predovšetkým tie jeho rysy, ktoré sú z nášho pohľadu netradičné a boli zvolené francúzskym ústavodarcom v úmysle čeliť konkrétnym ťažkostiam, ktoré sa v praxi objavili. Mnohé z nich sa, koniec koncov, vyskytujú nielen vo Francúzsku.

I. Definícia zákonodarnej moci

1. Zákonodarná moc všeobecne

Zákonodarná moc tvorí spolu s mocou výkonnou a súdnou tri vetvy štátnej moci, ktoré sa tradične rozlišujú v ústavných systémoch, vychádzajúcich z princípu del'by moci.

Je to práve zákonodarná moc, kto prostredníctvom zákonov určuje všeobecne záväzné normy správania sa, normy, ktoré sa vzťahujú na všetky subjekty nachádzajúce sa na území štátu vrátane jednotlivých zložiek štátnej moci, zákonodarnú pritom nevynímajúc. Dodržiavanie takto ustanovených pravidiel je možné v krajnom prípade doceliť aj štátnym donútením a dosiahnuť tak podriadenie sa každého subjektu vôli zákonodarcu.

Vo svetle týchto skutočností teda nie je prehnané tvrdenie, že zákonodarná moc sa svojou dôležitosťou radí na prvé miesto medzi tromi vetvami štátnej moci. Vzhľadom na tento svoj prvoradý význam prináleží zákonodarná moc v demokratickom štáte vždy jeho občanom. Tí ju môžu vykonávať buď priamo, alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov v parlamente.

2. Zákonodarná moc vo francúzskom ústavnom poriadku

Koncepcia zákonodarnej moci v ústavnom systéme V. republiky úplne zodpovedá parametrom demokratickej formy vlády a dlhoročným francúzskym ústavným tradíciám.

Zásadný význam má v tomto smere článok 16 Deklarácie práv človeka a občana, prijatej 26. augusta 1789, podľa ktorého *spoločnosť, v ktorej nie sú poskytnuté záruky práv ani zaistená del'ba moci, nemá vôbec ústavu*. Je nutné podotknúť, že na Deklaráciu odkazuje preambula platnej Ústavy a že judikatúra jej priznala ústavnú právnu silu¹. Je tu teda materiál-na požiadavka na obsah ústavy. Deklarácia tiež v článku 3 konštatuje, že *nositeľom všetkej zvrchovanosti je ľud*.

S uvedenými ustanoveniami súvisí článok 3 Ústavy, podľa ktorého *štátna suverenita prináleží ľudu, ktorý ju vykonáva prostredníctvom svojich zástupcov a prostredníctvom referenda*.

Odkazom na referendum teda Ústava V. republiky opustila vo Francúzsku zaužívanú prax prísne zastupiteľskej demokracie, ktorá platila nepretržite od počiatkov III. republiky.

¹ rozhodnutie Ústavnej rady z 27. decembra 1973

II. Funkcie zákonodarnej moci

1. Zastupiteľská funkcia

Vo všetkých moderných demokraciách, bez ohľadu na ich politický systém, existuje zastupiteľský orgán, nadaný určitými právomocami, ktoré občania ako celok nemôžu sami nepretržite vykonávať. Parlament koná v mene voličov, ktorí dosadzujú jeho členov bez toho, aby dostávali vopred akékoľvek inštrukcie. Toto je princíp politického zastupovania. Jeho ústavné vyjadrenie spočíva v zásade slobodného mandátu, jeho vykonávateľ je považovaný za zástupcu všetkých občanov, ktorí nemôžu konať ako celok.

Zastupiteľská úloha parlamentu sa však nemusí obmedzovať len na reprezentovanie politického národa ako takého. Môže sa vzťahovať aj na určité jeho časti, ktoré si v očiach ústavodarcu zaslужujú zvláštnu pozornosť a z nej vyplývajúcu potrebu zastúpenia v zákonodarnom orgáne, ktorý je z tohoto dôvodu koncipovaný ako dvojkomorový. Typický je v tomto smere príklad celoštátnych parlamentov vo federáciách, kde horná komora spravidla zaisťuje ochranu záujmov členských jednotiek federácie a slúži ako poistka proti prípadným snahám o dominanciu väčších štátov federácie nad menšími.

Takýto model dvojkomorového parlamentu však nie je vylúčený ani v prípade unitárneho štátu. Príkladom toho je aj francúzsky Senát V. republiky, ktorý podľa Ústavy zaisťuje reprezentáciu územných samosprávnych celkov republiky. Sú v ňom zastúpení tiež Francúzi, usadení mimo francúzskeho územia.

2. Zákonodarná funkcia

Prijímanie zákonov je tradičnou úlohou parlamentu v demokratickom štáte. Skutočnosť, že je priamo volený zvrchovanými občanmi, dáva parlamentu potrebnú legitimitu na prijímanie predpisov najvyššej právnej sily, prostredníctvom ktorých sa utvára právne a spoločenské prostredie štátu, poskytujúce rámec pre existenciu všetkých subjektov na jeho území.

Zákonodarná moc parlamentu nebýva nijako obmedzená, v zásade sa môže týkať všetkých oblastí. Zvláštnosťou V. republiky je, že pre ňu vyššie uvedené tvrdenie neplatí. Dlhoročné zlé skúsenosti s príliš silným parlamentom viedli ústavodarcu v roku 1958 k radikálnej redukcii jeho kompetencií, čo je veľmi netradičné riešenie.

3. *Kontrolná funkcia*

Poslednou zásadnou úlohou parlamentu je kontrola výkonnej moci. Je to práve exekutíva, ktorej prináleží realita štátnej moci v tom smere, že je poverená správou záležitostí, ktoré vyžadujú odborný a individuálny prístup, často tiež pružnú a rýchlu reakciu a je teda vylúčené, aby sa nimi zaoberal parlament či dokonca priamo občania. Z toho na druhej strane prirodzene vyplýva, že exekutíva má najväčšie sklony a možnosti zneužívať moc vo svoj prospech, a teda musí byť aj najprísnejšie kontrolovaná. Parlament, ako orgán priamo volený občanmi, disponuje tradične širokou škálou kontrolných nástrojov voči výkonnej moci. Obzvlášť silné postavenie má v parlamentnej forme vlády, kde vláda priamo odvodzuje svoju legitimitu od parlamentnej väčšiny. Aj v tejto oblasti sa systém V. republiky vyznačuje mnohými zvláštnosťami, o ktorých bude reč nižšie.

III. História

1. Revolučné obdobie 1789-1799

Revolúcia z roku 1789 znamenala pre francúzske dejiny zásadný zlom. Po právnej a politickej stránke to bol začiatok obdobia zložitého, často búrlivého vývoja, poznamenaného snahami o vytvorenie stabilného politického systému, obdobia, v ktorom jeden režim striedal druhý snažiac sa, nie vždy úspešne, eliminovať jeho chyby a stavať na jeho silných stránkach.

Ústava z roku 1791 bola prvou písanou ústavou francúzskej histórie. Bola dielom Ústavodarného národného zhromaždenia, ktoré vzišlo z revolúcie. V širokej miere sa v nej presadili osvietenské myšlienky, v tom čase už zakotvené v Deklarácii práv človeka a občana z roku 1789. Bola založená na princípe národnej suverenity, ktorá nahradila suverenitu kráľovskú. Po prvýkrát sa zákon dostal na najvyšší stupeň v hierarchii právneho poriadku, teda aj nad kráľa. Ústava platila síce len rok, napriek tomu bola prelomová a obsahovala niekoľko významných prvkov, ktoré sa v rôznych obmenách vyskytovali aj v neskorších francúzskych ústavách.

Prirodzeným dôsledkom vplyvov z uznania zvrchovanosti občanov bolo, že im musí prináležať aj zákonodarná moc. Jej výkon bol nepriamy, ústava ho zverovala výlučne Zákonodarnému národnému zhromaždeniu, ktoré bolo jednokomorové. Koncepcia jedno-

komorového parlamentu prevážila vďaka obave z vytvorenia novej aristokracie, ktorá bola spájaná s ustanovením prípadnej hornej komory. Je potrebné podotknúť, že vzhľadom na prísne reštriktívne podmienky pre výkon aktívneho aj pasívneho volebného práva sa nedá hovoriť o demokracii a miera reprezentatívnosti parlamentu nebola vysoká. Zhromaždenie nemohlo byť rozpustené, nemohlo ani brať na zodpovednosť ministrov. Tých podľa vlastného uváženia menoval a odvolával kráľ, ktorému bola zverená výkonná moc a právo suspenzívneho veta voči zákonom. Uplatňovanie veta zo strany kráľa nebolo síce časté, zakaždým však vyvolalo vlnu nevôle a bolo považované za nelegitímny zásah do práv občanov, zastúpených parlamentom.

Napriek zámerom ústavodarcu sa nepodarilo vytvoriť stabilný politický systém. V auguste 1792 udalosti vyvrcholili suspendovaním kráľa a vyhlásením volieb do nového jednokomorového zastupiteľského zboru – Konventu. Ten hneď na svojom prvom zasadnutí zrušil monarchiu a vyhlásil republiku. Režim fungoval mimo akéhokolvek ústavného rámca, všetka moc sa koncentrovala v rukách Konventu, ktorý mal byť zároveň ústavodarným zhromaždením.

Návrh ústavy bol vypracovaný v roku 1793 a bol schválený v referende. Táto ústava, s prívlastkom *demokratická*, však nebola nikdy aplikovaná – najprv bola suspendovaná, neskôr bola nahradená novou. Napriek tomu bude zaujímavé veľmi stručne spomenúť jej hlavné rysy. Bola založená na princípe ľudovej suverenity, stelesnením ktorej malo byť jednokomorové zhromaždenie volené každoročne na základe priameho volebného práva. Demokracia mala byť polopriama, pretože bol ponechaný priestor aj pre ľudové referendum, v ktorom sa mohlo hlasovať o návrhoch zákonov aj o zmenách ústavy. Exekutívna moc bola zverená Výkonnej rade, ktorá mala byť dosadzovaná Konventom a mala mu byť podriadená. Materiálne sa teda jednalo o formu vlády parlamentu.

Ďalšia ústava bola prijatá v roku 1795, krátko po období *teroru*. Bola to v prvom rade „protiústava“ k ústave z roku 1793. Svojou povahou bola antidemokratická, znova zaviedla nepriame volebné právo a volebný cenzus, potlačila možnosť referenda a popri občianskych právach kládla dôraz aj na občianske povinnosti.

Z hľadiska štátnych orgánov bola zavedená deľba moci. Zákonodarná moc bola po prvýkrát vo Francúzsku rozdelená medzi dve komory – Radu päťsto, ktorá disponovala zákonodarnou iniciatívou, a Radu starších, ktorá bola oprávnená prijímať zákony. Volebné obdobie oboch komôr bolo ustanovené na tri roky, pričom sa každý rok obmieňala tretina členov. Výkonná moc sa vyznačovala roztrieštenosťou, bola zverená päťčlennému Direktóriu,

ktorému asistovali siedmi ministri. Toto riešenie bolo vedené snahou zabrániť koncentrácii moci v rukách jednej osoby a predísť tak prípadnej diktatúre.

Deľba moci bola prísna a dôsledná. Ani jedna parlamentná komora nemohla byť rozpustená, na druhej strane výkonná moc nebola nijako zodpovedná pred zákonodarnou. V tomto smere sa zopakovala schéma ústavy z roku 1791.

Režim I. republiky teda fungoval spočiatku bez ústavy, neskôr s neúčinnou ústavou, až sa ho napokon podarilo ústavne zakotviť. Napriek snahe ústavodarcu stabilizovať pomery zavedením striktnnej deľby moci bol efekt presne opačný. Nasledujúce obdobie bolo poznačené neustálymi rozpormi a prelievaním vplyvu medzi pravícou a ľavicou po každých čiastkových voľbách. Po sérii štátnych prevratov sa koncom roku 1799 dostal k moci Bonaparte, čo malo zásadný vplyv na ďalší vývoj režimu.

2. Konzulát a I. cisárstvo 1799-1814

Začali sa práce na novej ústave, vedené úmyslom vytvoriť silnú a stabilnú vládu, podľa zásady, ktorú presadzoval jeden z jej autorov, Sieyès: *autorita pochádza zhora, dôvera zdola*². Takýto prístup musel mať zákonite za následok obmedzenie úlohy parlamentu v rámci ústavného systému.

Ústava bola schválená formou plebiscitu³. Prístup k volebnému právu sa znova otvoril podstatne širšiemu okruhu osôb. Po inštitucionálnej stránke sa ústava vyznačovala extrémnou roztrieštenosťou moci zákonodarnej a vysokou koncentráciou moci výkonnej.

Zákonodarná moc bola rozdelená na tri články: Tribunát, ktorý prerokúval návrhy zákonov, Zákonodarný zbor, ktorý o nich hlasoval, a napokon Senát, ktorý mal kontrolovať ich ústavnosť. Zákonodarnou iniciatívou disponovala výlučne exekutíva. Členov Tribunátu a Zákonodarného zboru menoval Senát zo zoznamov kandidátov, ktoré prešli voľbami. Návrhy zákonov vypracúvala Štátna rada.

Dôsledkom tejto roztrieštenosti legislatívy bolo, že ani jedna komora nemohla sama osebe kontrolovať zákonodarný proces, ktorý sa dostal úplne do režie exekutívy.

Výkonná moc bola zverená trom konzulom, menovite dosadeným ústavou na obdobie desiatich rokov. Prvý konzul, Bonaparte, samostatne disponoval významnými právomocami,

² J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Armand Colin, 2001, s. 116

³ Francúzska právna teória vymedzuje plebiscit ako zvláštny typ referenda, v ktorom položená otázka je nerozlučne spätá s konkrétnou osobou, v tomto prípade s Bonapartom.

predovšetkým promulgoval zákony a menoval ministrov. Stal sa najsilnejším mužom štátu a postupne s pomocou lojálneho Senátu koncentroval vo svojich rukách stále viac moci.

Senát vynašiel kategóriu právnych predpisov, ktorú ústava nepoznala: *sénatus-consultes* po vzore antického rímskeho senátu. Tieto predpisy sa stali nástrojom zmeny ústavy. V roku 1802 bol Bonaparte vyhlásený za doživotného konzula. V máji 1804 bol prijatý *sénatus-consulte*, ktorý ustanovoval, že *vláda republiky je zverená dedičnému cisárovi*. Toto rozhodnutie bolo následne schválené plebiscitom. Vo Francúzsku sa tak presadil systém cisárstva. V roku 1807 bol zrušený Tribunát, Zákonodarný zbor zostal zachovaný. Senát ostal nástrojom v rukách cisára. Tento systém vydržal do Bonapartovej porážky v roku 1814. Začala sa reštaurácia monarchie a s ňou spojené ústavné zmeny, ktoré sa definitívne presadili po *stodňovej epizóde* v roku 1815.

3. Konštitučná monarchia 1814-1848

Ústavný základ reštaurovanej monarchie tvorila Ústavná charta z roku 1814. Bola oktrojovaná kráľom a hoci sa vo svojej preambule verbálne hlásila k starému režimu, naoko negujúc revolúciu a cisárstvo, prakticky zachovávala hlavné revolučné výdobytky, predovšetkým politické práva.

