

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**Renata Lebedová**

**Změna francouzské ústavy v roce 2008**

*Diplomová práce*

Praha 2013

Autorka práce: **Bc. Renata Lebedová**

Vedoucí práce: **Doc. PhDr. Michel Perottino, Ph.D.**

Rok obhajoby: 2013

## **Bibliografický záznam**

LEBEDOVÁ, Renata. *Změna francouzské ústavy v roce 2008*. Praha, 2013. 90 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce Doc. PhDr. Michel Perottino, Ph.D.

## **Anotace**

Diplomová práce *Změna francouzské ústavy v roce 2008* pojednává o tzv. modernizaci institucí páté republiky, která byla iniciována tehdy nově zvoleným prezidentem Francie Nicolasem Sarkozym a završena přijetím ústavního zákona č. 2008-724 z 23. července 2008. Jedná se o největší změnu ústavy v historii páté francouzské republiky, která se dotkla více než poloviny článků ústavy. Práce je rozdělena do dvou kapitol. Nejprve jsou analyzovány příčiny a okolnosti, které přijetí ústavního zákona předcházely. Práce se věnuje nejprve obecně procesu změny ústavy ve Francii a ústavnímu pořádku. Dále je prostor věnován kampani před prezidentskými volbami v roce 2007 a především analýze závěrů Balladurovy komise, týkající se tří hlavních oblastí: lépe kontrolované exekutivní moci, posílení role Parlamentu a nových práv pro občany. Druhá kapitola tematicky analyzuje konkrétní podobu přijatého ústavního zákona spolu s jeho slabinami a názory kritiků. Cílem práce je odpovědět, jak změna francouzské ústavy v roce 2008 naplnila tři hlavní deklarované záměry. Tedy, jak je exekutivní moc lépe kontrolovaná, Parlament posílený a jaká nová práva získali občané? Práce zároveň ověřuje hypotézu: změna ústavy posílila roli prezidenta.

## **Annotation**

The thesis *Revision of French Constitution in 2008* examines how institutions of The Fifth Republic were modernized. This constitutional revision was initiated by Nicolas Sarkozy who got elected as the president of France in 2007. This

constitutional revision was accomplished by adoption of the Constitutional law on the Modernisation of the Institutions of the Fifth Republic n° 2008-724 of 23 July 2008. It was the biggest constitutional revision in the history of the Fifth Republic. More than a half of constitutional articles was changed. The thesis is divided into two main parts. The first chapter analyses the causes and the circumstances of this constitutional revision. The thesis analyses general process of revision of constitution in France, the campaign before the presidential election in 2007 and conclusions of the Balladur's Committee which concretely concerned: better control of executive power, reinforcement of the Parliament and new rights for citizens. The second chapter analyses concrete articles of the constitutional law and its weaknesses and the opinions of critics. The goal of the paper is to answer the question how the constitutional revision accomplished its three main goals. The paper verifies the hypothesis that this constitutional revision reinforced the role of the president.

## **Klíčová slova**

Francie, francouzská ústava, změna ústavy, modernizace institucí, francouzská pátá republika, Balladurova komise, ústavní zákon č. 2008-724 z 23. července 2008.

## **Keywords**

France, french constitution, revision of constitution, modernisation of institution, french fifth republic, Balladur's Committee, constitutional law no. 2008-724 of 23 July 2008.

**Rozsah práce:** 125 714 znaků

## **Prohlášení**

Předkládanou diplomovou práci jsem zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu. Zároveň prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného titulu. Souhlasím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely v knihovně a v online Repozitáři závěrečných prací Univerzity Karlovy v Praze.

V Praze dne 14.5.2013

Renata Lebedová

## **Poděkování**

Upřímné poděkování patří vedoucímu práce panu doc. PhDr. Michelu Perottinovi PhD. za jeho cenné rady a komentáře. Z důvodu mého studijního pobytu v Paříži mu také děkuji za ochotu práci konzultovat na dálku.

# **Projekt diplomové práce**

## **Změna francouzské ústavy v roce 2008**

Posílení pravomocí prezidenta skrze modernizaci  
institucí páté republiky?

Jméno a příjmení: **Bc. Renata Lebedová**

Obor a ročník: **Politologie, 1. ročník magisterského studia**

Akademický rok: **2010/2011**

Navrhovaný konzultant: **Doc. PhDr. Michel Perottino, Ph.D.**

Datum odevzdání: **1.6.2011**

## Cíl práce

Základním cílem práce bude analyzovat změnu francouzské ústavy v roce 2008, která byla provedena na základě ústavního zákona č. 2008-724 ze 23.července 2008 nazvaného: modernizace institucí páté republiky. Jedná se o nejrozsáhlejší změnu ústavy od jejího přijetí v roce 1958. Hlavním iniciátorem této změny ústavy byl současný prezident Nicolas Sarkozy, který záměr revidovat ústavu deklaroval už během své předvolební kampaně prezidentských voleb v roce 2007. Chci zkoumat nejen to, jak vypadala konkrétní změna ústavy, která postihla celých 47 článků, ale nejprve budu analyzovat příčiny této změny ústavy a to, co změně předcházelo, a na základě jakého zkoumání a výsledků byla provedena, věnovat se tedy budu také tzv. Ballardurově komisi.

Mým úkolem bude nadále analyzovat konkrétní změny jednotlivých článků, jichž se ústavní zákon z 23. července týkal. Články rozdělím do tří skupin, a to na články nové, upravené či doplněné a články vymazané z ústavy. Budu se také věnovat analýze jednotlivých článků z pohledu, jak jednotlivé změny pozměnily fungování politického systému Francie a postavení jednotlivých institucí. K této analýze mne přivádí fakt, že v projektu ústavního zákona se dočteme, že se zákon orientuje na tři základní věci: lepší kontrolu exekutivní moci, posílení Parlamentu a nová práva pro občany. Přesto se přijetí zákona setkalo s kritikou, která poukazuje například na to, že ve skutečnosti se jedná hlavně o posílení prezidentské moci na úkor premiéra a také posílení politické strany, jejímž členem je prezident. Cílem práce tedy bude odpovědět, zda změna ústavy skutečně naplnila to, co je deklarována v projektu ústavního zákona, tedy že se jedná primárně o lepší kontrolu exekutivní moci, posílení Parlamentu a poskytnutí nových práv pro občany, či zda argumenty kritiků jsou oprávněné a změna ústavy skutečně přispěla zejména k posílení moci prezidenta a jeho politické strany.

Práce si tedy neklade za cíl pouze popisovat události, které se změnou ústavy v roce 2008 souvisí, ale chce být analýzou, která objasní, zda opravdu



změna ústavy přispěla ke změně postavení francouzského prezidenta, premiéra a parlamentu.

## **Struktura práce**

V této své práci budu postupovat převážně chronologicky. Zkoumaným časovým obdobím bude rok 2007, ve kterém se Nicolas Sarkozy stal prezidentem a kdy také začal provádět kroky vedoucí ke změně ústavy v roce 2008, až dodnes. Největší důraz bude kladen na období, kdy se připravoval ústavní zákon a poté kdy byl přijat, jelikož v tomto období bylo publikováno nejvíce analýz týkajících se daného tématu.