Po inštitucionálnej stránke to bol pokus o vytvorenie parlamentarizmu. Bol to však parlamentarizmus, v ktorom mal panovník silné postavenie. Bol hlavou výkonnej moci, mal právo menovať a odvolávať ministrov podľa vlastného uváženia a jediný disponoval zákonodarnou iniciatívou, ako aj právom absolútneho veta voči zákonom. Ministri boli za výkon svojich funkcií zodpovední pred parlamentom. Charta bližšie nešpecifikovala, o aký typ zodpovednosti sa jedná.

Parlament pozostával z dvoch komôr. Dolná komora, Poslanecká snemovňa, bola volená na 5 rokov a obmieňala sa každý rok po päťinách. Kráľ disponoval právom rozpustiť ju, čo sa aj často praktizovalo. Volebné právo bolo podmienené vysokým cenom, čím sa počet oprávnených voličov extrémne zredukoval. Horná komora, Snemovňa páirov, bola obdobou britskej Snemovne lordov. Jej členov menoval dedične kráľ, ich počet bol neobmedzený. Na legislatívnom procese sa podieľali obe komory rovnako. Každý poslanec a pair disponoval právom navrhnúť dodatok k zákonu, toto právo mal aj kráľ.

Ústavná charta sa vyznačovala veľkou vágnosťou svojich ustanovení, cestou ústavnej zvyklosti sa však vyvinulo niekoľko dôležitých právnych inštitútov. Predovšetkým sa ustálilo pravidlo, podľa ktorého ministri podávali kolektívnu demisiu v prípade straty dôvery niektorej z parlamentných komôr a kráľ túto demisiu prijímal. Postupne sa objavujú náznaky vládneho kabinetu a funkcie jeho predsedu. Parlament prijíma petície občanov a kontroluje exekutívu formou parlamentného vyšetovania. Nič z vyššie uvedeného nemalo oporu v texte Charty.

Po roku 1824 sa objavujú pokusy o návrat k starému režimu, súvisiace s nástupom Karola X. na trón. Mnohé roztržky medzi panovníkom a Poslaneckou snemovňou vyvrcholili v júli 1830 vydaním štyroch nariadení, ktorými sa kráľ pokúsil zásadným spôsobom zmeniť parlamentný charakter režimu, predovšetkým potlačením slobody tlače a rozpustením Poslaneckej snemovne so súčasou zmenou volebného systému. Nariadenia vyvolali v Paríži revolúciu, Karol X. bol zvrhnutý.

Režim monarchie sa napriek tomu udržal, došlo však ku zmene dynastie a na trón nastúpil Ľudovít Filip Orleánsky z mladšej vetvy Bourbonovcov. Charta z roku 1814 bola snemovňou revidovaná v prospech parlamentného režimu a nanovo publikovaná ako Charta z roku 1830. Táto Charta už nebola oktrojovaná, ale považovala sa za zmluvu medzi kráľom a národom, reprezentovaným Poslaneckou snemovňou⁴.

S účinnosťou revidovanej Charty sa parlamentný ráz monarchie posilnil. Zákonodarná iniciatíva prináležala popri kráľovi obom snemovňam. Dedičnosť členstva v hornej komore bola zrušená. Čiastočne bol uvoľnený volebný cenzus, stále však zostával významnou prekážkou výkonu volebného práva. Posilnili sa nástroje parlamentu voči výkonnej moci, prvýkrát sa objavuje inštitút interpelácií. Režim už nie je natoľko koncentrovaný okolo osoby kráľa, jedná sa o dualistický parlamentarizmus, v ktorom postavenie exekutívy sa odvíja jednak od dôvery parlamentu, jednak od dôvery hlavy štátu.

Spoločenská kríza spojená s požiadavkami na rozšírenie politických práv, obzvlášť práva volebného, viedla v roku 1848 k ďalšej parížskej revolúcii, ktorá zmietla monarchiu a po druhýkrát v dejinách Francúzska otvorila cestu republike.

⁴ D. Chagnollaude, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Dalloz, 2002, s. 95

4. II. republika 1848-1852

Po abdikácii Ľudovíta Filipa sa moci ujala spontánne vytvorená dočasná vláda, ktorá vyhlásila republiku a vykonala dôležité reformy v oblasti volebného práva. V apríli 1848 sa uskutočnili voľby do Ústavodarného národného zhromaždenia. Boli to prvé voľby na základe všeobecného a priameho volebného práva vo Francúzsku⁵. Zhromaždenie vypracovalo návrh ústavy, ktorá bola schválená v novembri toho istého roku a snažila sa o akúsi syntézu predchádzajúcich ústavných skúseností.

Zákonodarnú moc stelesňovalo Zákonodarné národné zhromaždenie, ktoré bolo jednokomorové a bolo volené na tri roky. Nemohlo byť rozpustené a nemohlo vyvodzovať politickú zodpovednosť voči výkonnej moci. Po stránke terminologickej i štrukturálnej to znamenalo inšpiráciu z revolučných čias.

Po prvýkrát sa objavuje funkcia prezidenta republiky, ktorý je volený priamo, na obdobie štyroch rokov, bez možnosti znovuzvolenia. Prezident sám menoval a odvolával ministrov, o zákonodarnú iniciatívu sa delil s parlamentom a nemal právo veta voči zákonom.

Vzhľadom na spôsob del'by moci a celkové usporiadanie systému je tu jasne badateľná aj inšpirácia ústavou Spojených štátov amerických.

Roku 1850 sa parlament značne zdiskreditoval schválením volebného zákona, ktorým sa opäť výrazne zredukoval elektorát. Zákon vyvolal značnú nevôľu, čo využil prezident Bonaparte na posilnenie svojej popularity, keď márne žiadal jeho zrušenie. Vedomý si tejto podpory, ako aj nemožnosti znovuzvolenia, zorganizoval Bonaparte pred koncom svojho mandátu štátny prevrat s pomocou armády. Uchopenie moci z decembra 1851 bolo schválené plebiscitom.

V januári 1852 bola vypracovaná nová, formálne ešte republikánska ústava, ktorá však koncentrovala všetky významné právomoci v rukách prezidenta, menovite dosadeného do čela štátu na obdobie desiatich rokov. Opäť bol zavedený bikameralizmus. Prijímanie zákonov bolo v kompetencii Zákonodarného zboru, hornú komoru tvoril Senát, majúci za úlohu dohliadať na ústavnosť zákonov a, podobne ako za I. cisárstva, oprávnený prijímať *sénatus-consultes*, ktorými mohol meniť ústavu. Stalo sa tak v septembri 1852, kedy bolo vyhlásené cisárstvo a následným plebiscitom bol rozchod s republikou potvrdený.

⁵ J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Armand Colin, 2001, s. 234

5. II. cisárstvo 1852-1870

Vyhlásením cisárstva sa inštitucionálny systém prakticky nezmenil a fungoval na báze pôvodne republikánskej ústavy z januára 1852. Boli však vykonané zmeny v právomociach existujúcich orgánov, predovšetkým Zákonodarného zboru. Táto dolná komora, volená na päť rokov vo všeobecných voľbách, nemala zákonodarnú iniciatívu, ktorou disponoval výlučne cisár. Parlamentný dodatok k zákonu mohol byť prijatý len po jeho predbežnom odsúhlasení Štátnou radou. Legislatívna právomoc dolnej komory sa teda v podstate redukovala len na právo schváliť to, čo jej navrhne cisár a jemu lojálna Štátna rada. Zasadania snemovne, obmedzené na maximálne tri mesiace v roku, zvolával a prerušoval cisár, ktorý mal tiež právo komoru rozpustiť. Významný zásah do volebného procesu predstavoval systém takzvanej oficiálnej kandidatury, ktorý umožňoval exekutive ešte pred samotnými voľbami eliminovať kandidátov opozície.

Marginalizácia zákonodarného zboru bola typická aj pre I. cisárstvo. aj v jednom aj v druhom prípade cisár odvodzoval svoju legitimitu priamo od občanov a parlament považoval za ústavou zakotvenú prekážku svojej legitímnej moci.

Ministri boli menovaní a odvolávaní cisárom, netvorili celok, ktorý by bol solidárne zodpovedný pred legislatívou. Cisár bol v zmysle ústavy zodpovedný výlučne pred ľuďom a mal právo sa naň obracať formou plebiscitu.

Režim II. cisárstva bol teda pri svojom zrode veľmi autoritársky. Avšak v 60-tych rokoch 19. storočia boli postupne prijaté opatrenia, ktorými sa významne posilnila pozícia parlamentu, a to ako v oblasti zákonodarnej, tak aj vo vzťahu k moci výkonnej. Zároveň boli odstránené niektoré obmedzenia občianskych práv, predovšetkým cenzúra tlače.

Liberalizácia systému bola schválená plebiscitom v máji 1870, v ktorom sa tiež potvrdilo nástupnícke právo bonapartovskej dynastie. Tým bola dovŕšená premena režimu na parlamentnú monarchiu, a zároveň sa zdalo byť zaistené jeho trvanie do budúcnosti.

Situácia sa však už o štyri mesiace neskôr radikálne zmenila. Prehratá vojna s Pruskom vyvolala občianske nepokoje, parížsky dav obsadil budovu parlamentu a žiadal vyhlásenie republiky. Napoleon III. bol zosadený, Francúzsko sa po tretíkrát a definitívne vrátilo k republikánskej forme vlády.

6. III. republika 1870-1940

A) Právne ukotvenie režimu

Dočasná vláda národnej obrany, vytvorená po zrušení monarchie, obnovila všeobecné volebné právo. V januári 1871 sa konali parlamentné voľby do nového jednokomorového Národného zhromaždenia, v ktorých sa malo rozhodnúť tiež o podobe nového politického režimu.

Vďaka svojmu protivojnovému postoju získala vo voľbách jasnú väčšinu pravica, stelesnená monarchistami. Obnove kráľovstva však bránilo ostré rozdelenie monarchistov na *legitimistov* – stúpencov pôvodnej bourbonskej dynastie, a *orleanistov* – stúpencov Júlovej monarchie. Republikáni na strane ľavice boli v menšine, predstavovali však nezanedbateľnú politickú silu. Takto zložená snemovňa sa mohla zhodnúť len na jednom: nerobiť nič definitívne⁶. Preto bol rozhodnutím snemovne dosadený za *hlavu výkonnej moci Francúzskej republiky* Adolphe Thiers. Mal právo vybrať si ministrov, spolu s ktorými mal byť zodpovedný pred Národným zhromaždením, ktoré nebolo možné rozpustiť. Táto nominácia bola chápaná ako dočasný krok, ktorým sa zaistí chod hlavných vládnych funkcií až do obnovy monarchie. Ani *Rivetov zákon* z augusta 1871, na základe ktorého Thiers prijal titul prezidenta republiky, sa nepovažoval za konečné potvrdenie republikánskeho režimu, ktorý sa stále vnímal iba ako režim *de facto*.

V máji 1873 bol Thiers pre svoje stále viac republikánske postoje monarchistickou snemovňou odvolaný a na jeho miesto bol zvolený legitimista Mac-Mahon. Spor o nástupníctvo sa podarilo vyriešiť kompromisom, podľa ktorého sa mal najskôr stať kráľom legitimistický kandidát, ktorý nemal potomstvo, a po ňom mal nastúpiť orleanista. Obnova monarchie však stroskotala na symbolickom spore o štátnu vlajku. Gróf de Chambord, pozvaný na francúzsky trón, nebol ochotný akceptovať trikolóru, v ktorej videl symbol revolúcie a parlamentného režimu. V tejto situácii sa parlament rozhodol zákonom menovite dosadiť Mac-Mahona do prezidentskej funkcie na obdobie siedmich rokov, ešte vždy dúfajúc v neskoršiu obnovu monarchie.

⁶ tamže, s. 293

B) Organizácia verejnej moci

Pretože štát stále nemal ústavu a verejná moc fungovala viac-menej provizórne, boli vo februári a júli 1875 prijaté tri ústavné zákony, majúce za cieľ usporiadať inštitucionálny systém krajiny.

Prvý z nich zaviedol hornú parlamentnú komoru, Senát, a zároveň upravil jeho organizáciu a právomoci. Zavedenie Senátu si vynútila monarchistická pravica. Malo to byť umiernené zhromaždenie, ktoré by slúžilo ako protiváha dolnej komory, volenej na základe všeobecného priameho volebného práva⁷. Spôsob dosadzovania senátorov presne zodpovedal tejto predstave. Z celkového počtu 300 senátorov bolo 75 menovaných doživotne dolnou komorou, kde mali v tom čase monarchisti väčšinu. Zvyšných 225 dosadzoval zbor voliteľov, zložený prevažne zo zástupcov konzervatívneho vidieka, na dobu deväť rokov, pričom sa každé tri roky po tretinách obmieňal.

Pri jeho zavedení si zrejme nikto nepredstavoval, že Senát nakoniec zohrá kľúčovú úlohu vo vývoji III. republiky. Jeho postavenie v rámci zákonodarného procesu bolo rovnocenné s Poslaneckou snemovňou. Každý zákon musel byť schválený oboma komorami, pritom jedine zákony týkajúce sa financií museli prejsť najskôr tou dolnou. Senát mal, podobne ako Poslanecká snemovňa, právo vysloviť nedôveru vláde. Okrem toho bolo súhlasné stanovisko Senátu podmienkou rozpustenia dolnej komory. Samotný Senát rozpustený byť nemohol. Na úseku zákonodarnej moci bol teda vytvorený egalitárny bikameralizmus, v ktorom postavenie oboch komôr bolo približne zhodné.

Druhý ústavný zákon z februára 1875 sa týkal organizácie verejnej moci, tretí bol prijatý v júli toho istého roku a upravoval vzájomné vzťahy orgánov verejnej moci. Bola zachovaná funkcia prezidenta republiky, ktorého volili obe parlamentné komory zjednotené do Národného zhromaždenia na dobu sedem rokov. Táto úprava prešla len o jediný hlas – v neosobnom prezidentskom mandáte totiž mnohí konzervatívci videli implicitné posvätenie republikánskej formy vlády. Odteraz už prezident nebol politicky zodpovedný, výkon jeho právomocí však podliehal ministerskej kontrasignácii, či, v prípade rozpustenia Poslaneckej snemovne, súhlasu Senátu. Menoval ministrov, solidárne zodpovedných pred oboma komorami. O funkcii predsedu vlády či o vládnom kabinete sa zákon nezmieňoval, rade ministrov predsedal prezident.

⁷ F. Burdeau, *La troisième République*, Paris, Montchrestien, 1996, s. 64

Celkovo ústavné zákony z roku 1875 vytvorili podmienky pre vyvážený parlamentný režim: jeho dvoma piliermi sú hlava štátu a parlament, jeho arbitrom ľud. Zodpovednosť ministrov je kompenzovaná prezidentovým právom rozpustiť snemovňu⁸. Je nutné pripomenúť, že tieto ústavné zákony, prijaté monarchistickou snemovňou, bolo možné zmeniť zhodným hlasovaním oboch komôr, pričom stačila absolútna väčšina hlasov v každej z nich. Táto pružnosť im bola ponechaná zámerne, aby bolo možné kedykoľvek bez problémov nahradiť prezidenta republiky panovníkom a nastoliť tak režim monarchie.

Ústavné zákony z roku 1875, ktoré mali celkovo len 34 článkov a neobsahovali žiadne garancie práv a slobôd, napokon vytvorili „ústavu“ III. republiky a až na malé zmeny vydržali v pôvodnej podobe až do roku 1940.