Úvodní kapitola má za cíl analyzovat období spolu s příčinami, které předcházely přijetí ústavního zákona z 23. července 2008 a rovněž fungování a výsledkům tzv. Balladurovy komise.

Další kapitola bude věnována konkrétní podobě změny francouzské ústavy. Konkrétně 47 článkům, jichž se přijatý ústavní zákon týkal a jejich rozdělení do kategorií podle jejich podoby (články nové, upravené a vymazané) a oblasti, které se týkají. S tím, že největší pozornost bude věnována článkům týkajících se tří hlavních orientací, jež byly deklarovány v návrhu ústavního zákona - lepší kontrola exekutivní moci, posílení Parlamentu a nová práva pro občany. Analyzuji vliv jednotlivých článků na posílení či omezení moci prezidenta, premiéra, parlamentu a občanů.

V poslední kapitole představím hlavní argumenty kritiků, se kterými se tato změna ústavy setkala. Kritiku následně porovnáám s výsledky vzešlými z předchozí kapitoly analyzující vliv jednotlivých článků na konkrétní podobu jednotlivých institucí francouzského politického systému. V závěru bude patrné, zda je kritika oprávněná, či zda změna ústavy skutečně naplnila tři hlavní cíle, které byly deklarovány v projektu změny ústavy: kontrola exekutivní moci, posílení Parlamentu a nová práva pro občany.

## **Metodologie práce**

Hlavním zdrojem poznatků pro tuto práci budou primární dokumenty – francouzská ústava, návrh zákona a samotný zákon o změně ústavy č. 2008-724 nazvaný modernizace institucí páté republiky. Rovněž výsledky tzv. Balladurovy komise, na jejichž základě byl návrh zákona o změně ústavy v roce 2008 vypracován.

Důležitá je také sekundární literatura. Zejména periodická. Budu čerpat ze článků zabývajících se tímto tématem, které vyšly ve francouzských periodících jako *Revue du droit public*, *Pouvoir*, *Petites affiches* a další. Množství knižní literatury týkající se této konkrétní změny ústavy z roku 2008 je minimální, přesto knihy zabývající se touto problematikou nalezneme. Důležité budou také knižní publikace zabývající se problematikou francouzské ústavy a fungování francouzských institucí obecně.

# **Předběžná osnova práce**

Úvod

## **1. Příčiny vedoucí k přijetí ústavního zákona**

1.1. Sarkozyho volební kampaň do prezidentských voleb v roce 2007

1.2. Balladurova komise a její výsledky

1.3. Rozdíl mezi výsledky Balladurovy komise a návrhem ústavního zákona

## **2. Ústavní zákon č. 2008-724 z 23. července 2008 «modernizace institucí páté republiky»**

2.1. Obecná charakteristika 47 změnovaných článků

2.2. Články týkající se tří hlavních orientací ústavního zákona

2.2.1. Lepší kontrola exekutivní moci

2.2.2. Posílení Parlamentu

2.2.3. Nová práva pro občany

## **3. Důsledky změny ústavy – jiné rozložení pravomocí mezi prezidentem, premiérem a Parlamentem?**

3.1. Hlavní argumenty kritiků ústavního zákona

3.1.1 Posílení pravomocí prezidenta?

3.1.2. Oslabení premiéra?

3.1.3. Postavení Parlamentu

3.2. Komparace rozložení pravomocí před změnou ústavy a po změně

Závěr

Osnova je pouze předběžná a je možné, že se bude na základě dosažených výsledků měnit.

## Předběžný seznam literatury

### Literatura neperiodická

- AVRIL, Pierre. *La Ve République : Histoire politique et constitutionnelle*. Paris: PUF. 1994. 417 s.
- PEROTTINO, Michel. *Francouzský politický systém*. Praha: Slon, 2005. 335 s. ISBN: 80-86429-48-2
- FRANCOIS Bastien. *La Constitution Sarkozy*. Paris: Odile Jacob, 2009. 188 s. ISBN: 978-2-7381-2250-6
- DUBY, GEORGES. *Dějiny Francie od počátku do současnosti*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2003. 743 s. ISBN 80-7184-514-0
- MAUS, Didier. *Les grandes textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*. Paris: La documentation Française, 1998. 429 s. ISSN 1240-8719
- CHAGNOLLAUD, BALLADUR – *Les 50 ans de la Constitution: 1958-2008*, Paris: LexisNexis, ISBN: 978-2-7110-1117-9

### Literatura periodická

- RULLIER, Bernard. L'article 88-4 de la Constitution : un premier bilan. V: *Revue du droit public*, n° 6, nov.-déc. 1994, p. 1679-1734
- MACAIRE Sophie - Petites affiches-L'exception d'inconstitutionnalité : "ni gadget, ni révolution"
- PFERSMANN Otto - Petites affiches-Le renvoi préjudiciel sur exception d'inconstitutionnalité : la nouvelle procédure de contrôle concret a posteriori (Les articles 61-1 et 62 de la Constitution)
- Petites affiches-Nouvelle Constitution ou nouveau régime ?
- ROUSSEAU Dominique - Petites affiches-Une procédure de nomination toujours discutable
- DOMINGO Laurent - Petites affiches-La révision et le droit d'amendement

- Reviser la Constitution en 2008? – Revue française du droit constitutionnel
- MAZEAUD Pierre, SCHRAMMECK Olivier – Revue du droit public en France et à l'étranger – Rapport de la Commission Balladur
- *Marcel Gauchet, Michel Winock - Une année de sarkozysme*
- Pierre Avril, Jean Gicquel-*CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE* (1er juillet – 30 septembre 2008)
- Philippe Houillon- *LE CONTRÔLE EXTRAORDINAIRE DU PARLEMENT*
- OLIVIER DORD- *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*
- MARTHE FATIN-ROUGE STÉFANINI - *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*
- Anne LEVADE- *La révision du 23 juillet 2008 .Temps et contretemps*
- Pauline TÜRK- *Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008*
- CHRISTOPHE CHABROT- *Ceci n'est pas une Ve République*

#### Prameny a ostatní zdroje

- La Constitution de la République française
- Ústavní zákon č. 2008-724. 2008. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
- <http://www.assemblee-nationale.fr>
- <http://mjp.univ-perp.fr/france/france.htm>
- <http://mjp.univ-perp.fr/europe/europeintro.htm>