C) Degenerácia režimu cestou ústavnej zvyklosti

Pre vývoj III. republiky mala zásadný význam kríza z mája 1877. Konzervatívny prezident Mac-Mahon odvolal republikánskeho predsedu rady ministrov napriek nesúhlasu dolnej komory, v ktorej po voľbách v roku 1876 získali prevahu republikáni. Nahradil ho zástupcom parlamentnej menšiny a po odmietnutí dôvery zo strany snemovne uplatnil svoje právo a rozpustil ju. Nové voľby však vyhrali opäť republikáni a Mac-Mahon bol tak nútený vymenovať za predsedu rady ministrov znovu republikána. Keď po čiastkových senátnych voľbách v roku 1879 získali republikáni väčšinu aj v hornej komore, Mac-Mahon sa vzdal prezidentského úradu. Nahradil ho Jules Grévy, ktorý po svojom zvolení sľúbil, že nikdy neuplatní svoje právo rozpustiť snemovňu. Túto prax, známu tiež ako *Grévyho ústava*, zachovávali všetci jeho nástupcovia. Cestou ústavnej zvyklosti sa tak III. republika zmenila z pôvodnej vyvázenej parlamentnej formy vlády na režim výrazne vychýlený v prospech parlamentu, pred ktorým sa exekutíva zodpovedá, právo rozpustiť ho však nemá.

Prezident republiky sa prakticky stiahol zo scény a jediná reálna právomoc, ktorú si zachoval, bola možnosť prijímať nariadenia na vykonanie zákona, jeho rámec pritom nesmel prekročiť. V oblasti exekutívy jednoznačne prevážila vláda, ktorá sa menila veľmi často, vládna nestabilita bola typickým rysom III. republiky. Bol to dôsledok celkovej dominancie parlamentu v rámci politického systému, znásobený faktom, že povaliť vládu mohli obe

⁸ F. de La Saussay, *L'héritage institutionnel français 1789-1958*, Paris, Hachette, 2002, s. 76

parlamentné komory. Osemkrát v priebehu III. republiky bol pád vlády spôsobený hlasovaním Senátu⁹.

V rokoch 1879-1884 bolo prijatých niekoľko ústavných zmien, republikánska forma vlády bola vyhlásená za nezmeniteľnú, boli tiež zrušené doživotné senátorské mandáty.

D) Úpadok postavenia zákonodarcu

Počas I. svetovej vojny sa vo Francúzsku objavila prax, ktorá vo svojej podstate pretrváva dodnes. Parlament formou zmocňovacieho zákona dočasne oprávnil vládu, aby prijímala tzv. *zákonné dekréty (décrets-lois)*, ktoré mali silu zákona, mohli upravovať oblasti tradične vyhradené zákonu a mohli sa nimi aj zákony meniť. Ústavné ani iné zákoné texty o takomto presune kompetencií nehovorili nič. Odôvodňovalo sa to výnimočnou situáciou vyvolanou vojnovým stavom.

V povojnovom období však neexistencia stabilnej parlamentnej väčšiny a z nej plynúca neschopnosť legislatívne reagovať na akútne hospodárske, spoločenské a finančné problémy viedla k tomu, že exekutíva začala z vlastnej iniciatívy prijímať autonómne nariadenia v oblastiach, ktoré považovala za opustené parlamentom, ktorý ich sám zákonom neupravil. Zákonnosť tohoto postupu bola opakovane uznaná aj judikatúrou Štátnej rady¹⁰. Porušenie princípu, podľa ktorého výkonná moc môže prijímať nariadenia výlučne na vykonanie zákonov, však bolo menšieho významu, nakoľko nič nebránilo zákonodarcovi zmeniť nariadenia, ktoré vláda považovala za potrebné prijať pri neexistencii zákona¹¹.

Avšak parlament sa namiesto snahy o reštitúciu svojho postavenia znova uchýlil k vojnovkej praxi. V rokoch 1924-1939 bolo prijatých celkovo jedenásť zmocňovacích zákonov oprávňujúcich vládu používať zákoné dekréty spôsobom čím ďalej tým viac extenzívnym¹². Napriek tomu, že zákoné dekréty podliehali ratihabícii a že ich vydávanie bolo spravidla časovo obmedzené, exekutíva získala právo významne zasahovať do kompetencií parlamentu. Vytvoril sa tým dôležitý precedens, ktorý sa po zložitom vývoji napokon definitívne udomácnil vo francúzskom ústavnom systéme. Tejto téme bude venovaná pozornosť aj v časti o IV. republike a zvlášť potom v samotnom pojednaní o platnom právnom stave.

⁹ tamže, s. 75

¹⁰ rozsudok Labonne z 8. augusta 1919, rozsudok Jamart zo 7. februára 1936

¹¹ B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2004, s. 537

¹² F. de La Saussay, *L'héritage institutionnel français 1789-1958*, Paris, Hachette, 2002, s. 101

Prax zákonných dekrétov viedla k veľkej neprehľadnosti v ústavnej del'be právomocí a spolu s extrémnou nestabilitou vlád prispievala k postupnej erózii politického systému a stále väčšej desolidarizácii sa obyvateľstva s ním. Pri veľkej nestabilite vlád a parlamentných pomerov to bola paradoxne veľká stabilita osôb pri moci, ktorá umožňovala akotak fungovať režimu, neschopnému reformovať sa. Jeho koniec privodila až porážka vo vojne s Nemeckom v roku 1940.

7. IV. republika 1946-1958

A) Snaha o racionalizovaný parlamentarizmus

Po oslobodení v roku 1944 bola otázka ústavnoprávneho usporiadania krajiny stále otvorená. V referende, ktoré sa konalo v októbri 1945 súčasne s parlamentnými voľbami, boli položené dve otázky. Prvá sa týkala toho, či novozvolené zhromaždenie bude ústavodarným, alebo, v prípade zápornej odpovede, novou Poslaneckou snemovňou III. republiky. Druhá otázka mala rozhodnúť o tom, či bude trvanie zhromaždenia časovo obmedzené v prípade, že bude ústavodarné. Odpoveď na obe otázky bola výrazne kladná, za rozchod s III. republikou hlasovalo 96,4 percenta Francúzov¹³.

Prvý návrh ústavy, zavádzajúci formu vlády parlamentu, bol v referende odmietnutý. V júni 1946 sa preto konali voľby do ďalšieho ústavodarného zboru. V referende v októbri toho istého roku bol nový návrh ústavy schválený tesnou väčšinou pri pomerne veľkej neúčasti. Za novú ústavu hlasovalo 36 percent zo všetkých oprávnených voličov, proti bolo 31 percent, ďalších 31 percent sa hlasovania nezúčastnilo¹⁴. IV. republika tak vznikla na krehkých základoch.

Koncepcia zákonodarnej moci vychádzala zo snahy o vytvorenie *racionalizovaného parlamentarizmu*. Racionalizáciou sa rozumela podrobná úprava vzťahov medzi vládou a parlamentom na ústavnej úrovni; vzťahov, ktoré sa za III. republiky riadili len zvyklosťami či predpismi parlamentných komôr. V praxi sa jednalo o snahu chrániť exekutívu proti

¹³ J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Armand Colin, 2001, s. 606

¹⁴ D. Chagnollaud, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Dalloz, 2002, s. 319

excesívnej dominancii parlamentu, o snahu etablovať hneď od začiatku solidaritu medzi predsedom rady ministrov a parlamentnou väčšinou, ktorá ho dosadila¹⁵.

Bikameralizmus bol zachovaný, avšak s výraznou dominanciou dolnej komory, ktorej samotnej bol odteraz rezervovaný titul Národné zhromaždenie. Hornú komoru, volenú aj naďalej nepriamo, tvorila Rada republiky, ktorá nahradila treťorepublikový Senát.

Dominancia dolnej komory bola zakotvená na viacerých miestach ústavy z roku 1946. Podľa článku 3 *lud vykonáva svoju suverenitu prostredníctvom svojich poslancov v Národnom zhromaždení, volených na základe všeobecného priameho volebného práva*. Referendum bolo možné len vo veci ústavnej revízie, čo podrobne upravoval článok 90. V zmysle článku 13 Národné zhromaždenie *jediné* schvaľuje zákon a toto právo nemôže delegovať. Ustanovenie malo za cieľ vylúčiť do budúcnosti používanie zákonných dekrétov, ktoré výraznou mierou prispeli k politickému rozkladu III. republiky. Súčasne sa tým implicitne vylúčila možnosť legislatívneho referenda.

Po boku Národného zhromaždenia existovala horná komora, Rada republiky, len ako konzultatívne zhromaždenie bez reálneho podielu na moci. Jej oslabené postavenie bolo dôsledkom nedôvery voči Senátu, ktorý bol považovaný za vinníka vládnej nestability za III. republiky, za baštu konzervativizmu a hrobku reforiem¹⁶.

Hlavou výkonnej moci bola vláda a predovšetkým jej predseda, ktorému ústava venuje značnú pozornosť. Vláda bola zodpovedná výlučne pred Národným zhromaždením, ktoré ju mohlo povaliť buď z vlastnej iniciatívy alebo odmietnutím jej žiadosti o vyslovenie dôvery.

Prezident republiky, volený na spoločnej schôdzi oboch komôr, bol ešte slabší ako za III. republiky a jedinou významnejšiu úlohu zohrával pri výbere predsedu vlády.

B) Koniec suverenity zákona

a) Kontrola ústavnosti

Jednou z inovácií IV. republiky bolo zavedenie kontroly ústavnosti zákonov, ktorú upravovala ústava v článkoch 91 až 94. Jednalo sa o veľmi zvláštny typ kontroly, ktorý si zaslúži bližšiu pozornosť.

¹⁵ F. de La Saussay, *L'héritage institutionnel français 1789-1958*, Paris, Hachette, 2002, s. 138

¹⁶ J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Armand Colin, 2001, s. 636

Výkonom kontroly bol poverený Ústavný výbor, tvorený členmi oboch parlamentných komôr, ktorému predsedal prezident republiky. Jeho úlohou bolo skúmať, či zákony prijaté Národným zhromaždením vyžadujú pred svojou promulgáciou zmenu ústavy. Ak výbor zistil rozpor medzi schváleným zákonom a ústavou, vrátil zákon dolnej komore na opätovné prerokovanie. V prípade, že snemovňa zotrvala na svojom pôvodnom stanovisku, takýto zákon mohol byť vyhlásený až po ústavnej revízii. Napriek tomu, že zákon musel byť formálne v súlade s ústavou, v konečnom dôsledku to bola ústava, kto musel ustúpiť v prípade rozporu. Revolučná teória, podľa ktorej *zákon je vyjadrením všeobecnej vôle*¹⁷, bola stále silno zakorenená.

b) Primát medzinárodných zmlúv nad zákonom

Úprava vzťahov medzi vnútroštátnym a medzinárodným právom v prospech monistickej koncepcie bola ďalším významným prínosom IV. republiky. Medzinárodné zmluvy, ratifikované na základe zákona, boli aplikovateľné vo vnútroštátnom právnom poriadku a ústava im priznávala vyššiu právnu silu ako zákonom. Súlad zmluvy ako takej s vnútroštátnym právnym poriadkom nemohol byť kontrolovaný, bolo však možné súdnou cestou sa domáhať zrušenia individuálneho rozhodnutia pre jeho rozpor s medzinárodnou zmluvou. Judikatúra však uznávala primát medzinárodnej zmluvy len nad zákonmi prijatými pred jej ratifikáciou. Podľa zásady *lex posterior derogat priori* sa Štátna rada priklonila k názoru, že ratifikáciou zmluvy boli implicitne zrušené predošlé zákony, ktoré jej odporovali¹⁸. Primát medzinárodnej zmluvy aj nad neskorším zákonom bol akceptovaný až v roku 1975¹⁹.

C) Neúspech racionalizovaného parlamentarizmu

Napriek snahe ústavodarcu eliminovať nedostatky III. republiky a vytvoriť politický systém so stabilnou a akcieschopnou vládou bola prax už od začiatku presne opačná, pričom opäť hrali významnú úlohu skutočnosti, s ktorými ústava nepočítala.

¹⁷ článok 6 Deklarácie práv človeka a občana z roku 1789

¹⁸ rozsudok Štátnej rady z 23. októbra 1953 vo veci Huckel

¹⁹ rozsudok Kasačného súdu z 25. mája 1975 vo veci Sociétés Jacques Vabre

V prvom rade to bol problém tzv. dvojitej investitúry vlády, nazývaný aj *Ramadierov precedens*. Podľa ústavy bol predseda vlády po svojom menovaní povinný predstúpiť pred Národné zhromaždenie so žiadosťou o dôveru. Po jej obdržaní mal prezidentovi republiky navrhnúť ministrov, do ktorých nominácie nemala snemovňa zasahovať. V roku 1947 však predseda vlády Ramadier predstúpil pred snemovňu aj po vymenovaní vlády a akceptoval diskusiu ohľadom jej zloženia, po ktorej nasledovalo ďalšie hlasovanie o vyslovení dôvery, tentokrát celej vláde. Túto prax nasledovali aj Ramadierovi nástupcovia, z ktorých niekoľkí sa pár dní po svojej dezignácii ocitli v menšinovom postavení²⁰.

Toto citelné oslabenie exekutívy spolu s pretrvávajúcou názorovou rozdrobenosťou v parlamentných radoch spôsobilo, že vládna nestabilita bola ešte vyššia ako za III. republiky.

Okrem toho sa napriek výslovnému zákazu ústavy znova objavujú zákonné dekréty, najčastejšie vo forme administratívnych predpisov, ktoré na základe rámcového zákona zasahujú do sféry pôsobnosti zákona, prípadne zákon menia. Tento postup odobrila aj Štátna rada vo svojom stanovisku zo 6. februára 1953 pod podmienkou, že *výkonná moc nezasiahne do oblasti základných práv a slobôd a že táto jej rozšírená právomoc bude presne vymedzená a ohraničená*.

V roku 1954 bola prijatá novela ústavy, ktorá jednak potlačila dvojitú investitúru, jednak povýšila Radu republiky z konzultatívneho orgánu na orgán so skutočným podielom na zákonodarnej moci. Horná komora mala odteraz zákonodarnú iniciatívu aj právo hlasovať o zákonoch. Národné zhromaždenie si zachovalo dominantnú pozíciu, v praxi však 90 percent zákonov bolo schválených so súhlasom oboch komôr²¹. Ani táto novela však nepriniesla stabilitu politickému systému, ktorý bol od začiatku slabý a nefungoval tak, ako mal. Z alžírkej krízy v roku 1958 vyplynul konsenzus na potrebe novej ústavy a nastolení nového ústavného systému.

8. *Vznik a ideové zdroje V. republiky*

A) *Nevyhnutnosť nového režimu*

Ťažkej politickej kríze vyvolanej nepokojmi vo francúzskom Alžírsku a hrozbe štátneho prevratu na jar 1958 sa prezident René Coty rozhodol čeliť výzvou Charlesovi de

²⁰ D. Chagnollaud, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Dalloz, 2002, s. 324

²¹ tamže, s. 328

Gaullovi na vytvorenie novej vlády, spoliehajúc sa na jeho morálnu autoritu z čias II. svetovej vojny. Novovytvorená vláda dostala dôveru Národného zhromaždenia, ktoré navyše 3. júna prijalo ústavný zákon, ktorým zrušilo článok 90 ústavy z roku 1946, upravujúci postup pri jej novelizácii. Ústavodarná moc bola zverená vláde, ktorú zákon zároveň poveril vypracovaním návrhu novej ústavy so súčasným ustanovením podmienok, ktoré musí tento návrh spĺňať.

Z hľadiska budúcej štruktúry štátnej moci bola významná požiadavka, podľa ktorej *zákonodarná a výkonná moc musia byť efektívne oddelené, a to tak, aby vláda a parlament mohli plne prevziať na seba a na svoju zodpovednosť právomoci im zverené*²², a ďalej podmienka, že *vláda musí byť zodpovedná pred parlamentom*²³. Návrh novej ústavy mal byť podrobený referendu.

B) Ideové zdroje novej ústavy

Najväčší vplyv na podobu ústavného návrhu mal Charles de Gaulle. Opäť sa pokúsil presadiť svoj projekt, ktorý bol predstavený v prejave z Bayeux 16. júna 1946, krátko po neúspechu prvého ústavodarného referenda. Tento prejav mal zásadný význam pre podobu súčasného francúzskeho ústavného systému, preto bude užitočné citovať niekoľko jeho myšlienok.

Ak sa výkonná moc odvodzuje z dvojkomorového parlamentu, vykonávajúceho zákonodarnú moc, je samozrejmé, že to vedie k takému zmiešaniu právomocí, v ktorom vláda čoskoro nie je ničím viac, než púhym zoskupením zmocnencov. (...) Výkonná moc teda musí pochádzať od hlavy štátu, stojacej nad stranami a volenej zborom oveľa širším ako parlament, zloženým tak, aby hlava štátu mohla byť zároveň prezidentom republiky aj Francúzskej únie.

Popri myšlienke silného prezidenta vyjadril de Gaulle vo svojom prejave aj predstavu, podľa ktorej druhá parlamentná komora *má byť protiváhou prvej a má byť volená a zložená odlišným spôsobom ako prvá, tak, aby zastupovala lokálny život a umožnila veľkým aktivitám krajiny prejaviť sa.*

Podľa de Gaullovej predstavy pivotom celého systému mal byť prezident republiky, ktorý by hral úlohu arbitra, navyše by mal možnosť sústrediť vo svojich rukách výnimočné právomoci v prípade núdzovej situácie a mohol by sa tiež kedykoľvek a v akejkoľvek záležitosti obrátiť na občanov cestou referenda. Výnimočné právomoci prezidenta sa napokon

²² čl. 2 cit. zák.

²³ čl. 3 cit. zák.

skutočne podarilo presadiť²⁴, vypísanie referenda je však z pohľadu hlavy štátu podmienenou právomocou s obmedzeným rozsahom použitia.

Ďalšou osobou, ktorá sa výrazným spôsobom podpísala pod podobu súčasnej ústavy, bol Michel Debré, v tom čase minister spravodlivosti a tvrdý zástanca *racionalizovaného parlamentarizmu*. Z jeho iniciatívy pochádzajú prvky ako obmedzená pôsobnosť zákona, určovanie programu schôdze oboch snemovní vládou, hlasovanie o zákonoch *en bloc*, či povinná predbežná kontrola ústavnosti predpisov, ktorými snemovne upravujú svoju vnútornú organizáciu.

Debré neuspel so svojou koncepciou prezidentského mandátu. Podľa nej prezident mal byť volený priamo v jednokolových voľbách na dobu desiatich rokov bez možnosti znovuzvolenia.

Na príprave ústavy sa tiež podieľali ďalšie osobnosti spoločenského a právneho života, združené v Štátnej rade a v *ad hoc* založenom Poradnom ústavnom výbore.

C) Prijatie ústavy a nástup nového režimu

Po zapracovaní pripomienok Štátnej rady a Poradného ústavného výboru a po ich súhlasnom stanovisku putoval návrh do vlády, ktorá ho schválila a v súlade s ústavným zákonom z 3. júna predložila občanom na vyjadrenie v referende. To sa konalo 28. septembra 1958 za rekordnej účasti 85 percent oprávnených voličov, z ktorých 80 percent hlasovalo za prijatie návrhu²⁵. Ústava nadobudla účinnosť 4. októbra 1958. Týmto dňom sa zároveň oficiálne začal režim V. republiky.

²⁴ čl. 16 platnej ústavy

²⁵ Y. Guchet, *Histoire constitutionnelle de la France 1789-1974*, Paris, Economica, 1993, s. 300

1. časť: **Zákonodarná moc v organickom zmysle**

Čo sa týka zákonodarnej moci v organickom zmysle, opäť je nutné pripomenúť dikciu článku 3 Ústavy, podľa ktorého *ľud vykonáva štátnu suverenitu prostredníctvom svojich zástupcov a priamo prostredníctvom referenda*. V tomto poradí teda bude spracovaná aj druhá časť tejto diplomovej práce.

I. Parlament – nepriamy výkon zákonodarnej moci

1. Racionalizácia parlamentarizmu

Hlavná charakteristika V. republiky vo vzťahu k režimom, ktoré ju predchádzali, tkvie v obmedzenom postavení, ktoré zaujíma parlament v systéme inštitúcií. Táto koncepcia, bezpochyby netypická, nie je vôbec náhodná. Je priamym dôsledkom francúzskeho ústavného vývoja za III. a IV. republiky a logickou reakciou na negatívne skúsenosti s predominciou parlamentu v nich.

Ústava z roku 1958 výrazným spôsobom obmedzila nezávislosť parlamentu, jednak čo sa týka jeho organizácie a aktivít, jednak čo sa týka jeho zákonodarnej právomoci a jeho nástrojov kontroly voči vláde. Ústavodarca vykonal radikálnu *capitis diminutio* parlamentu, ktorý bol stredobodom politického života a jediným zdrojom legitimity v predchádzajúcich režimoch²⁶.

2. Bikameralizmus

V. republika zostala verná tradícii dvojkomorového parlamentného systému, ktorý sa vo Francúzsku definitívne udomácnil na začiatku III. republiky. Podľa článku 24 Ústavy Parlament tvorí Národné zhromaždenie a Senát. Parlamentu je venovaná hlava IV ústavy,

²⁶ H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2005, s. 235

jeho úprava nasleduje až po prezidentovi republiky a vláde. Aj táto konštrukcia symbolicky naznačuje vôľu ústavodarcu, podľa ktorej parlament už viac nemá byť kľúčovým hráčom ústavného a politického systému.

A) Národné zhromaždenie

Národné zhromaždenie je volené na základe všeobecného priameho volebného práva na dobu piatich rokov. V súčasnosti má 577 členov. Jeho volebný režim upravuje bežný zákon. Pri voľbách sa uplatňuje dvojkolový väčšinový systém. Na víťazstvo v prvom kole je nutné získať absolútnu väčšinu hlasov zúčastnených voličov. V druhom kole stačí relatívna väčšina, prezentovať sa v ňom môžu kandidáti, ktorí v prvom kole získali aspoň 12,5 percenta hlasov všetkých zapísaných voličov. Ak sa túto hranicu nepodarí dosiahnuť ani jednému z kandidátov, do druhého kola postupujú dvaja najúspešnejší. Táto koncepcia volebného systému sa s výnimkou volieb v roku 1986 uplatňovala vo všetkých parlamentných voľbách za V. republiky a má hlavný podiel na bipolarizácii politickej scény, ktorá je jej typickým znakom.

B) Senát

Senát v zmysle článku 24 ústavy zaisťuje reprezentáciu územných samosprávnych celkov a Francúzov usadených mimo Francúzska. Jeho členovia, ktorých súčasný počet je 331, sú volení nepriamo, prostredníctvom zboru voliteľov. Ten je tvorený predovšetkým reprezentantmi orgánov samosprávy, medzi ktorými dominujú zástupcovia obcí. Celkový počet voliteľov sa pohybuje okolo 150 tisíc. Tento systém z politického hľadiska favorizuje pravicu, ktorá má v hornej komore väčšinu nepretržite od roku 1958.

Veková hranica voliteľnosti do Senátu je 30 rokov, na rozdiel od Národného zhromaždenia, kde tento vek činí 23 rokov. Mandát senátora bol pôvodne deväťročný, každé tri roky sa zbor senátorov obmieňal po tretinách. V súčasnosti prebieha na základe organického zákona z 30. júla 2003 postupná reforma Senátu, ktorej výsledkom bude, že od roku 2011 budú senátori volení na šesť rokov, ich celkový počet bude 348 a každé tri roky sa bude obnovovať polovica zboru.

II. Referendum – priamy výkon zákonodarnej moci

1. Znovuzrodenie referenda za V. republiky

Referendum ako nástroj priamej demokracie zaznamenalo s nástupom V. republiky výraznú rehabilitáciu – III. republika ho nepoznala vôbec, v systéme IV. republiky existovalo len ako nástroj ústavnej revízie. Ústava z roku 1958 pod vplyvom de Gaulla rozšírila priestor pre uplatnenie referenda aj v oblasti bežnej legislatívy.

Článok 11, ktorý problematiku upravuje, zveruje právo vyhlásiť referendum prezidentovi republiky. Ten sa však sám nemôže ujať iniciatívy, konať môže výlučne na návrh vlády alebo na spoločný návrh oboch parlamentných komôr. Prípadnú občiansku iniciatívu Ústava ako záväzný podnet na referendum neupravuje.

2. Oblasť aplikácie

Oblasti, v ktorých môžu občania vykonávať zákonodarnú moc priamo, sú vymedzené taxatívne, avšak dostatočne široko. Jedná sa o organizáciu verejnej moci, reformy v oblasti hospodárskej a sociálnej politiky a verejných služieb, ktoré s nimi súvisia. Taktiež sa môže rozhodovať o ratifikácii medzinárodnej zmluvy, ktorá by mohla mať dopad na chod verejných inštitúcií. Pôvodná verzia článku 11 s hospodárskymi a sociálnymi reformami nepočítala, možnosť referenda sa pre tieto oblasti otvorila až ústavnou novelou v roku 1995. Napriek tomu však žiadne referendum v týchto oblastiach zatiaľ neprebehlo.

V referende sa vždy hlasuje o texte v podobe návrhu zákona. V prípade kladnej odpovede je hlava štátu povinná zákon promulgovať, referendum má záväzný charakter. Platnosť hlasovania nijako nezávisí od množstva zúčastnených voličov.

Nespochybniteľný je fakt, že platná ústava otvára pomerne široký priestor pre prijímanie bežných zákonov formou referenda. V praxi je však jeho používanie zriedkavé, V. republika zostáva stále predovšetkým nepriamou demokraciou.

2. časť: **Zákonodarná moc v materiálnom zmysle**

I. Zákonodarná činnosť

1. Vecná pôsobnosť zákona

Ústava v článku 34 ustanovuje, že *zákony schvaľuje parlament*. V ďalšom odseku potom nasleduje taxatívny výpočet oblastí, ktoré môže parlament zákonom upraviť.

Tento spôsob úpravy je veľmi netypický. Rozsah vecnej pôsobnosti zákona nie je vo väčšine ústav vymedzený, závisí teda výhradne od parlamentu, čo bude upravené zákonom, čo nebude upravené vôbec a čo bude upravené podzákonnou normou²⁷. Francúzsky ústavo-darca zvolil opačný model: parlament smie zasahovať len do oblastí, ktoré sú mu výslovne zverené, všetko ostatné je formou zvyškovej klauzuly ponechané v právomoci exekutívy. Tá môže navyše vyhláškami meniť prípadné zákonné texty, ktoré by boli prijaté na úseku jej kompetencie.

Medzi najvýznamnejšie oblasti spadajúce do pôsobnosti zákona patria pravidlá týkajúce sa:

- občianskych práv a slobôd a základných záruk pre ich výkon;
- štátnej príslušnosti, osobného stavu a právnej spôsobilosti osôb;
- majetkového a dedičského režimu;
- problematiky daní všetkého druhu;
- definície zločinov a prečinov, ako aj trestov, ktoré je možné za ne uložiť²⁸; pravidiel trestného procesu; právomoci a príslušnosti súdov.

Zákonom sa tiež upravuje volebný režim parlamentných snemovní a zastupiteľských zborov na samosprávnej úrovni.

²⁷ V. Pavlíček a kol., *Ústavné právo a štátoveda, I. diel Obecná štátoveda*, Praha, Linde, 1998, s. 248

²⁸ Francúzske trestné právo rozlišuje tri typy trestných činov: zločiny, prečiny a priestupky. Problematiku priestupkov Ústava nezaradzuje do vecnej pôsobnosti zákona, z toho vyplýva, že ich úprava je plne v kompetencii vlády. Až do rekonštrukcie trestného práva v roku 1994 bolo možné za priestupky ukladať aj trest odňatia slobody, pričom sa postupovalo výlučne podľa predpisov vydaných exekutívou. Tento stav bol v ostrom rozpore s princípom legality vyžadovanom v oblasti trestného práva a vyjadrenom aj v článku 8 Deklarácie práv človeka a občana z roku 1789, ktorá má ústavnú právnu silu. Porov. napr.: Y. Mayaud, *Droit pénal général*, Paris, PUF, 2004.

V niektorých ďalších oblastiach je zákonu zverená právomoc určiť základné zásady právnej úpravy. Týka sa to napríklad organizácie národnej obrany, školstva, pracovného práva či sociálneho zabezpečenia.

2. *Zákonodarný proces*

A) Proces pri bežných zákonoch

a) Začiatok procesu a postup v prvej komore

Postup pri tvorbe zákonov je odlišný podľa toho, o aký druh zákona sa jedná. Čo sa týka bežných zákonov, iniciatívu ústava zveruje predsedovi vlády a členom parlamentu. Vládne návrhy zákonov musia byť predložené na predbežné posúdenie Štátnej rade, ktorá skúma správnosť textu po formálnej stránke. Po ich schválení vládou sú podané do jednej zo snemovní, vláda rozhodne o tom, do ktorej najprv.

Po doručení do snemovne je obsah návrhu prerokovaný v príslušnom stálom výbore. Táto fáza je rozhodujúca z hľadiska jeho budúcej podoby, nakoľko je zriedkavé, aby sa výsledok rokovania v pléne vzdŕaloval od výsledku rokovania výboru²⁹.

Po prerokovaní vo výbore je text zaradený na program schôdze snemovne. Je dôležité pripomenúť, že je to vláda, kto určuje tento program obom parlamentným komorám. Má tak v rukách významný nástroj na oddŕavovanie návrhov, ktorým nie je naklonená. Nie je viazaná žiadnou lehotou, počas ktorej by prípadne musela návrh do programu zaradiť. Ak nie je návrh na program zaradený do konca volebného obdobia, zaniká.

Nasleduje diskusia v pléne, počas ktorej disponuje vláda aj členovia parlamentu právom dodatku k prerokúvanému návrhu. Dodatky môžu mať rôznu formu: zmena článkov textu, ich čiastočné alebo úplné zrušenie či pripojenie nových ustanovení. Vláda sa môže postaviť proti prerokovaniu tých dodatkov, ktoré neboli predložené na rokovanie vo výbore. Je tak vylúčená možnosť prekvapenia a vláde nehrozí, že bude musieť, ako to bolo bežné za III. a IV. republiky, počas celého rokovania „naháňať“ svoj návrh zákona, aby zachránila aspoň jadro toho, čo chce presadiť.