# Obsah

<b>ÚVOD.....</b>	<b>- 3 -</b>
Metodologie.....	- 4 -
Rozbor literatury a použitých zdrojů.....	- 5 -
Struktura práce .....	- 8 -
<b>1 PŘÍČINY VEDOUcí K PŘIJETÍ ÚSTAVNÍHO ZÁKONA O MODERNIZACI INSTITUCÍ PÁTÉ REPUBLIKY V ROCE 2008.....</b>	<b>- 10 -</b>
1.1 Francouzská ústava páté republiky .....	- 10 -
1.2 Proces změny ústavy ve Francii a její dosavadní revize.....	- 14 -
1.3 Volební kampaň do prezidentských voleb v roce 2007 .....	- 16 -
1.4 Balladurova komise a její výsledky .....	- 19 -
1.4.1 <i>Lépe kontrolovaná exekutivní moc</i> .....	- 22 -
1.4.2 <i>Posílený Parlament</i> .....	- 27 -
1.4.3 <i>Nová práva pro občany</i> .....	- 33 -
1.5 Cesta k obnovené ústavě.....	- 36 -
<b>2 ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008 O MODERNIZACI INSTITUCÍ PÁTÉ REPUBLIKY A JEHO KRITICI .....</b>	<b>- 39 -</b>
2.1 Rozdíl mezi výsledky Balladurovy komise a návrhem ústavního zákona č. 2008-724 z 23. července 2008.....	- 39 -
2.2 Jednotlivé okruhy ústavního zákona č. 2008-724 z 23. července 2008 a jejich kritici .....	- 40 -
2.2.1 <i>Rovnost mužů a žen</i> .....	- 41 -
2.2.2 <i>Opozice</i> .....	- 42 -
2.2.3 <i>Prezident republiky</i> .....	- 43 -
2.2.4 <i>Parlament</i> .....	- 47 -
2.2.5 <i>Ústavní rada</i> .....	- 53 -
2.2.6 <i>Nejvyšší soudní rada</i> .....	- 55 -
2.2.7 <i>Rada pro ekonomické, sociální a environmentální otázky</i> .....	- 56 -
2.2.8 <i>Ochránce základních práv</i> .....	- 57 -
2.2.9 <i>Zámoří, regionální jazyky a frankofonie</i> .....	- 57 -
2.2.10 <i>Evropská unie</i> .....	- 58 -
2.3 Modernizace a lepší vyváženost institucí páté republiky?.....	- 59 -

<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>- 64 -</b>
<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>- 68 -</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>- 69 -</b>
<b>BIBLIOGRAFIE.....</b>	<b>- 70 -</b>
<b>POUŽITÉ ZKRATKY .....</b>	<b>- 79 -</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>- 80 -</b>
<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>- 81 -</b>

## Úvod

Projekt této práce vznikl v roce 2011. V době, kdy se v českém prostředí znovu intenzivně mluvilo o novelizaci české ústavy a zavedení přímé volby prezidenta. Návrh ústavního zákona, který tuto zásadní změnu českého politického systému zaváděl, byl nakonec přijat. Celý přijímací proces pak završil v únoru 2012 svým podpisem tehdejší prezident Václav Klaus. V souvislosti s českou ústavou a přijatou novelizací se také znovu objevily názory, které upozorňovaly na nutnost celkové revize ústavy. Občané byli svědky podobných návrhů také při předvolební kampani u první přímé volby prezidenta České republiky. Návod a inspiraci pro komplexní změnu české ústavy by mohly poskytnout jiné evropské státy. V bakalářské práci jsem se věnovala jednotlivým revizím francouzské ústavy v důsledku evropského integračního procesu, které jsem analyzovala tehdy v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy v České republice v roce 2009. Také proto jsem se rozhodla věnovat v diplomové práci změně francouzské ústavy v roce 2008, tzv. modernizaci francouzské ústavy a největší revizi ústavy v rámci francouzské páté republiky. Tento francouzský příklad by mohl být inspirací nebo naopak ne inspirací pro Českou republiku, v případě budoucí modernizace české ústavy.

Ke změně ústavy lze přistupovat dvěma základními způsoby. První znamená dílčí změnu ústavy na úrovni jednotlivých článků, která je provedena bez komplexního přístupu a odborné analýzy týkající se dopadů na logiku institucí. Druhý způsob je komplexní změna ústavy nebo její části za pomoci vytvoření komise odborníků a rozsáhlé diskuze. Taková revize má zajistit především koherenci textu a zachování logiky institucí. Francouzský případ z roku 2008 ukazuje právě tu komplexní změnu ústavy. Byla vytvořena komise odborníků, kteří navrhli celkovou revizi ústavy, aby byla zachována koherence textu a „duch institucí“. Taková komise odborníků byla ve Francii vytvořena poprvé za prezidenta Françoise Mitterranda v roce 1992. Jednalo se o tzv. Vedelovu komisi (*Comité Vedel*), v jejímž čele byl významný francouzský právník Georges Vedel. Dále v roce



2002 byla vytvořena tzv. Avrilova komise (*Comité Avril*), v čele byl Pierre Avril, která formulovala návrhy týkající se trestní odpovědnosti prezidenta. Po nástupu Nicolase Sarkozyho do prezidentského úřadu v roce 2007 byla vytvořena tzv. Balladurova komise (*Comité Balladur*), která měla provést reflexi a navrhnout kompletní změnu ústavy. Návrhy Balladurovy komise na změnu ústavy jsou jedním z hlavních témat první kapitoly této práce. Naopak v České republice jsme byli doposud svědky právě nekomplexního přístupu ke změně ústavy. Tedy, že se změnil konkrétní článek ústavy bez ohledu na celkovou koherenci textu a ústavní logiku. Takovým největším příkladem je právě změna způsobu volby českého prezidenta. Do parlamentního režimu byla zavedena přímá volba hlavy státu, aniž by byly jakkoliv upraveny jeho pravomoci a téměř se nad touto tematikou nevedla diskuze. Ve Francii se chtěli zejména v letech 1992 a 2007 těmito dílčími změnami a případným problémům vyhnout. Proto byl zvolen model, jehož cílem bylo přepracování ústavy do takové podoby, která by byla koherentní a tvořila by pevný a jednotný základ páté republiky.

## **Metodologie**

Po seznámení se s metodologickými přístupy, konkrétně kvantitativní a kvalitativní metodologií, které se při politologickém výzkumu hojně využívají a zejména vzhledem k vybranému tématu, bude v této práci použita metoda kvalitativní. Ta má za cíl uchopení předmětu nebo problematiky v jeho přirozeném prostředí a zaměření se na subjektivní, vnitřní popis situace. Z metodologického hlediska bude tedy tato práce pojata jako jedinečná případová studie, která se zabývá zkoumáním určitého případu právě pro jeho charakteristické rysy a jedinečnost. Její vědecká hodnota tak spočívá v interpretativním porozumění dané problematiky [DRULÁK, 2008, s. 34]. To je případ této práce, která bude analyzovat změnu francouzské ústavy v roce 2008, kdy byl přijat zákon o modernizaci institucí páté republiky. Jednalo se o vůbec nejdůležitější a nejkompexnější změnu ústavy

v rámci francouzské páté republiky. Celkem se tato změna francouzské ústavy dotkla čtyřiceti sedmi ústavních článků.

Práce si neklade za cíl ustanovit novou teorii, dospět k obecnému univerzálnímu závěru nebo doporučení v obecných otázkách změn ústavy. Cílem je vysvětlit zkoumanou realitu zvoleného případu. Objektem zkoumání je tedy revize francouzské ústavy v roce 2008 spolu s charakteristikou příčin, které revizi předcházely a na základě jakého zkoumání a výsledů byla změna ústavy provedena. Dále, vedle konkrétní analýzy jednotlivých článků ústavního zákona o modernizaci institucí páté republiky je úkolem práce dát tyto ústavní změny do kontextu logiky institucí páté republiky a analyzovat, jak jednotlivé změny pozměnily fungování politického systému Francie a postavení jednotlivých institucí. Práce by měla také zodpovědět následující otázky. Jak změna ústavy naplnila to, co je deklarováno v projektu ústavního zákona, tedy, že exekutivní moc je lépe kontrolovaná, role Parlamentu posílena a občané získali nová práva? A zároveň potvrdit, nebo vyvrátit následující hypotézu: změna francouzské ústavy v roce 2008 posílila roli prezidenta.