²⁹ H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2005, s. 255

Významnou prerogatívou vlády, ktorá dokresľuje jej dominanciu v zákonodarnom procese, je procedúra tzv. *blokového hlasovania*. Jeho princíp spočíva v oprávnení vlády žiadať, aby sa snemovňa jediným hlasovaním uzniesla nad celým prerokúvaným textom alebo jeho vybranou časťou, pričom sa berú do úvahy len dodatky navrhnuté alebo akceptované vládou. Jedná sa o veľmi účinný nástroj, ktorý vláde umožňuje dosiahnuť priaznivé hlasovanie o tých ustanoveniach, ktoré majú z jej pohľadu zásadný význam, a tiež jej to zaručuje, že pôvodná, ňou vypracovaná podoba textu, bude v snemovni rešpektovaná.

b) Účinky bikameralizmu

Každý návrh zákona musí prejsť oboma komorami a byť schválený v rovnakej podobe v každej z nich. Napriek tomu má vláda, stále hlavný aktér zákonodarného procesu, možnosť voľby procedúry, ktorá sa uplatní.

Prvou možnosťou je *člnkový systém*, ktorý sa uplatňuje v prípade, keď si je vláda istá podporou v oboch snemovniach. Druhá komora v tomto prípade hlasuje o texte, schválenom v prvej. Ak ho prijme bezo zmien, legislatívny proces sa končí a text je predložený prezidentovi republiky na promulgáciu. Ak sú v ňom schválené nejaké zmeny, text sa vracia do prvej komory na ďalšie čítanie, pričom diskusia sa obmedzuje len na sporné ustanovenia. Proces v zásade trvá dovtedy, kým sa obe snemovne nezhodnú na celom obsahu zákona.

Avšak v prípade, že ani po druhom čítaní nie je dosiahnutá zhoda, vláda môže žiadať zvolanie zmiešanej paritnej komisie, ktorá bude poverená navrhnúť kompromisný text ohľadom sporných ustanovení. Členmi komisie sú v rovnakom počte členovia oboch snemovní. Ak sa komisia dopracuje ku zhode, vláda má na výber, či sa bude opakovať člnkový systém, alebo sa uchýli k druhej možnosti a predloží text obom snemovniam na schválenie. V tomto prípade sú dodatky možné už len so súhlasom vlády.

Ak sa komisii nepodarí dosiahnuť kompromis, alebo ak niektorá z komôr jej kompromisný návrh odmietne, vláda môže požiadať Národné zhromaždenie, aby rozhodlo definitívne. Hlasovať sa môže buď o texte vypracovanom komisiou, alebo o texte v tej podobe, v akej ho Národné zhromaždenie naposledy odsúhlasilo.

Tento proces umožňuje vláde, opierajúcej sa o väčšinu v Národnom zhromaždení, prekonať prípadnú opozíciu Senátu pri prijímaní bežných zákonov. Celkovo teda prevažuje model nerovného dvojkomorového systému napriek opačným snahám senátorov v roku 1958. Nie je ho však možné pripodobňovať k bikameralizmu IV. republiky. Ak aj poslanci majú

posledné slovo pri prijímaní zákonov, neodvodzujú toto svoje právo priamo z Ústavy, ale z vôle vlády³⁰.

B) Zvláštne prípady zákonodarného procesu

Popri bežnom legislatívnom procese pozná Ústava aj niekoľko prípadov, kedy sa režim prijímania zákonov z rôznych dôvodov líši od klasického postupu. Jedná sa o zákony, ktoré majú zvláštny význam, či už z hľadiska vnútroštátneho, alebo medzinárodného.

a) Ústavné zákony

Ústava z roku 1958 pozná niekoľko spôsobov revízie. Jednou z možností je ústavný zákon podľa článku 89. Jeho text musí byť schválený oboma komorami v zhodnej podobe. V zmysle tohoto ustanovenia sa revízia stáva definitívnou potom, ako je potvrdená formou referenda³¹. Referendum sa však nekoná, ak prezident republiky rozhodne zvolať obe parlamentné snemovne na spoločnú schôdzu. Pre takto zložený parlament ústava používa názov *Kongres*, poslanci a senátori v ňom tvoria jediný zbor. Ústavný zákon je definitívne prijatý, ak získal tri pätiny hlasujúcich členov Kongresu. Týmto spôsobom bolo realizovaných 17 z celkovo 19 ústavných revízií, ktoré poznala V. republika.

V súvislosti s ústavnými revíziami je nutné pripomenúť jednu významnú skutočnosť. Volebný systém Senátu je nastavený tak, že zaručuje nepretržité väčšinu pravici. Aby sa mohlo konať referendum o navrhovanej ústavnej novele, či aby mohol byť parlament zvolaný do Kongresu, musí byť návrh schválený oboma snemovňami v totožnej podobe. Keďže ľavica je v Senáte vždy v menšinovom postavení, je tak prakticky vylúčená z prístupu k novelizácii Ústavy.

b) Organické zákony

Jedná sa o prechodnú kategóriu právnych noriem, situovanú medzi Ústavu a ústavné zákony na jednej strane a bežné zákony na strane druhej. Organické zákony upresňujú

³⁰ J. Gicquel, J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2005, s. 718

³¹ Referendum podľa článku 89 sa za V. republiky konalo len raz – v roku 2000 ním bolo skrátené funkčné obdobie prezidenta republiky zo siedmich na päť rokov.

a rozvíjajú Ústavu, ak sa táto v niektorej oblasti obmedzuje len na upravenie základných zásad. Jedine Ústava môže označiť zákon za organický, tá súčasná tak činí 24-krát.

Čo sa týka procesu ich prijímania, rozdiely oproti bežným zákonom nie sú veľké. Vyžaduje sa dodržanie 15-dňovej lehoty medzi dorúčením návrhu a hlasovaním príslušnej komory. Okrem toho, ak sa vláda rozhodne vylúčiť dvojkomorovú procedúru a požiadala Národné zhromaždenie o definitívne rozhodnutie, na prijatie zákona je potrebná absolútna väčšina poslancov hlasov. Senát však nemôže byť vylúčený z prejednávania organických zákonov, ktoré sa ho týkajú.

c) Ratifikačné zákony

Ústava v článku 53 obsahuje taxatívny výpočet najdôležitejších medzinárodných zmlúv, ktoré môžu byť ratifikované len na základe zákona. V prípade týchto zákonov nie sú prípustné žiadne dodatky zo strany členov parlamentu. Hlasuje sa len o návrhu zákona a najčastejšie bez diskusie.

d) Ostatné výnimočné prípady

U niektorých vládnych návrhov zákonov ústava vyžaduje, aby boli prioritne predložené do jednej či druhej komory. Návrhy zákonov, týkajúce sa financií, predovšetkým štátneho rozpočtu, ale tiež financovania systému sociálneho zabezpečenia, musia byť najskôr prerokované Národným zhromaždením. Naopak, návrhy, týkajúce sa organizácie územnej samosprávy či inštitúcií reprezentujúcich zahraničných Francúzov, prerokúva najprv Senát.

C) Parlamentná zákonodarná iniciatíva

Ako už bolo vyššie naznačené, hlavným aktérom legislatívneho procesu je vláda, presnejšie jej predseda. Počet zákonov, pochádzajúcich z dielne parlamentu, je veľmi malý, jednak v dôsledku právnych prekážok, na ktoré parlamentná iniciatíva naráža, jednak v dôsledku

väčšinouvej logiky. V priemere tieto zákony predstavujú menej ako 10 percent z celkového počtu³².

Okrem ťažkostí spojených so zapísaním návrhu na program rokovania, o ktorom rozhoduje vláda, zakotvuje ústava niekoľko ďalších obmedzení iniciatívy členov parlamentu.

Podľa článku 40 *návrhy a dodatky podané členmi parlamentu nie sú prípustné, keby ich prijatie malo za následok zníženie verejných príjmov alebo vytvorenie či zvýšenie verejných výdavkov*. Význam tohto obmedzenia je evidentný, pretože, dovedené do krajnosti, umožňuje čisto a jednoducho potlačiť parlamentnú iniciatívu. Je totiž možné si položiť otázku, nakoľko sa dá koncipovať návrh alebo dodatok bez toho, aby tým či oným spôsobom ovplyvnil stav verejných financií³³. Toto ustanovenie je predmetom veľmi prísnej kontroly. Skúmanie absolútnej neprípustnosti je zverené každej zo snemovní v rámci jej vnútorných predpisov³⁴. Po schválení zákona nie je vylúčená ani kontrola Ústavnou radou, za predpokladu, že je jej zákon predložený v zmysle článku 61 ústavy.

Článok 41 otvára vláde ďalšiu možnosť zabrzdiť parlamentnú iniciatívu. Ak v priebehu legislatívneho procesu vznikne pochybnosť o tom, či návrh zákona alebo dodatku patrí do vecnej pôsobnosti parlamentu, vymedzenej v článku 34, vláda môže namietať protiústavnosť takéhoto návrhu predsedovi príslušnej komory. Ak sa názor predsedu nezhoduje so stanoviskom vlády, vec je predložená na rozhodnutie Ústavnej rade.

V roku 1995 bolo cestou ústavnej novely zavedené pravidlo, podľa ktorého jedna schôdza mesačne je rezervovaná programu, ktorý si určí každá snemovňa sama. Parlamentu sa tak otvorila možnosť aspoň v malej miere ovplyvniť program svojho rokovania. Nič to však nemení na tom, že úloha parlamentu z hľadiska zákonodarnej iniciatívy zostáva zanedbateľná. Veľká časť návrhov má len demonštratívny charakter, predkladateľ si je vedomý, že nemá šancu uspieť. Nemalý počet návrhov je tiež podávaný s tichým súhlasom, ak nie rovno na žiadosť vlády. Proces sa tým zrýchli, nie je potrebný názor Štátnej rady ani schválenie vo vláde. Parlamentný pôvod zákonov okrem toho umožňuje vláde ľahšie uniknúť kritike.

Vzhľadom na celkové poňatie legislatívneho procesu a úloh jeho aktérov nie je vôbec prekvapujúca často formulovaná myšlienka, že za V. republiky už zákon reálne nepochádza od parlamentu, ale od vlády. Zásadná časť legislatívy má svoj pôvod vo vláde, parlamentná iniciatíva je nepochybne veľmi obmedzená. Súhlas parlamentu však stále zostáva nevyhnut-

³² J. Gicquel, J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2005. s. 708

³³ tamže, s. 708

³⁴ rozhodnutie Ústavnej rady zo 14. júna 1978

ným predpokladom vzniku zákona. Výnimku z tohoto pravidla predstavuje len prípad zákonodarného referenda.

II. Hierarchia právnych noriem

Hierarchia právnych noriem, ktorá prevládala od revolúcie až do roku 1958, bola veľmi jednoduchá. Spočívala na princípe, podľa ktorého Parlament, zástupca zvrchovaného národa, vykonáva suverenitu v jeho mene. Je síce viazaný ústavou, ktorá mu túto funkciu reprezentanta zveruje, pretože však neexistuje ozajstná kontrola súladu zákonov s ústavou, parlament si ústavu môže vykladať, ako chce. Ináč povedané, zákon je suverénny. Stojí nad nariadeniami a, ak nie právne, tak fakticky, aj nad medzinárodnými zmluvami³⁵.

V období po druhej svetovej vojne sa francúzske ústavné právo muselo vysporiadať hneď s niekoľkými problémami, ktoré predtým nepoznalo. Ústava z roku 1946 zaviedla právny monizmus a priznala medzinárodným zmluvám za určitých okolností primát nad zákonmi. Judikatura ho však uznávala len v situácii, keď zmluva bola ratifikovaná neskôr ako zákon, ktorý s ňou bol v rozpore, teda v zmysle zásady *lex posterior derogat legi priori*. Revolučná tradícia, podľa ktorej zákon je najvyššia a dokonalá právna norma, bola stále silno zakorenená.

Prijatie novej ústavy v roku 1958 spôsobilo z hľadiska miesta zákona v hierarchii noriem hotovú právnu revolúciu. Zákon už viac nie je suverénny, z čoho vyplynulo niekoľko dôsledkov. V prvom rade musela byť vytvorená inštitúcia, ktorá by vykonávala kontrolu ústavnosti zákonov a dbala by o to, aby zákonodarca rešpektoval pri svojej legislatívnej činnosti jemu vyhradené pole pôsobnosti. Ďalším následkom tejto koncepcie bolo vytvorenie novej kategórie právnych noriem, takzvaných *autonómnych nariadení*, prijímaných vládou v oblastiach, ktoré boli z právomoci parlamentu odňaté.

Nepochybne najväčšie komplikácie z pohľadu hierarchie noriem spôsobila európska integrácia, ktorá sa sama osebe neustále vyvíja, čo so sebou nevyhnutne prináša dopady na vnútroštátny právny poriadok a neraz si vyžaduje ústavné revízie. Zásadnú úlohu hrajú v tejto oblasti súdne orgány, tak európske, ako aj francúzske. Vo vzťahu k európskej integrácii prebieha neustála diskusia sprevádzaná úvahami *de lege ferenda* v tomto smere. V poslednej dobe sa najväčšia debata sústredila na Zmluvu o ústave pre Európu a jej ústavnoprávne

³⁵ B. Chateboud, *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2004, s. 536

dopady. Táto zmluva vyvolala ústavnú revíziu, ktorá sa dotkla postavenia parlamentu a mala nadobudnúť účinnosť so vstupom zmluvy do platnosti. Odmietnutie európskej ústavy v referende v máji 2005 tento proces zabrzdilo, napriek tomu sa zatiaľ zdá byť predčasné hovoriť o jeho definitívnom konci.

Všetky vyššie uvedené problémy majú priamy dopad na poňatie a silu zákona vo vnútroštátnom právnom poriadku, a teda na postavenie národného zákonodarcu v rámci ústavného systému. V oblasti európskeho práva pritom Francúzsko nie je zďaleka jediným štátom, ktorý musí reagovať na aktuálny vývoj, problém sa týka všetkých súčasných, prípadne budúcich, členov Európskej únie. Bude preto zaujímavé vidieť, aké riešenia francúzske právo v týchto smeroch zvolilo. Užitočné bude zmieniť aj niektoré návrhy a úvahy, ktoré predstavujú určitú alternatívu k súčasnému stavu či prípadnú inšpiráciu pre budúci vývoj.

1. Zákon a Ústava - kontrola ústavnosti

A) Ústavná rada

Obmedzenie poľa pôsobnosti zákona na taxatívne vymenované oblasti si vyžiadalo vytvorenie špecializovaného kontrolného orgánu, ktorý by dozeral na to, aby parlament pri svojej činnosti túto pôsobnosť neprekračoval. Týmto orgánom sa stala Ústavná rada, ktorej prvoradou úlohou podľa pôvodných úmyslov ústavodarcu z roku 1958 mala byť ochrana kompetencií exekutívy proti prípadným excesom parlamentu. S tým úzko súvisí jej ďalšia funkcia, ktorou je detailné určenie toho, čo patrí do kompetencie zákona a čo do kompetencie nariadenia v každom texte, ktorý je jej predložený na posúdenie. Základným ustanovením je v tomto smere článok 61, ktorý hovorí, že *Ústavná rada rozhoduje o súlade zákonov s Ústavou*. Zákon jej môže byť predložený v rôznych štádiách jeho vypracovania či aplikácie.