## **Rozbor literatury a použitých zdrojů**

Práce vychází především z francouzských zdrojů, které doposud nebyly přeloženy do českého jazyka. Uvedené citace v češtině, které pocházejí z těchto zdrojů, jsou osobním překladem autorky. Ne všechny francouzské instituce nebo pojmy mají český ekvivalent. Proto u některých specifických pojmů, jedná-li se o jejich první zmínku v práci, je také uveden v závorce kurzivou přesný francouzský název, aby bylo jasné, o čem přesně se mluví.

Pro práci jsou velmi důležité primární zdroje jako francouzská ústava, a to její verze platná před schválením ústavního zákona o modernizaci institucí páté republiky v roce 2008, tak verze aktuální. Neméně důležitý je samotný ústavní zákon z 23. července 2008 a další návrhy ústavních zákonů. Mezi primární zdroje se

také řadí závěrečná zpráva Ballardurovy komise publikovaná pod názvem Demokratičtější pátá republika (*Une Ve République plus démocratique*), která byla prezidentu Nicolasi Sarkozymu předložena 29. října 2007. Pro srovnání je důležitá také zpráva Vedelovy komise publikovaná v roce 1993. Většina primárních dokumentů je k nalezení online jak na stránkách francouzského Národního shromáždění, Senátu, Ústavní rady nebo na vládním portálu nazvaném *Legifrance*<sup>1</sup>. Přesné znění mnoha právnických a politických textů týkajících se nejen Francie, ale i ostatních zemí, je možné nalézt ve velice obsáhlé s přehledné e-knihovně *Digithèque de matériaux juridiques et politiques*<sup>2</sup>, kterou provozuje francouzská Univerzita v Perpignanu.

Neméně důležitá je literatura sekundární. Zejména ve francouzském jazyce. Před změnou ústavy, ale i po přijaté změně, vyšlo ve Francii mnoho článků a publikací věnující se této tématice. Díky tomu, že jsem byla v letech 2012-2013 přihlášena jako externí čtenářka v knihovně Sciences Po v Paříži, jsem měla přístup jak k tištěným knihám a periodikům, tak do internetových databází. Z nichž jsem nejvíce využívala *CAIRN*, *Lextenso* a *EBSCO*. Z periodik jsem nejvíce pracovala se články, které byly publikovány v *Revue française de droit constitutionnel*, *Pouvoirs*, *Petites Affiches* a *French Politics, Culture and Society*. V česky psaných odborných periodících se změně francouzské ústavy v roce 2008 konkrétně nikdo nevěnuje. Využívala jsem ovšem časopis *Mezinárodní politika*, konkrétně červnové číslo z roku 2007, které podrobně reflektovalo volební kampaň a prezidentské volby ve Francii v roce 2007.

Mimo periodických zdrojů jsem pracovala s literaturou monografickou. Opět se jedná zejména o tituly ve francouzském jazyce. Z monografií, které se obecně věnují francouzskému ústavnímu pořádku a jeho historii využívám například knihu

---

<sup>1</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr>

<sup>2</sup> <http://www.mjp.univ-perp.fr>

*Histoire de la Ve République*<sup>3</sup>, jejímiž autory jsou Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne a Olivier Duhamel. A dále například monografii *Les institutions de la France*<sup>4</sup> od Edwarda Arkwright. Tyto publikace jsou důležité pro základní pochopení francouzského politického systému. Ve francouzském prostředí bylo publikováno několik knih, které se týkají právě a pouze změny ústavy v roce 2008. Velice důležitou publikací, se kterou jsem pracovala je kniha *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*<sup>5</sup>. Tato souhrnná publikace, pod kterou je podepsán Jean-Pierre Camby, Patrick Fraisseix a Jean Gicquel obsahuje články od mnoha různých autorů, které vyšly v periodiku *Petites Affiches* po přijetí ústavního zákona v roce 2008. Čtenáři tato publikace nabízí konkrétní rozbor jednotlivých změněných článků ústavy spolu s cenným odborným komentářem. Dále byla publikována kniha Bastiena François, který patří mezi důležité zastánce přechodu na šestou republiku a podílel se na formování požadavků Konventu za šestou republiku. Jeho kniha je nazvaná *Constitution Sarkozy*<sup>6</sup>. Bastien François v této publikaci velice kriticky hodnotí konkrétní jednotlivé ústavní změny. V úvodu této publikace navíc nalezneme podrobnou analýzu předvolební kampaně a slibů jednotlivých prezidentských kandidátů. Dále jsem pracovala také s monografiemi, které se zabývaly obecným vývojem francouzských institucí a francouzské ústavy. Například se jedná například o velice obsáhlou souhrnnou publikaci, která vyšla k padesátiletému výročí francouzské ústavy v roce 2008, pod názvem *1958-2008: Cinquantième anniversaire de la Constitution française*<sup>7</sup>, kterou publikovala v roce 2008 *Francouzská asociace ústavního práva* pod vedením *Bertranda Mathieu*. Tato publikace reflektuje změnu ústavy v roce 2008 jen velmi okrajově. Naopak čtenáři nabízí podrobnou analýzu historie francouzské ústavy, analýzu základních principů, ze kterých ústava vychází, dále podrobný vývoj a proměnu francouzských institucí

---

<sup>3</sup> V překladu: Historie páté republiky.

<sup>4</sup> V překladu: Francouzské instituce.

<sup>5</sup> V překladu: Revize z roku 2008: nová ústava?

<sup>6</sup> V překladu: Sarkozyho ústava.

<sup>7</sup> V překladu: 1958-2008: padesátileté narozeniny francouzské ústavy.

v čase, analýzu dosavadních revizí ústavy nebo proměnu ústavy v důsledku evropské integrace. Nejaktuálnější publikací, kterou využívám je kniha z roku 2012 nazvaná *Grands principes constitutionnels*<sup>8</sup> od Gérarda Pardiniho, která nabízí podrobnou analýzu základních ústavních principů Francie a která je důležitá zejména z hlediska aktuálního reflektování nejnovějších událostí. Z česky psané literatury pracuji s publikací Michela Perottina *Francouzský politický systém*, která přehledně analyzuje historii a vývoj francouzského politického systému. Bohužel tato publikace vyšla už v roce 2005, tudíž nereflektuje změnu ústavy v roce 2008, je však přínosná pro pochopení základních souvislostí.

## **Struktura práce**

Práce je koncipována převážně chronologicky. Zkoumaným časovým obdobím je primárně rok 2007 a 2008, kdy probíhala kampaň do prezidentských voleb ve Francii a kdy byla vytvořena Balladurova komise, která v témže roce publikovala své výsledky a návrhy na změnu ústavy. V roce 2008 byl v dubnu předložen návrh ústavního zákona o modernizaci institucí páté republiky, jehož přijímací proces byl završen přijetím návrhu 23. července 2008. Deklarovanými cíli tohoto zákona byla lepší kontrola exekutivní moci, posílení role Parlamentu a garantování nových práv pro občany.