Pre úplnosť je potrebné dodať, že v súčasnosti sa úloha Ústavnej rady neobmedzuje len na „stráženie“ parlamentu. Cestou judikatúry sa z nej postupne stal aj ochranca základných práv a slobôd, čo je v súčasnosti neodmysliteľnou súčasťou jej činnosti.

B) Jednotlivé typy kontroly ústavnosti

a) Spor o pôsobnosť pri prijímaní zákona

Kompetenčný spor medzi vládou a parlamentom v priebehu legislatívneho procesu je prvým prípadom, kedy sa zásah Ústavnej rady môže stať nevyhnutným.

Ak v priebehu rozpravy o parlamentnom návrhu zákona alebo dodatku vznikne pochybnosť o tom, že prerokúvaný text patrí do vecnej pôsobnosti parlamentu, predseda vlády môže namietať neprijateľnosť tohoto textu predsedovi príslušnej komory. Ten sa buď stotožní s jeho názorom a uzná, že sporné ustanovenia patria do sféry nariadení. V takom prípade sú jednoducho stiahnuté z rokovania bez možnosti pre ich predkladateľov brániť sa. Ak sa názor predsedu snemovne s názorom predsedu vlády nezhoduje, diskusia je dočasne prerušená a vec je predložená Ústavnej rade. Tá je povinná rozhodnúť v lehote ôsmich dní.

Neraz sa touto procedúrou eliminujú návrhy opozície. Pretože predsedovia snemovní sa väčšinou stotožňujú so stanoviskom vlády, nie je potrebné sa na Ústavnú radu často obracať. Od roku 1958 bola neprijateľnosť namietaná viac ako 200-krát, pred Ústavnú radu sa však spor dostal len 11-krát, v roku 1979 naposledy³⁶.

b) Kontrola po schválení zákona

Obdobie medzi schválením zákona v parlamente a jeho promulgáciou je fázou, počas ktorej môže byť skúmaná jeho ústavnosť. Na Ústavnú radu sa s touto žiadosťou môže obrátiť prezident republiky, predseda vlády, predsedovia parlamentných komôr a, od novely v roku 1974, aj 60 poslancov alebo senátorov.

Ústavná rada skúma zákon z hľadiska jeho súladu s ústavou. Zákon, ktorý je vyhlásený za protiústavný, nemôže byť promulgovaný. V prípade, že je protiústavnosť konštatovaná len u niektorých zákonných ustanovení, rada posúdi, či si zákon zachováva zmysel aj bez nich. Ak áno, je promulgovaný v oklieštenej podobe za predpokladu, že prezident neuplatní svoje právo žiadať nové parlamentné hlasovanie o zákone. V opačnom prípade zákon promulgovaný nemôže byť.

³⁶ É. Oliva, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2004, s. 288

Po promulgácii nemôže byť ústavnosť zákona viac kontrolovaná. U niektorých zákonov však z Ústavy výslovne vyplýva povinnosť kontroly ich súladu s najvyššou právnou normou ešte pred ich promulgáciou. Jedná sa o všetky organické zákony a tiež o predpisy upravujúce organizáciu parlamentných komôr.

c) Spor o kompetenciu pri zásahoch do existujúcich zákonov

Môže sa stať, že po schválení zákona a jeho promulgácii vyjde najavo, že tento zákon, či už vcelku alebo v niektorých svojich ustanoveniach, prekračuje rámec, ktorý Ústava parlamentu vymedzuje. Ako bolo uvedené vyššie, vláda má právo takéto zákony meniť vyhláškami. V tomto prípade Ústava rozlišuje dva prípady podľa toho, kedy bol prijatý zákon, o ktorý sa jedná.

- zákony prijaté pred nadobudnutím účinnosti platnej Ústavy

Ak chce vláda meniť či rušiť tieto zákony, je povinná vyžiadať si stanovisko Štátnej rady. Nie je ním síce viazaná, ale pri jeho nerešpektovaní sa vystavuje riziku, že takto prijaté rozhodnutie bude zrušené Štátnou radou, ktorá v tomto prípade funguje ako ochrana kompetencií parlamentu.

- zákony prijaté za účinnosti platnej Ústavy

V prípade zásahov do týchto zákonov je predseda vlády povinný obrátiť sa na Ústavnú radu, ktorá jediná je oprávnená posúdiť povahu každého zo sporných zákonných ustanovení. Ak rada rozhodne, že legislatívny text obsahuje ustanovenia spadajúce do kompetencie exekutívy, neznamená to, že strácajú platnosť³⁷, avšak vláde sa otvára priestor zrušiť či zmeniť tieto ustanovenia vyhláškou.

Tri vyššie uvedené ústavné procedúry chránia výkonnú moc pred zásahmi, vedomými či nevedomými, zo strany legislatívy. Exekutíva v nich má veľmi účinnú obranu, pretože ak aj niekedy, v úmysle získať si parlament, popustí z vlastnej kompetencie, môže si v každej chvíli vziať späť to, čoho sa vzdala³⁸.

³⁷ rozhodnutia Ústavnej rady z 25. januára 1985 a 25. júla 1989

³⁸ B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2004, s. 541

d) Referendové a ústavné zákony z hľadiska kontroly ústavnosti

Už v prvých rokoch existencie V. republiky vyvstala otázka, či sa kontrolná právomoc Ústavnej rady vzťahuje na zákony prijaté v referende rovnako, ako na zákony parlamentného pôvodu, a taktiež, či je možné kontrolovať ústavnosť zákonov, ktorými sa reviduje ústava.

V roku 1962 bolo učené podanie, ktorým sa predseda Senátu domáhal vyslovenia protiústavnosti zákona prijatého v referende podľa článku 11. Formálne sa jednalo o bežný zákon, materiálne sa však výrazne dotkol Ústavy, pretože sa ním zaviedla priama voľba hlavy štátu. Ústavná rada poprela svoju kompetenciu odvolávajúc sa na *ducha Ústavy*, podľa ktorého *Ústavná rada je regulátorom aktivity orgánov verejnej moci*. Referendum nemôže byť považované za súčasť tejto aktivity, pretože je *priamym vyjadrením suverenity ľudu*, kým aktivita orgánov verejnej moci je jej vyjadrením *nepriamym*³⁹.

Táto interpretácia má oporu aj v Ústave, najmä v článkoch 11 a 60, ktoré neupravujú žiadny zásah Ústavnej rady po schválení zákona v referende, a tiež v organickom zákone o Ústavnej rade, ktorý v článkoch 17 a 23 naznačuje, že jedine parlamentné zákony môžu byť podrobené kontrole Ústavnej rady⁴⁰.

Na tomto stanovisku zotrvala Ústavná rada aj vo svojej neskoršej judikatúre⁴¹, pričom navyše *expressis verbis* poprela svoju kompetenciu skúmať ústavné zákony⁴².

2. Zákon a medzinárodné zmluvy

Vzťah vnútroštátneho práva a medzinárodných noriem nabral výrazne na aktuálnosti v období po II. svetovej vojne. Tento vývoj sa priamo dotýka zákona ako tradičného prameňa vnútroštátneho práva. Osobitný rozmer má predovšetkým v členských štátoch Európskej únie. Z podstaty európskej integrácie vyplýva, že predpisy prijímané orgánmi Spoločenstiev sú v špecifickom postavení vo vzťahu k predpisom vnútroštátnym. Tento ich zvláštny ráz sa odráža aj vo francúzskom právnom poriadku, ktorý komunitárnym normám priznáva odlišný režim ako ostatným predpisom medzinárodného pôvodu. Bude preto nutné zaoberať sa nimi osobitne.

³⁹ rozsudok Ústavnej rady zo 6. novembra 1962

⁴⁰ L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2005, s. 175

⁴¹ rozsudok Ústavnej rady z 2. septembra 1992

⁴² rozsudok Ústavnej rady z 26. marca 2003

A) Zmluvy medzinárodného práva verejného v hierarchii noriem

Zmluvám medzinárodného práva verejného sa pomerne podrobne venuje hlava VI Ústavy, ktorá upravuje podmienky a rozsah ich vnútroštátnych účinkov.

Určité medzinárodné zmluvy, jedná sa o tie najvýznamnejšie, môžu byť ratifikované len na základe zákona. Každá medzinárodná zmluva musí byť v súlade s Ústavou, predbežnú kontrolu tohoto súladu vykonáva Ústavná rada. Ide o kontrolu fakultatívnu, návrh sú oprávnené podať tie isté subjekty, ako pri kontrole ústavnosti zákonov (porov. s. 32). Ak Ústavná rada zistí rozpor zmluvy s Ústavou, ratifikácia takejto zmluvy je možná až po jej novelizácii.

Čo sa týka právnej sily medzinárodných zmlúv, kľúčový je v tomto smere článok 55, ktorý im priznáva primát nad zákonmi za predpokladu, že boli riadne ratifikované, publikované a že sú aplikované aj druhou stranou, či stranami. Prípadné nerešpektovanie zmluvy druhou stranou Ústava považuje za dôvod na vyviazanie sa zo zmluvnej povinnosti.

B) Kontrola súladu zákona s medzinárodnou zmluvou

O výkone tejto kontroly Ústava mlčí, s problémom sa teda musela vysporiadať judikatúra, ktorá tak učinila až v roku 1975, teda relatívne neskoro po prijatí Ústavy.

Ústavná rada odmietla svoju kompetenciu kontrolovať súlad zákona s medzinárodnou zmluvou s odôvodnením, že princíp prednosti medzinárodnej zmluvy nad zákonom je len *relatívnej povahy*, zatiaľčo jej rozhodnutia majú *charakter absolútny a definitívny*⁴³. Relatívny charakter primátu medzinárodnej zmluvy nad zákonom vyvodila Ústavná rada jednak z faktu, že tento primát sa uplatní len v rozsahu pôsobnosti zmluvy, a tiež z toho, že sa opiera o podmienku reciprocity, ktorej plnenie sa môže v čase meniť.

Na toto rozhodnutie zakrátko zareagoval Kasačný súd tým, že sa prehlásil za kompetentný skúmať súlad zákona s medzinárodnou zmluvou. Vo svojom rozsudku zároveň prvýkrát vo francúzskej judikatúre potvrdil primát medzinárodného záväzku aj nad neskorším zákonom⁴⁴.

⁴³ rozhodnutie Ústavnej rady z 15. januára 1975

⁴⁴ rozsudok Kasačného súdu z 24. mája 1975 vo veci Société Jacques Vabre

Štátna rada ako najvyššia inštanca správneho súdnictva dlho zaujímala voči tejto interpretácii rezervovaný postoj, ale napokon bezpodmienečný primát medzinárodnej zmluvy nad zákonom uznala⁴⁵.

3. Zákon a komunitárne právo

Pre komunitárne právo platí princíp priameho vnútroštátneho účinku, ktorého hlavným dôsledkom je, že vnútroštátne súdy musia vylúčiť aplikáciu národného práva, ak je v rozpore s komunitárnymi normami, a to bez ohľadu na právnu silu vnútroštátneho predpisu. Vyplyva to z judikatúry Európskeho súdneho dvora, podľa ktorej všetky komunitárne predpisy majú prednosť pred všetkými vnútroštátnymi predpismi⁴⁶. Nie je taktiež možné, aby vnútroštátne súdy, vrátane ústavných, vyhlásili predpis sekundárneho práva za neplatný pre rozpor s vnútroštátnym právom⁴⁷.

A) Európske zmluvy

Prijímanie predpisov primárneho práva, teda zmlúv, podlieha rovnakej procedúre ako zmluvy medzinárodného práva verejného – je nutná ratifikácia, buď v parlamente alebo v referende. Avšak podľa judikatúry Európskeho súdneho dvora sú tieto zmluvy priamo aplikovateľné a nie je možné sa odvolávať ani na reciprocitu pri ich uplatňovaní⁴⁸. S týmto názorom sa vo svojej judikatúre stotožnila aj Ústavná rada⁴⁹.

Predbežnú kontrolu súladu európskych zmlúv s Ústavou vykonáva Ústavná rada podľa rovnakých princípov ako u ostatných medzinárodných záväzkov. Zmluva musí byť s Ústavou v súlade, avšak je to Ústava, kto ustupuje cestou novelizácie v prípade zisteného rozporu.

Vo vzťahu k zákonom majú komunitárne zmluvy prednosť na základe článku 55 a mali by ju aj bez judikatúry Európskeho súdneho dvora, v tomto smere sa nijako nelíšia od zmlúv medzinárodného práva verejného.

⁴⁵ rozsudok Štátnej rady z 20. októbra 1989 vo veci Nicolò

⁴⁶ rozsudok ESD Costa vs ENEL z 15. júla 1964

⁴⁷ rozsudok ESD Simmenthal z 9. marca 1978

⁴⁸ rozsudok ESD Komisia vs RFA zo 14. februára 1984

⁴⁹ rozhodnutie Ústavnej rady z 20. mája 1998 vo veci volieb do orgánov samosprávy

B) Sekundárne predpisy

Čo sa týka nariadení, tie majú v zmysle zmluvy o EHS priamy účinok, a teda žiadny vnútroštátny proces pre ich prevzatie nie je potrebný.

U smerníc, tak ako to vyplýva z ich povahy, je nutná transpozícia prostredníctvom vnútroštátnej normy. Vo Francúzsku sa na tento účel používa práve zákon. Napriek tomu, že sa jedná o bežné zákony, Ústavná rada vo svojej judikatúre nepripúšťa možnosť kontroly ich ústavnosti. Vo svojom rozhodnutí z 30. decembra 1977 argumentuje, že *dopady rozdelenia kompetencií medzi komunitárne a štátne inštitúcie (...) sú len dôsledkom medzinárodných záväzkov prijatých Francúzskom, ktoré sa dostali do rámca článku 55 ústavy*⁵⁰. Ústavná rada tu mala na mysli presun časti kompetencií národného zákonodarcu na európske inštitúcie v zmysle novely ústavy z roku 1992 (vid' nižšie bod C tejto kapitoly).

Znovu je nutné pripomenúť rozsudok Európskeho súdneho dvora Simmenthal, podľa ktorého *vnútroštátny súd je povinný zaistiť úplný účinok komunitárnych predpisov aj za cenu neaplikovania vnútroštátnych noriem, vrátane neskorších, ktoré sú s nimi v rozpore*. Z tohoto rozsudku tiež vyplýva nemožnosť zrušiť súdnou cestou sekundárne komunitárne predpisy pre ich rozpor s vnútroštátnym právom. Prípadnou kontrolou zákona, transponujúceho smernicu, by Ústavná rada mohla vytvoriť prekážku pre jej transpozíciu. A pretože podľa judikatúry Európskeho súdneho dvora⁵¹ *nepodmienečné a dostatočne presné* ustanovenia smernice sú priamo aplikovateľné vo vnútroštátnom práve, akonáhle vyprší lehota určená pre transpozíciu, takáto kontrola by navyše mohla ostať platonickou⁵².