Práce je rozdělena do dvou hlavních kapitol. První kapitola, vedle obecné charakteristiky francouzské ústavy a jejích dosavadních změn, analyzuje období spolu s příčinami, které předcházely přijetí ústavního zákona z 23. července 2008. Jedná se o analýzu prezidentské kampaně a zejména analýzu výsledků Balladurovy komise, které byly v souvislosti s připravovanou změnou ústavy navrženy. Kapitola druhá se zabývá konkrétní podobou přijatého ústavního zákona v roce 2008. Jednotlivé podkapitoly jsou řazeny primárně tematicky. Největší prostor je věnován

---

<sup>8</sup> V překladu: Základní ústavní principy.

Parlamentu a posílení jeho role v rámci lepší vyváženosti francouzských institucí. Důležitá část se také věnuje změnám, které se dotkly postavení prezidenta. Právě tato podkapitola je nejdůležitější pro potvrzení nebo vyvrácení hypotézy, která je stanovena výše. Pro seznámení se s kompletní podobou ústavního zákona jsou neméně důležité i ostatní kapitoly, které se konkrétně zabývají rolí Ústavní rady, Radou pro ekonomické sociální a ekonomické otázky, Ochráncem základních práv atd. Finální struktura práce se liší od původně plánové struktury a osnovy, která byla představena v projektu. Projekt práce počítal s rozdělením do třech hlavních kapitol, kdy poslední kapitola by se věnovala zejména argumentům kritiků ústavního zákona. Z praktických důvodů jsou hlavní argumenty a námitky analytiků a kritiků představeny v rámci druhé kapitoly vždy v momentě, kdy jsou analyzované jednotlivé změny ústavních článků. Osnova druhé kapitoly je pro lepší přehlednost a ucelenost do podkapitol rozdělena tematicky podle toho, jak jsou jednotlivá témata uvedena ve francouzské ústavě.

Co se týká reflexe zvoleného tématu v českém prostředí, tak vyjma několika novinových článků, které vyšly po odhlasování ústavního zákona v roce 2008, se s touto problematikou neseťkáme. V českém odborném prostředí není toto téma zvláště analyzované, přestože jeho důležitost je nepopiratelná, jak pro pochopení celkové procedury změny ústavy ve Francii, tak pro inspiraci nebo naopak neinspiraci při potenciální celkové revizi české ústavy. Práce tak bude první uceleným dílem v češtině, která se problematice změny francouzské ústavy v roce 2008 věnuje.

# **1 Příčiny vedoucí k přijetí ústavního zákona o modernizaci institucí páté republiky v roce 2008**

První část práce se stručně věnuje historii současné francouzské ústavy páté republiky. Prostor je věnován také charakteristice procesu změny ústavy ve Francii a jejím dosavadním revizím. Jejich kompletní seznam je uveden v příloze<sup>9</sup>. Dále práce analyzuje období spolu s příčinami, které předcházely přijetí ústavního zákona z 23. července 2008, nazvaného o modernizaci institucí. Práce se zaměřuje na část prezidentské kampaně do voleb 2007, která se institucionálních otázek týkala. Dále jsou analyzovány výsledky Balladurovy komise, která byla v souvislosti s modernizací ústavy ustanovena, a která se návrhy na kompletní revizi ústavy podrobně zabývala.

## **1.1 Francouzská ústava páté republiky**

Francouzská ústava páté republiky je „dílem“ generále Charles de Gaulla, který byl do čela vlády jmenován za zcela mimořádných podmínek souvisejících s krizí v Alžírsku. O generálu de Gaullovi, Alžírské krizi a o samotném přijetí současné francouzské ústavy v padesátých letech minulého století existuje mnoho zdrojů i v českém jazyce, proto tuto problematiku zmíním pouze okrajově. Zejména bych chtěla upozornit na velikou rychlost, která de Gaullovi a jeho vládě v roce 1958 stačila k prosazení úplně nových pravidel. Do čela vlády byl de Gaulle jmenován na začátku června roku 1958 a finální verze ústavy byla schválena občany v referendu necelé čtyři měsíce poté, tedy na konci září 1958. Svoji představu o tom, jak by měl vypadat politický systém Francie de Gaulle vyjádřil už v roce 1946 ve známém projevu v Bayeux<sup>10</sup> a této koncepci se de Gaulle, resp. skupina odborníků a politiků

---

<sup>9</sup> Příloha č. 1

<sup>10</sup> Projev pronesl de Gaulle 16. června 1946 v Bayeux, které bylo prvním osvobozeným městem po vylovení Spojenců za druhé světové války. De Gaulle vystoupil jen pár dní poté, co Francouzi

ad-hoc vytvořená kolem Michela Debrého, držel i v roce 1958. Fondamentální východisko jako je republikánská tradice a z ní vyplývající principy jako laicita<sup>11</sup>, suverenita lidu, rovnost nebo jednota státu jsou pro de Gaulla při formování nového systému nezpochybnitelné [MATHIEU, 2008, s. 2]. Nový systém měl být odlišný od pravidel, která platila v době francouzské třetí, ale i čtvrté republiky zejména z hlediska fungování legislativní a exekutivní moci. Ústavní zákon z 3. června 1958 nakonec stanovil pět základních principů, které musely být při formování nového systému dodrženy a které zároveň zaručovaly zachování parlamentního modelu [HOUILLON 2010, s. 59]. Jedná se o principy, kterými jsou přímá volba zákonodárců, oddělení exekutivní a legislativní moci, odpovědnost vlády před parlamentem, nezávislost soudní moci a nakonec ústava musela pojednávat o uspořádání vztahů mezi Francií a jejími zámořskými územími [ÚSTAVNÍ ZÁKON Z 3. ČERVNA 1958, 1958]. Velice výrazně oproti předchozím systémům byla posílena role a pravomoci prezidenta. Byly upraveny podmínky, za kterých hlava státu může rozpustit Národní shromáždění a prezident byl nově označován za tzv. arbitra, který by měl zajišťovat rovnováhu mezi jednotlivými orgány státní správy [CHEVALLIER, 2012, s. 18]. Toto nové uspořádání bylo schváleno 28. září 1958 v referendu velkou většinou (83 %) občanů. Dodnes platná ústava páté republiky vstoupila v platnost dne 4. října 1958 [HOUILLON 2010, s. 59].