Je teda možné uzavrieť, že transpozičné zákony majú špecifický charakter. Hoci sa formálne jedná o bežné zákony, v hierarchii právnych noriem majú osobitné postavenie, nakoľko sa vymykajú z rámca akejkoľvek kontroly a ani ich prípadná protiústavnosť nemôže byť na prekážku ich aplikácii. Na druhej strane zákonodarca je pri ich prijímaní vo zvláštnom postavení, pretože vlastne rozhoduje o veciach, ktoré už do jeho pôsobnosti nepatria.

⁵⁰ čl. 55 v platnom znení: *Medzinárodné zmluvy, riadne ratifikované alebo schválené, majú od svojej publikácie vyššiu právnu silu ako zákony, pod podmienkou, pre každú z nich, ich aplikácie druhou stranou.*

⁵¹ rozsudok ESD Francovich vs Taliansko z 19. novembra 1991

⁵² D. Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris, Armand Colin, 2005, s. 387

C) Zmeny v postavení zákonodarcu vyplývajúce z európskej integrácie

Z hľadiska vývoja európskej integrácie mala zásadný význam Maastrichtská zmluva z roku 1992, ktorou boli Európske spoločenstvá transformované na Európsku úniu a zároveň boli položené základy pre vytvorenie jednotnej hospodárskej a menovej únie.

Táto zmluva bola pred svojou ratifikáciou predložená Ústavnej rade, ktorá konštatovala jej rozpor s ústavou⁵³. Nasledovala ústavná revízia, ktorou bola nanovo upravená hlava XV Ústavy týkajúca sa postavenia Francúzska v Európskych spoločenstvách. Bola zakotvená možnosť presunu kompetencií nutných pre vytvorenie jednotnej hospodárskej a menovej únie. Pre tento presun ústava zdôrazňuje podmienku reciprocity, ktorej uplatnenie však judikatúra Európskeho súdneho dvora nepripúšťa (viď pozn. č. 48).

S prehĺbovaním integrácie sa rozširoval okruh kompetencií, ktoré boli cestou ústavných noviel presúvané z národného zákonodarcu na európske inštitúcie. V roku 1999 bola táto oblasť na základe Amsterdamskej zmluvy rozšírená o problematiku voľného pohybu osôb a vecí s ňou súvisiace. Tiež sa zakotvila povinnosť vlády predkladať Národnému zhromaždeniu a Senátu návrhy komunitárnych aktov, ktoré boli predložené Rade Európskej únie a ktoré obsahujú ustanovenia legislatívnej povahy. Obe snemovne môžu k týmto návrhom prijímať rezolúcie.

Novelou z roku 2003 bola zákonu zverená právomoc určovať pravidlá týkajúce sa európskeho zatykača pri aplikácii Zmluvy o Európskej únii.

Zatiaľ posledná novela Ústavy, týkajúca sa európskej integrácie, prebehla v roku 2005. Jej väčšia časť je zatiaľ neúčinná, v platnom texte sa postavenia národného zákonodarcu týka len ustanovenie, podľa ktorého zákon, ratifikujúci zmluvu o prístupí ďalších členských štátov k Európskej únii, musí byť podrobený referendum. Nevzťahuje sa to však na pristúpenia, schválené pred rokom 2004.

D) Exkurz: Európska ústava

a) Vzťah Európskej a francúzskej ústavy

Zmluva o ústave pre Európu podpísaná 29. októbra 2004 v Aténach je jednou z najaktuálnejších otázok európskej integrácie. Pred nedávnym referendom o jej ratifikácii sa

⁵³ rozhodnutie Ústavnej rady Maastricht I z 9. apríla 1992

o nej vo Francúzsku rozvinula široká spoločenská diskusia. Do popredia v nej vystúpili tiež ústavnoprávne aspekty, na ktoré bude zaujímavé sa bližšie pozrieť.

Pretože vznikla pochybnosť o ústavnosti tejto zmluvy, prezident republiky využil svoje právo a predložil ju na posúdenie Ústavnej rade s otázkou, či jej ratifikácia vyžaduje novelu Ústavy.

Ústavná rada sa k záležitosti vyjadrila vo svojom rozhodnutí z 19. novembra 2004, v ktorom nezistila rozpor medzi Zmluvou o ústave pre Európu a francúzskou Ústavou. V jeho odôvodnení rozvinula argumentáciu, ktorá si zaslúži bližšiu pozornosť.

Ešte skôr, ako sa vysporiadala so spornými ustanoveniami zmluvy, pripomenula Ústavná rada zásady, v duchu ktorých zmluvu skúmala. Odvolala sa na článok 3 Deklarácie práv človeka a občana z roku 1789, podľa ktorého *nositeľom všetkej zvrchovanosti je ľud*, ako aj na článok 3 platnej ústavy, ktorý hovorí, že *štátna zvrchovanosť prináleží ľudu, ktorý ju vykonáva prostredníctvom svojich zástupcov a priamo prostredníctvom referenda*. Odkazuje aj na stále účinnú preambulu ústavy z roku 1946, v ktorej sa Francúzsko hlási k normám medzinárodného práva verejného, a tiež na článok 53 platnej ústavy, ktorý hovorí, že *zmluvy, týkajúce sa medzinárodnej organizácie, môžu byť ratifikované iba na základe zákona*. Ústavná rada pripomína článok 88-1 Ústavy, v zmysle ktorého *Republika participuje na Európskych spoločenstvách a na Európskej únii, tvorených štátmi, ktoré sa rozhodli slobodne, na základe medzinárodných zmlúv, vykonávať spoločne niektoré zo svojich kompetencií*. Rada tiež zdôrazňuje, že takto prijaté záväzky musia byť v súlade s francúzskou Ústavou a keby to tak nebolo, ich ratifikácia je možná až po jej novelizácii, pričom podotýka, že tie ustanovenia „európskej ústavy“, ktoré len preberajú záväzky už dávnejšie Francúzskom prijaté, nemôžu viac byť predmetom kontroly ústavnosti.

V zmysle takto vytyčených princípov potom Ústavná rada konštatuje, že *z ustanovení Zmluvy o ústave pre Európu, zvlášť z tých, ktoré sa týkajú jej vstupu do platnosti, novelizácie a možnosti jej vypovedania, vyplýva, že táto zmluva si zachováva charakter medzinárodnej zmluvy uzatvorenej členskými štátmi Európskej únie*. Rada obzvlášť zdôrazňuje, že názov novej zmluvy nemá nijaké ústavné dôsledky, ale naopak, *najmä z článku I-5 zmluvy, upravujúceho vzťahy medzi úniou a členskými štátmi, vyplýva, že tento názov nemá žiadny vplyv na existenciu francúzskej Ústavy a na jej miesto na vrchole vnútroštátneho právneho poriadku*.

Vo svojej ďalšej argumentácii sa Ústavná rada opäť odvoláva na už citovaný článok 88-1 Ústavy. Z jeho dikcie vyvodzuje, že *ústavodarca takto potvrdil existenciu komuni-*

tárneho právneho poriadku, ktorý je integrovaný do vnútroštátneho právneho poriadku a odlišný od právneho poriadku medzinárodného.

Napokon rada konštatuje, že z celkového znenia ustanovení zmluvy, najmä z porovnania jej článkov I-5 a I-6, vyplýva, že táto zmluva nemeňte ani povahu Európskej únie ani rozsah princípu prednosti komunitárneho práva, tak ako ju zakotvuje článok 88-1 Ústavy.

Pri celkovom pohľade na toto rozhodnutie je ťažké sa ubrániť dojmu, že Ústavná rada sa v ňom snaží povedať dve odlišné veci naraz. Na jednej strane konštatuje, že Zmluva o ústave pre Európu je zmluvou medzinárodného práva verejného, na druhej strane tvrdí, že komunitárny právny poriadok je od toho medzinárodného odlišný. Pripúšťa prednosť komunitárneho práva, ktoré je do vnútroštátneho práva integrované, a zároveň potvrdzuje postavenie francúzskej Ústavy na vrchole vnútroštátneho právneho poriadku. Toto rozhodnutie dokazuje, že z teoretického hľadiska predstavuje fenomén európskej integrácie problémy, s ktorými sa ťažko vysporadúvajú aj najvyššie súdne authority.

b) Ústavná novela z roku 2005

Napriek tomu, že Ústavná rada nezistila rozpor Zmluvy o ústave pre Európu s Ústavou Francúzska, ústavným zákonom z 1. marca 2005 bola vykonaná pomerne rozsiahla ústavná revízia. Opäť bola nanovo prepracovaná hlava XV, nazvaná tentokrát *O Európskej únii*. Novela mala nadobudnúť účinnosť dňom vstupu Zmluvy o ústave pre Európu do platnosti. Je teda zatiaľ neúčinná a vzhľadom na francúzske odmietnutie „euroústavy“ v referende v máji 2005 visí nad jej účinnosťou veľký otáznik. Bez ohľadu na to bude užitočné sa na ňu stručne pozrieť, lebo sa priamo dotýka postavenia francúzskeho parlamentu vo vzťahu k európskym inštitúciám.

Väčšina ustanovení tejto novely je prevzatá zo súčasnej hlavy XV, o ktorej bola reč vyššie, s tým, že im dáva ucelenejšiu a prehľadnejšiu podobu. Novinkou je, že odteraz môžu obe parlamentné komory prijímať stanoviská k otázke súladu návrhov európskych legislatívnych aktov s princípom subsidiarity. Tieto stanoviská sú aj s odôvodnením predkladané Európskemu parlamentu, Rade a Komisii. Zároveň sa o tom informuje vláda.

Ďalej môže každá z parlamentných komôr napadnúť európsky legislatívny akt pre jeho rozpor s princípom subsidiarity. Odvolanie v tomto zmysle podáva Európskemu súdnemu dvoru prostredníctvom vlády.

Posledným prínosom spomínanej novely je, že francúzsky parlament by sa cestou návrhu, schváleného oboma komorami v zhodnej podobe, mohol postaviť proti zmene pravidiel pre prijímanie aktov Európskej únie podľa zjednodušenej procedúry upravenej Zmluvou

o ústave pre Európu. Zaujímavý názor vyslovil na margo tohoto ustanovenia významný francúzsky konštitucionalista Pierre Avril, ktorý v ňom vidí *bikameralizmus naruby*⁵⁴. Odmietavý postoj Senátu by totiž zabránil prijatiu návrhu, ktorý musí byť schválený oboma komorami v zhodnej podobe. Tým by otvoril cestu zjednodušenej procedúre podľa európskej ústavy.

c) Diskusie de lege ferenda

Odmietnutie Zmluvy o ústave pre Európu francúzskymi občanmi v referende 29. mája 2005 vyvolalo vo Francúzsku mnoho otázok v súvislosti s budúcnosťou európskej integrácie, neustále diskusie v tomto smere nabrali nový rozmer. Negatívny výsledok referenda našiel svoju odozvu aj na pôde parlamentu, kde sa vzápätí objavil poslanecký návrh novely Ústavy, obsahujúci radikálne riešenie vzťahu komunitárnych a francúzskych právnych predpisov.

V jeho odôvodnení predkladateľ zaujal opačný argumentačný postoj ako Ústavná rada vo svojom rozhodnutí o súlade zmluvy s Ústavou. Na rozdiel od Ústavnej rady, predkladateľ konštatuje *zásadný rozdiel medzi princípom prednosti komunitárnych predpisov, ktorý vyplýva z judikatúry Európskeho súdneho dvora a týka sa len odborných otázok, a medzi prípadným zakotvením tohoto princípu priamo do textu zmluvy, čo by malo za následok rozšírenie jeho platnosti na všetky oblasti spadajúce do kompetencie Európskej únie. Táto koncepcia by spochybnila nezávislosť a zvrchovanosť Francúzska*. V odmietnutí zmluvy občanmi autor vidí zároveň *odmietnutie princípu prednosti európskeho práva pred francúzskym*.

Z týchto dôvodov teda mal byť článok 55 doplnený o výslovné ustanovenie, podľa ktorého *medzinárodné zmluvy, zvlášť tie, ktoré sa vzťahujú na Európske spoločenstvá a Európsku úniu, nemôžu mať nikdy prednosť pred Ústavou*. Text ide ešte ďalej, keď navrhuje, aby *každý zákon mal vyššiu právnu silu ako medzinárodné zmluvy, zvlášť tie, ktoré sa týkajú Európskych spoločenstiev a Európskej únie*. V podobnom duchu mala byť novelizovaná aj hlava XV ústavy, týkajúca sa Európskych spoločenstiev.

Spomínaný návrh ústavného zákona zatiaľ nebol zaradený na program schôdze Národného zhromaždenia, v súčasnosti sa nachádza na rokovaní jeho ústavnoprávneho výboru. Je, pochopiteľne, dosť ťažké si predstaviť, že by tento návrh mohol uspieť. Ním navrhované riešenie je skutočne radikálne, prakticky by sa dalo hovoriť až o znemožnení aplikácie komunitárneho práva. A fakt, že by taká významná ústavná novela vzišla z poslaneckej iniciatívy, by bol sám osebe tiež veľmi kurióznym, vzhľadom na zaužívanú prax. Napriek tomu,

⁵⁴ P. Avril: „Le bicamérisme inversé: à propos du veto de l'article 88-6 de la Constitution”, RDP 2005, s. 583n

rozsah podpory, ktorú návrh v poslaneckých radoch prípadne získa, môže mať nemalú výpovednú hodnotu vo vzťahu k aktuálnym otázkam európskej integrácie a ich riešeniam.

4. Zákon a nariadenie

Do roku 1958 vo Francúzsku platila klasická hierarchia noriem, podľa ktorej predpisy prijímané výkonnou mocou majú podzákonný charakter a musia byť bezpodmienečne so zákonmi v súlade. S nástupom V. republiky sa situácia zmenila a v súčasnosti je nutné rozlišovať dva typy nariadení, ktoré nemajú rovnakú právnu silu a podliehajú odlišnému režimu kontroly.

A) Vykonávacie nariadenia

Tento typ právneho predpisu plne zodpovedá systému parlamentnej formy vlády. Je prijímaný vládou na vykonanie zákona, musí byť *secundum et intra legem*, v opačnom prípade je protiústavný a je namieste zrušiť ho.

Nariadenia tohoto typu vydáva francúzska výkonná moc v oblastiach, ktoré aj po roku 1958 zostali vo sfére pôsobnosti zákona. Kontrola ich legality je tradične zverená správnomu súdnictvu a v jeho rámci predovšetkým Štátnej rade, ktorá v prípade zistenia nezákonnosti konštatuje nulitu nariadenia a zruší ho s účinkami *ex tunc*. Tým je zákonodarcovi poskytnutá ochrana pred prípadnými snahami výkonnej moci o prisvojenie si jeho kompetencií či ich časti.

B) Autonómne nariadenia

Kategória autonómnych nariadení je dôsledkom nového prerozdelenia kompetencií, ktoré uviedla do praxe V. republika. Tieto predpisy sú prijímané vládou v oblastiach, ktoré boli z právomoci parlamentu odňaté. Z povahy vecí sa teda autonómne nariadenia nielen môžu, ale aj musia pohybovať *praeter legem*, pretože sú to primárne právne predpisy. K bežným zákonom nemajú žiadny hierarchický vzťah, prípadná otázka ich súladu či rozporu s nimi je irelevantná. Materiálne majú silu zákona, ich bezprostredne nadriadenou právnou normou je priamo ústava.