Tehdy francouzskou ústavu tvořilo devadesát dva článků rozdělených do patnácti hlav. Dnes platná ústava (květen 2013) má hlav šestnáct a článků osmdesát devět. Za více než padesátiletou historii se však neproměnil pouze počet hlav a jednotlivých článků, ale proměnil se zcela charakter některých institucí. Například

---

odmítli v referendu návrh ústavy, který zaváděl ve Francii jednokomorový parlamentní režim, s pouze formálními pravomocemi prezidenta a primární rolí Národního shromáždění. Jedná se o jeden z jeho nejvýznamnějších projevů. Tehdy budoucí prezident v projevu nastínil svoji představu nejvhodnějšího politického systému Francie, který podle něho spočívá v dvoukomorovém systému s jasně oddělenou exekutivní a legislativní mocí v čele s prezidentem-arbitrem, který by stál nad stranami a nebyl by zodpovědný před Národním shromážděním. [PROJEV V BAYEUX Z 16. ČERVNA 1946, 1946]

<sup>11</sup> Chápáno ve smyslu striktního oddělení státu od církve.



v roce 1958 je prezident volen na sedm let sborem volitelů, zatímco dnes je prezident volen na pět let v přímé volbě. V roce 1958 Parlament zasedal po dobu šesti měsíců na dvou oddělených schůzích, zatímco dnes zasedání parlamentu trvá nepřetržitě devět měsíců. Rovněž se výrazně změnily podmínky za kterých je vyhlášeno referendum. Původně bylo referendum omezeno na zásadní otázky týkající se fungování státu, dnes je rozšířeno na otázky ekonomické, sociální nebo otázky týkající se fungování státní správy. Také se výrazně proměnila Ústavní rada, která původně disponovala limitovanými pravomocemi a dnes je jednou z respektovaných francouzských institucí disponující značnými pravomocemi. V původní ústavě z roku 1958 logicky nenalezneme zmínku o Evropské unii a evropských společenstvích, naopak dnes je této problematice vyčleněna celá hlava XV. ústavy. Francie se také z pohledu ústavy proměnila ze zcela centralizované republiky v republiky decentralizovanou [ROUSSEAU, 2008, s. 787-88].

Obecně je francouzský systém paté republiky charakterizován jako jakýsi hybridní režim, který v sobě skrývá prvky typické jak pro parlamentní, tak pro prezidentský režim. Je to právě přímá volba, díky které prezident disponuje významnými pravomocemi a to má vliv na celý politický systém. Ovšem v případě, vyhraje-li volby do Národního shromáždění opoziční většina, „...*je to důkaz, že jde o parlamentní režim. Jinými slovy, parlamentní režim je mimo dosah pravomocí prezidenta republiky a nikdy není zcela potlačen...*“ [PEROTTINO, 2005, s. 306]. Často se setkáme s definicí, že původně se jednalo o parlamentní režim s posílenými prvky exekutivy, který se po přijetí referenda v roce 1962 zavádějící přímou volbu prezidenta stal režimem poloprezidentským [ARKWRIGHT, 2010, s. 42].

Teorii poloprezidentského režimu rozvinul v 60. letech francouzský politolog Maurice Duverger, který tak pro francouzský model vytvořil samostatnou kategorii a stanovil i podmínky, které by měly platit, abychom mohli režim za

poloprezidentský označit<sup>12</sup>. Na rozdíl od parlamentního režimu, ve kterém je to předseda vlády, který má ve svých rukou veškerou moc. A na rozdíl od prezidentského režimu, kde hlavní roli hraje prezident. Ve Francii je exekutiva dvouhlavá a o moc se zde dělí prezident s předsedou vlády. Ne vždy však, citují-li francouzského politologa Oliviera Duhamela, odborníka na ústavní právo, „*institute francouzské páte republiky mají tendenci zavádět dominanci prezidenta v exekutivní moci. Tato logika je popřena v případě existence odlišných politických sil, které takový to prezidencialismus limitují*“ [DUHAMEL, 2003, s. 32]. Zde autor naráží na případy kohabitace, tedy situaci, kdy prezident a předseda vlády pocházejí z odlišných politických táborů a Francie takové období za existence páte republiky celkem třikrát a to v letech 1986-1988, 1993-1995 a 1997-2002<sup>13</sup>.

Zásadní změna v této otázce nastala se snížením mandátu prezidenta ze sedmi na pět let v roce 2000 a tzv. obrácením volebního kalendáře (*inversement du calendrier électoral*), kterým došlo k zavedení toho, že těsně po prezidentských volbách následují volby parlamentní, což minimálně limituje možný výskyt kohabitace. Voliči jsou totiž ve stejném časovém období většinou stejně naladěni a tak je pravděpodobné, že v parlamentních volbách zvítězí strana, ke které patří prezident, vysoká. Toto tvrzení potvrzují i dosavadní výsledky ve volbách v roce 2002, 2007 a 2012 [MINISTERSTVO VNITRA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY, 2013].

---

<sup>12</sup> Maurice Duverger teorii poloprezidentského režimu rozpracoval ve své knize *Echec au Roi* (1978) nebo ve studii *A new political system model: Semi-presidential government* (1980). První podmínkou, kterou Duverger stanovuje, je přímá volba prezidenta v lidovém hlasování. Dále prezident musí disponovat významnými pravomocemi a spolu s ním se na výkonné moci podílí premiér vláda, která vychází z Parlamentu [DUVERGER 1980, s. 166].

<sup>13</sup> V letech 1986-1988 byl prezidentem socialista François Mitterrand a v čele vlády byl konzervativní Jacques Chirac. Druhé období kohabitace proběhla také za prezidenta Mitterranda v letech 1993-1995, v čele vlády byl tehdy Edouard Balladur. Doposud poslední období kohabitace v letech 1997-2002, prezidentem byl Jacques Chirac a v čele socialistické vlády byl Lionel Jospin.

## 1.2 Proces změny ústavy ve Francii a její dosavadní revize

Proces změny ústavy je primárně charakterizován hlavou XVI. francouzské ústavy, konkrétně článkem 89. Tento článek vymezuje, že iniciativa na změnu ústavy náleží prezidentovi republiky, ovšem po návrhu předsedy vlády a členů Parlamentu. Ve francouzském právním řádě je rozlišováno, zda návrh zákona podává prezident nebo skupina poslanců. Návrh prezidenta republiky je označován jako „*projet de loi constitutionnelle*“, naopak návrh skupiny poslanců je označován jako „*proposition de loi constitutionnelle*“ [PROCEDURA ZMĚNY ÚSTAVY, 2011]. V českém jazyce i českém právním řádu se setkáváme pouze s termínem návrh ústavního zákona, který budu v této práci používat pro oba dva termíny. Změna ústavy musí být nejprve schválena oběma komorami Parlamentu ve stejném znění. Nelze, aby jedna komora přehlasovala komoru druhou. Článek 89 dále vymezuje, že návrh na změnu ústavy musí být projednán za podmínek, které určuje třetí odstavec článku 42 ústavy. Tedy, že první čtení návrhu na změnu ústavy může být projednáváno první komorou Parlamentu nejdříve šest týdnů od podání návrhu ústavního zákona. A následně tento návrh ústavního zákona může být projednáván druhou komorou Parlamentu nejdříve čtyři týdny po doručení návrhu z první komory [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 1. LISTOPADU 2011), 2011].

Ústava stanovuje, že definitivně je změna ústavy přijata až poté, kdy je schválena v referendu. Ústava také umožňuje možnost nevyhlásit referendum, a to pouze v případě, že se prezident republiky rozhodne svolat zasedání Kongresu, tedy společného zasedání Národního shromáždění a Senátu, které probíhá ve Versailles. Pokud je na zasedání Kongresu návrh zákona schválen tří pětinou všech hlasů, je návrh na změnu ústavy přijat, aniž by bylo nutné schválení návrhu v referendu. Podle některých interpretací možnost svolat Kongres platí jen pro případ návrhu ústavního zákona, který navrhl prezident (*projet de loi constitutionnelle*). Pro návrh ústavního zákona, který navrhla skupina poslanců (*proposition de loi*

*constitutionnelle*) svolat Kongres možné není a pro tento návrh musí být svoláno referendum [PEROTTINO, 2005, s. 164]. Na závěr článek 89 ústavy stanovuje, že nemůže být předložen žádný návrh na změnu ústavy, který by se dotýkal jednoty francouzského území, stejně tak jako žádným návrhem na změnu ústavy nemůže být zpochybněna republikánská forma vlády [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 1. LISTOPADU 2011), 2011, s. 38].

Doposud byla francouzská ústava změněna celkem dvacet čtyři krát. Z toho pouze dvě změny ústavy, v roce 1960 a 1962, byly provedeny podle jiných pravidel<sup>14</sup>, než jsou stanovena v článku 89 ústavy. Absolutní většina ústavních zákonů byla schválena na zasedání Kongresu. Nestalo se tak pouze v roce 1962, kdy bylo vyhlášeno prezidentem de Gaullem referendum týkající se zavedení přímé volby prezidenta. A poté v roce 2000, kdy občané vyslovili v referendu souhlas se snížením funkčního období mandátu prezidenta ze sedmi na pět let.

Zatímco od svého přijetí v roce 1958 do začátku devadesátých let byla ústava změněna pouze pětkrát. V devadesátých letech bylo přijato celkem devět ústavních zákonů a dalších deset po roce 2000. Právě od devadesátých let se setkáváme také se změnami ústavy, které byly přijaty v důsledku prohlubující se evropské integrace a v souvislosti s přijímáním mezinárodních smluv. Seznam všech dosavadních přijatých ústavních zákonů páté francouzské republiky spolu se způsobem schválení je uveden v příloze<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> V roce 1960 byla přijata změna ústavy týkající se vyhlášení nezávislosti afrických států, bývalých členů francouzského Společenství, na základě tehdejšího článku 85. V roce 1962 prezident de Gaulle vyhlásil referendum týkající se zavedení přímé volby prezidenta na základě článku 11 ústavy, dle kterého může prezident na základě návrhu vlády vyhlásit referendum o návrhu zákona, nikoliv však ústavního. De Gaullův krok vzbudil bouřlivou diskuzi, protože prezident takto obešel proceduru změny ústavy, která je popsána v článku 89 ústavy.

<sup>15</sup> Příloha č. 1.

### 1.3 Volební kampaň do prezidentských voleb v roce 2007

Volební kampaň začala na podzim v roce 2006. Kandidátů na prezidenta bylo celkem dvanáct, ale média se primárně soustředila na dva z nich, a to Ségolène Royal, kandidátku Socialistické strany a Nicolase Sarkozyho z pravicové UMP a částečně také na „třetího muže“ Françoise Bayroua [GRUNBERG 2007, s. 65]. Mezi hlavní témata předvolební kampaně patřily především otázky týkající se vnitřního fungování Francie. Konkrétně nezaměstnanosti, pracovního uplatnění, penzí, vzdělání nebo zdravotní péče [MULLER 2007, s. 4]. Dalším významným tématem této kampaně bylo přistěhovalectví a diskuze o národní identitě. Tato posledně zmíněná problematika nebyla mezi politickými tématy tehdejších let nijak výrazně zastoupena. Jednalo se o téma, které se dostalo do popředí zájmu zejména během nepokojů na mnoha francouzských předměstích v roce 2005, kdy byl tehdejším ministrem vnitra právě Nicolas Sarkozy. Byl to právě vítěz voleb Nicolas Sarkozy, „jehož kampaň na toto téma byla politicky nejagresivnější“ [MARTIGNY 2009, s. 23].

V této podkapitole se podrobněji zaměřím na tu část prezidentské kampaně, která se týkala institucionálních otázek a problematiky francouzské ústavy. „*Ačkoli je obecně prezentováno, že tato tematika Francouze nezajímá, kampaň do prezidentských voleb v roce 2007 byla poznamenána důležitostí institucionálních otázek, především těch, týkajících se nezbytných změn ústavy páté republiky*“ [FRANÇOIS, 2009, s. 11]. S výroků upozorňujícími na nutnost změny ústavy nebo dokonce celého francouzského režimu se francouzský volič mohl setkat u většiny kandidátů do francouzských prezidentských voleb v roce 2007. Debata byla nastolena už v roce 2001, kdy Arnaud Montebourg, patřící k levicové PS a po volbách 2012 člen vlády Jean-Marc Ayraulta, založil asociaci nazvanou Konvent za šestou republiku (*Convention pour la sixième République*<sup>16</sup>). Cílem bylo aktivně

---

<sup>16</sup> Tato iniciativa tak reagovala na snížení funkčního období prezidenta a obrácení volebního kalendáře, tedy zásadní změny, které se udály v roce 2000.

pracovat na změně republiky a usilovat o přesun k šesté republice, která by byla jakýmsi premiérským režimem, kde by byly výrazně posíleny kontrolní pravomoci Parlamentu. Arnaud Montebourg spolu s univerzitním profesorem Bastienem Françoisem vypracovali třicet návrhů, které shrnovaly, jak změnit francouzský systém [KONVENT ZA ŠESTOU REPUBLIKU, 2001]. Obecně kandidáti levice i pravice kritizovali tehdejší podobu páté republiky, zejména přílišné koncentrování moci v rukou prezidenta a jeho právní a politickou neodpovědnost.

Neméně kritizované bylo také zkrácení funkčního období prezidenta republiky ze sedmi na pět let, poprvé uplatněno v roce 2002, a obrácení volebního kalendáře, které prezidenta ještě více posílilo [GRUNBERG 2007, s. 65]. Všichni kandidáti se více méně shodovali, že je potřeba posílit význam a roli Parlamentu. Cestu, jak upravit fungování institucí páté republiky si jednotliví kandidáti představovali různě. Sedm z dvanácti kandidátů, včetně Ségolène Royal, v kampani mluvilo o tom, že Francie by měla přejít k novému režimu šesté republiky. Někteří kandidáti navrhovali, aby se Francie šesté republiky stala parlamentním režimem, kde je vláda kompletně odpovědná pouze Národnímu shromáždění. Kandidát středové strany UDF François Bayrou dokonce předložil text nové ústavy, kterou by si on pro Francii šesté republiky představoval [FRANÇOIS, 2009, s. 13].

Pro ostatní kandidáty, kteří přímo neprosazovali přechod na šestou republiku, bylo shodným cílem tzv. znovuzavedení rovnováhy institucí v rámci páté republiky. K těmto kandidátům se řadil i Nicolas Sarkozy a právě na jeho návrhy, týkající se institucí páté republiky v předvolební kampani, se práce zaměřuje nejpodrobněji. Nicolas Sarkozy tedy odmítal přechod z páté na šestou republiku, ale jeho návrhy měly na první pohled mnoho společného s vizí, kterou představil François Bayrou, který je zastáncem šesté republiky. Nicolas Sarkozy si představoval zachování podstaty stávajícího parlamentního režimu ve Francii a zachování oddělení legislativní a exekutivní moci [PARDINI, 2012, s. 165]. Jeho návrhy počítaly s lépe definovanými pravomocemi exekutivní moci a Nicolas Sarkozy upozorňoval na to,