U týchto nariadení teda nie je možné hovoriť o kontrole ich zákonnosti, kontroluje sa len ich ústavnosť. Napriek ich zákonnej sile sa formálne jedná o predpisy prijímané výkonnou mocou, preto ich kontrola spadá do rámca správneho súdnictva a vykonáva ju Štátna rada. Toto riešenie je v súlade s francúzskymi právnymi tradíciami aj s úmyslom ústavodarcu z roku 1958, podľa ktorého Ústavná rada má byť predovšetkým záštitou výkonnej moci proti parlamentu, a nie naopak, zatiaľčo Štátna rada funguje ako dozorca exekutívy.

III. Kontrolná funkcia parlamentu

Princíp zodpovednosti exekutívy pred zákonodarnou mocou je vlastný systému parlamentnej formy vlády. V článku 20 ho zakotvuje aj platná francúzska Ústava. Avšak tento princíp bol pozmenený s úmyslom odstrániť vládnu nestabilitu, ktorou sa vyznačovali predchádzajúce režimy. Za V. republiky vláda požíva prezumovanú dôveru parlamentu: nemusí ju nijako demonštrovať. Je na jej oponentoch v parlamente, aby preukázali opak. Ústava obsahuje v tomto smere veľmi striktné pravidlá, pričom Ústavná rada aj vláda sama dbajú o to, aby ich nenahrádzala žiadna paralelná prax.

Brat' vládu na zodpovednosť je oprávnené výlučne Národné zhromaždenie. Iniciatíva v tomto smere môže vzísť buď od samotnej vlády, alebo z poslaneckých radov.

1. Iniciatíva vlády

A) Poňatie dôvery za V. republiky

Podľa Ústavy predseda vlády, po prerokovaní v rade ministrov, angažuje pred Národným zhromaždením vládnu zodpovednosť v súvislosti s jej programom, prípadne s deklaráciou všeobecnej politiky.

Už na začiatku V. republiky vznikla otázka, či je predseda vlády povinný žiadať od snemovne súhlas s vládnym programom, alebo či je to len jeho možnosť. Napriek tomu, že prvá vláda nového režimu v roku 1959 pred snemovňu predstúpila, tradícia v tomto smere nevznikla⁵⁵. Prevážil názor, že to nie je nutné, lebo vláda svoju právnu existenciu v zmysle

⁵⁵ V rokoch 1962-1973 neprebehlo žiadne hlasovanie o programovom vyhlásení vlády.

článku 8 Ústavy odvodzuje od prezidenta republiky. Predseda vlády teda spravidla necháva odobriť svoje programové vyhlásenie iba vtedy, ak chce demonštrovať svoju jasnú väčšinu, alebo ak mu tak velí politicko-inštitucionálny kontext: v čase *kohabitácie*, kedy predseda vlády odvodzuje svoju legitimitu od Národného zhromaždenia proti prezidentovi republiky⁵⁶.

Pre úplnosť je potrebné dodať, že za V. republiky sa ešte nestalo, že by Národné zhromaždenie bolo odmietlo schváliť programové vyhlásenie vlády.

B) Spojenie zodpovednosti s hlasovaním o texte

Druhou možnosťou, ako môže vláda stavať do hry svoju zodpovednosť, je procedúra podľa článku 49 odsek 3.

Ústava tu v skutočnosti dáva vláde do rúk veľmi účinný nástroj na presadenie svojich zámerov. Ak má vláda eminentný záujem na prijatí textu, ktorého podpora v snemovni nie je istá, predseda vlády môže rozhodnúť o spojení tohoto textu s vecou dôvery vláde, a tým zviazať jeho osud s osudom vlády. V takom prípade snemovňa nehlasuje o navrhovanom texte, ale o vyslovení nedôvery vláde. Ak vláde nie je vyslovená nedôvera, text sa považuje za prijatý bez ohľadu na to, že sa o ňom vôbec nehlasovalo.

V ústavnej praxi táto procedúra, ktorá sa ešte nikdy neskončila povelím vlády, nie je vôbec neobvyklá. Z povahy vecí sa k nej častejšie uchýľujú vlády, ktoré v Národnom zhromaždení disponujú len tesnou väčšinou.

2. Iniciatíva zo strany poslancov

A) Vyslovenie nedôvery

Na rozdiel od predchádzajúcich režimov, ústava z roku 1958 poskytuje len zúžený priestor pre klasický proces vyslovenia nedôvery vláde.

Aby bol návrh platný, musí ho podpísať aspoň desatina poslancov Národného zhromaždenia, jeden poslanec nemôže podpísať viac návrhov naraz. Hlasovanie sa koná najmenej 48 hodín po doručení návrhu.

⁵⁶ H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2005, s. 262

Najdôležitejšia inovácia v procese vyslovenia nedôvery vláde je, že hlasovania sa zúčastňujú len poslanci, ktorí sú návrhu naklonení. Hlasovanie je verejné a koná sa na tribúne. Na vyslovenie nedôvery vláde je potrebná nadpolovičná väčšina zo všetkých členov snemovne. O poslancoch, ktorí sa hlasovania nezúčastnili, sa predpokladá, že podporili vládu. Táto prezumpcia umožňuje zahrnúť aj tých poslancov, ktorí by sa pri bežnej procedúre hlasovania zdržali, prípadne by vôbec nehlasovali.

Prípadné vyslovenie nedôvery zaväzuje predsedu vlády predložiť prezidentovi jej kolektívnu demisiu. Hlava štátu môže buď vymenovať nového predsedu vlády, alebo tiež uplatniť svoje ústavné právo a Národné zhromaždenie rozpustiť, ako sa to stalo v roku 1962 po povalení vlády, ktorej predsedal G. Pompidou. Toto vyslovenie nedôvery je dodnes jediným úspešným v histórii V. republiky.

Zvláštnosťou V. republiky je, že predseda vlády má možnosť žiadať schválenie programového vyhlásenia vlády aj od Senátu. Týmto ustanovením, dlho nevyužívaným⁵⁷, je vláde daná možnosť nájsť politickú podporu v Senáte pre prípad problémov v Národnom zhromaždení. Táto procedúra však nezakladá žiadnu zodpovednosť vlády pred Senátom a jeho prípadné odmietavé stanovisko by nemalo žiadny vplyv na jej legitimitu. Prax senátneho schvaľovania vládneho programu nie je pravidlom a žiadny predseda vlády zatiaľ pred Senát nepredstúpil bez toho, aby si bol vopred istý jeho podporou.

B) Otázky vláde

Otázky vláde sú pre členov parlamentu dôležitým zdrojom informácií o jej činnosti. Môžu mať písomnú aj ústnu formu.

Existencia písomných otázok sa opiera výlučne o zvyklosť, ktorá sa prvýkrát objavila v roku 1909 v Poslaneckej snemovni a dva roky nato bola prevzatá aj Senátom⁵⁸. Minister je povinný odpovedať v lehote jedného mesiaca. Môže však odmietnuť odpovedať, ak si to vyžaduje verejný záujem⁵⁹. Otázky aj odpovede sa zverejňujú v úradnom vestníku.

Ústnym otázkam sú v Národnom zhromaždení rezervované dve hodiny týždenne. Môže ich nasledovať diskusia. Istým nedostatkom je skutočnosť, že čas, určený na otázky, sa

⁵⁷ Poprvýkrát predstúpila vláda so svojim programovým vyhlásením pred Senát v roku 1975.

⁵⁸ J. Gicquel, J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2005. s. 683

⁵⁹ článok 75 rokovacieho poriadku Senátu

delí medzi jednotlivé parlamentné skupiny pomerne podľa počtu mandátov, čo má za následok, že mnoho otázok má celkom formálny ráz.

C) *Vyšetrovacie komisie*

Ďalším nástrojom parlamentnej kontroly sú vyšetrovacie komisie. Ich vytvorenie je možné na základe uznesenia príslušnej snemovne na dobu maximálne šesť mesiacov. Kontrolná činnosť komisie sa nesmie týkať skutočností, ohľadom ktorých sa vedie trestné stíhanie. Zloženie komisie zásadne zodpovedá aktuálnemu rozloženiu politických síl a predsedá jej vždy zástupca parlamentnej väčšiny, čo opäť neposilňuje účinky jej činnosti.

Okrem vyšetrovacích komisií existujú aj *parlamentné delegácie*. Sú vytvárané z iniciatívy niektorého zo stálych výborov, plnia skôr informačnú ako kontrolnú funkciu. Ich trvanie je tiež časovo obmedzené, môžu byť aj zmiešané, t. j. zložené z členov oboch komôr.

D) *Informačné misie*

Posledným kontrolným nástrojom sú *informačné misie*. Ich existencia je dôsledkom skutočnosti, že v oboch parlamentných komorách existuje len 6 stálych výborov. Informačné misie sú teda vytvárané s úmyslom vyrovnať sa s týmto nedostatkom v prípade, že je potrebné zaoberať sa záležitosťami, ktoré priamo nespádajú do pôsobnosti žiadneho výboru.

Záver

Ak sa pozrieme na francúzsku zákonodarnú moc v jej celku, je zrejmé, že v nej dominuje princíp zastupiteľskej demokracie. Priestor pre jej priamy výkon síce existuje, avšak v praxi je pomerne málo využívaný. Hlavným orgánom zákonodarnej moci zostáva teda parlament.

Jeho postavenie v súčasnom ústavnom systéme, sa nepochybne výrazne vzd'aluje od postavenia, ktoré tradične parlamentu prináleží, a to ako v parlamentnej, tak v prezidentskej forme vlády. Nejde tu len o obmedzenia, ktoré upravuje samotná ústava. Významnú úlohu hrá aj každodenná prax, ktorej následkom je mnohokrát potlačenie či marginalizácia aj tých právomocí, ktoré zákonodarnému zboru a jeho členom garantuje Ústava. Ako príklad môže poslúžiť okrajová úloha parlamentnej zákonodarnej iniciatívy.

Voči tomuto stavu je iste možné vysloviť určité výhrady, ktoré, koniec koncov, občas zaznievajú. Parlament, či prinajmenšom jeho dolná komora, je zástupcom občanov, nositeľom zvrchovanosti. Je volený v priamych všeobecných voľbách, ktoré odrážajú ich názor a zmýšľanie. Ako taký má teda najvyššiu legitimitu spomedzi všetkých štátnych orgánov a mal by mu medzi nimi patriť prvoradý význam. Je zrejmé, že vo Francúzsku to tak nie je.

Na druhej strane, systém zavedený Ústavou z roku 1958 nebol v podstate ničím iným ako východiskom z núdze a reakciou na dlhé desaťročia trvajúcu politickú nestabilitu, spôsobenú absolútnou dominanciou parlamentu v ústavnom systéme za III. a IV. republiky. Radikálne riešenie, zvolené v roku 1958, prinieslo očakávaný účinok. Výkonná moc je stabilná a akcieschopná. Nástroje racionalizovaného parlamentarizmu pritom ani nie sú také početné, ako skôr efektívne. Fakt, že parlament stratil na význame, nespôsobil nijakú ujmu demokracii ako takej, neobjavili sa žiadne sklony výkonnej moci k autoritárstvu. Účinne fungujúci vnútroštátny systém súdnej ochrany práv a slobôd je navyše posilnený medzinárodným súdnictvom, ktoré stále nabera na význame.

Žiadny ústavný systém neexistuje v politickom či kultúrnom vákuu, ale je odrazom mnohých veličín, ktoré sa navzájom prelínajú. Politická kultúra spoločnosti a jej historický vývoj hrajú kľúčovú úlohu; aj preto platí, že ústavný systém, dobre fungujúci v jednej krajine, môže inde úplne zlyhať. Francúzsko hľadalo stabilný režim veľmi dlho. O V. republike, tak ako ani o žiadnom inom ústavnom systéme, sa nedá povedať, že vydrží naveky. Ale ak ešte v roku 1868 Prévost-Paradol písal, že „francúzska revolúcia vytvorila spoločnosť, ktorá stále hľadá svoju formu vlády“, dnes sa zdá, že ju už našla.

Zoznam použitých prameňov

I. Základná literatúra

- F. Burdeau, *La troisième République*, Paris, Montchrestien, 1996.
- D. Chagnollaude, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris, Armand Colin, 2005.
- D. Chagnollaude, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Dalloz, 2002.
- B. Chantebout, *Brève histoire politique et institutionnelle de la V^e République*, Paris, Armand Colin, 2004.
- B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2005.
- J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Armand Colin, 2001.
- J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1978.
- L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2005.
- J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2005.
- Y. Guchet, *Histoire constitutionnelle de la France 1789-1974*, Paris, Economica, 1993.
- F. de La Saussay, *L'héritage institutionnel français 1789-1958*, Paris, Hachette, 2002.
- É. Oliva, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2004.
- P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2005.
- V. Pavlíček a kol., *Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda*, Praha, Linde, 1998.
- V. Pavlíček a kol., *Suverenita a evropská integrace*, Praha, Vodňář, 1999.
- M. Perottino, *Francozský politický systém*, Sociologické nakladatelství, Praha 2005,
- H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2005.
- S. Rials, *Textes constitutionnels français*, Vendôme, Presses Universitaires de France, 2001.

II. Špecializované diela

- P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2004.
- B. Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, 1993.

- J.-P. Bonhoure, P. Brillant, P. Nguyen Huu, *Les principales étapes de la procédure législative*, Paris, Assemblée nationale, 2000.
- J.-P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Paris, Montchrestien, 2004.
- A. Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967.
- A. Delcamp, J.-L. Bergel, A. Dupas, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Documentation française, 1997.
- Y. Guchet, *Droit parlementaire*, Paris, Économica, 1996.
- B. Mathieu, *La loi*, Paris, Dalloz, 2004.
- L. Saïdj, *Le Parlement et les traités*, Paris, LGDJ, 1979.
- J. Signorel, *Étude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1896.

III. Články

- P. Avril, „Qui fait la loi?“, *Pouvoirs* n° 114, 2005, s. 89 a n.
- P. Avril, „Le bicamérisme inversé : à propos du veto de l'article 88-6 de la Constitution“ *RDP* 2005, s. 583 a n.
- Ch. Bigaut, „Référendum, session parlementaire unique, inviolabilité parlementaire (1995)“, *Documents d'études* n° 1.20, 2005, s. 31 a n.
- Joël Boudant, „La crise identitaire du Parlement français“, *RDP* 1993, s. 1321 a n.
- Eva Bruce, „Faut-il intégrer le droit communautaire aux normes de référence du contrôle de constitutionnalité?“, *RFDC* 2005, s. 539 a n.
- Pierre Brunet, „Que reste-t-il de la volonté générale?“, *Pouvoirs* n° 114, 2005, s. 5 a n.
- Bernard Chantebout, Gilles Boiteaux, „Le contrôle parlementaire“, *Documents d'études* n° 1.14, 1998.
- Étienne Grass, „L'inflation législative a-t-elle un sens?“, *RDP* 2003, s. 139 a n.
- Jean Maïa, „La contrainte européenne sur la loi“, *Pouvoirs* n° 114, 2005, s. 53 a n.
- „Rapport Vedel“, *Documents d'études* n° 1.04, 2005, s. 20 a n.
- Jérôme Roux, „Le Conseil constitutionnel, le droit communautaire dérivé et la Constitution“ *RDP* 2004, s. 912 a n.

IV. Internetové stránky

www.assembleenationale.fr
www.conseil-constitutionnel.fr
www.conseil-etat.fr
www.charles-de-gaulle.org
www.senat.fr