že je nutné znovu definovat roli prezidenta samotného a také jeho vztahu s předsedou vlády. A dále deklaroval, že by si představoval prezidenta, který by byl více odpovědný a který nemůže vykonávat více než dva po sobě jdoucí mandáty. Dále by podle Nicolase Sarkozyho prezident měl mít možnost vystoupit, podle amerického vzoru, jednou ročně se svým projevem na půdě Parlamentu [SARKOZY, 2007]. Spolu s ostatními kandidáty se shoduje, že by měly být revidovány pravomoci Parlamentu, které by se měly posílit. Posílení role Parlamentu si ve svých prohlášeních v kampani Nicolas Sarkozy konkrétně představoval tak, že by například Parlament mohl nově přijímat rezoluce týkající se zahraniční politiky a obecně by Parlament měl být lépe informovaný o evropské a zahraniční politice [FRANÇOIS, 2009, s. 16]. Asi nejzajímavější z jeho předvolebních slibů týkající se role Parlamentu je to, že Nicolas Sarkozy navrhoval, aby se mohl Parlament vyjádřit a schvalovat prezidentova jmenování. Dále by podle něho zákonodárci měli mít více pravomocí ve schvalování a navrhování programu schůze, zákonodárné iniciativě a práci ve vyšetřovacích komisích [SARKOZY, 2007].

Na závěr ještě cituji názor Bastiena Françoise, z jehož knihy jsem v této kapitole nejvíce čerpal a který k návrhům Nicolase Sarkozyho dodává, že to „*není nic než překlad toho, jak pátá republika působila doposud a neschopnost politických elit přijít s alternativním ústavním modelem*“ [FRANÇOIS, 2009, s. 23]. Navrhované změny sice znamenají jisté posílení pravomocí Parlamentu, alespoň v některých oblastech. Rovněž změny navrhované v souvislosti s exekutivní mocí jsou jistým posunem. Otázkou zůstává, zda po přijetí těchto změn francouzské instituce budou vyváženější. Tedy, zda budou naplněny sliby, které byly v souvislosti s revizí ústavy avizovány a na jejichž nutnost bylo ze strany Nicolas Sarkozyho velice výrazně upozorňováno.

## 1.4 Balladurova komise a její výsledky

Nedlouho po svém zvolení do funkce prezidenta republiky Nicolas Sarkozy vyhlásil na základě dekretu č. 2007-1108 z 18. července 2007 vytvoření komise, která měla zreflektovat a navrhnout modernizaci a lepší vyváženost institucí páté republiky, tzv. *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*. Komisi se po jejím vytvoření začalo na základě jejího předsedy pracovně říkat *Comité Balladur*, tedy Baladurova komise a s tímto termínem se setkáme také ve většině odborných prací. Právě tento kratší termín, kterým je komise označována, jsem použila také do názvu této podkapitoly a i nadále ho budu z praktických důvodů v práci používat. Podobná komise byla ve Francii vytvořena v roce 1992, na základě vyhlášení dekretu Françoise Mitterranda. Tehdy se jednalo se o Vedelovu komisi, která měla stejný úkol jako komise Balladurova – navrhnout komplexní změnu francouzské ústavy.

Dekret prezidenta stanovil členy komise, jejímž předsedou byl jmenován Edouard Balladur, bývalý poslanec, premiér pravicové vlády druhého období kohabitace v letech 1993-1995 a také neúspěšný kandidát do prezidentských voleb v roce 1995. V těchto prezidentských volbách kandidoval proti tehdy svému stranickému kolegovi Jacquesovi Chiracovi a byl podporován skupinou členů z pravicové RPR, do které oba s Jackequesem Chiracem patřili. Jedním z tehdejších významných členů RPR, kteří Edouarda Balladura podporovali, byl také právě mimo jiné Nicolas Sarkozy. Edouarda Balladura podpořila v jeho kandidatuře také středová strana UDF, mezi jejíž hlavní představitele již tehdy patřil François Bayrou nebo Simone Veil.

Do funkce místopředsedů Balladurovy komise byl Nicolasem Sarkozym jmenován bývalý ministr za socialistickou stranu a profesor Jack Lang a bývalý pravicový politik a předseda Ústavní rady Pierre Mazeaud. Mezi dalšími členy komise nalezneme několik odborníků na ústavní právo, z nichž část je jednoznačně považována za levicové. Patří sem Anne Levade, Denys de Méchillon, Guy



Carcassonne, Jean-Claude Casanova, Dominique Chagnollaud, Bertrand Mathieur a Oliviera Duhamela, který byl navíc členem i Vedelovy komise na počátku devadesátých let. Z dalších politických osobností byl členem jmenován Jean-Louis Bourlanges, bývalý europoslanec a místopředseda středové strany UDF, dále Luc Ferry, který byl ministrem pravicové vlády v letech 2002-2004. V komisi zasedal také Olivier Schrameck, bývalý ředitel kabinetu socialistického premiéra Lionela Jospina v letech 1997-2002 [PARDINI, 2012, s. 165]. Zpravodajem této komise byl jmenován Hugues Hourdin<sup>17</sup>. Dekret nadále stanovil, že komise předloží svou zprávu prezidentovi republiky do 1. listopadu 2007. A dekret byl zároveň doplněn o přílohu, ve které Nicolas Sarkozy znovu upozorňoval na nutnost provedení modernizace a lepšího vyvážení institucí páté republiky. V tomto textu zároveň komisi žádal zejména o prozkoumání článků, které se zabývají vztahem mezi prezidentem a premiérem, dále žádal o upřesnění podmínek, za kterých by prezident mohl přímo vystoupit před Parlamentem a zavedení například lepší kontroly rozpočtu prezidenta, tak, aby byl více transparentní. Vedle toho Nicolas Sarkozy požadoval zavedení jistých limitů moci prezidenta. Kde konkrétně navrhoval omezení funkčního období prezidenta na dva, po sobě jdoucí, mandáty. Nakonec v tomto textu upozorňoval na nutnost posílení pravomocí Parlamentu a práv občanů. Nicolas Sarkozy se v tomto textu také odvolával na prezidentskou kampaň, „*kerá upozornila na očekávání našich občanů na otevřenější politiku ... a posílení práv občanů*“ [DEKRET Č. 2007-1108 Z 18. ČERVENCE 2007, 2007].

Obecně lze říci, že v této zprávě, která byla součástí dekretu, Nicolas Sarkozy navazuje na návrhy a sliby, na které upozorňoval během prezidentské kampaně: lépe vyvážené instituce, posílení Parlamentu, lepší kontrola exekutivní moci a posílení práv občanů. Nutno podotknout, že ale například v této zprávě Nicolas Sarkozy už nenavrhuje, aby například parlamentní komise hlasovali o jmenování, které

---

<sup>17</sup> Kompletní seznam členů komise: Edouard Balladur, Jack Lanf, Pierre Mazeaud, Denys de Béchillon, Jean-Louis Bourlanges, Guy Carcassonne, Jean-Claude Casanova, Dominique Chagnollaud, Olivier Duhamel, Luc Ferry, Anne Levade, Bertrand Mathieu, Olivier Schrameck. Zpravodajem komise byl jmenován Hugues Hourdin.

prezident vykoná, přestože během prezidentské kampaně to navrhol [SARKOZY, 2007].

Závěrečná zpráva Balladurovy komise byla publikována pod názvem *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, tedy Demokratičtější pátá republika a vyšla v říjnu 2007. Bez příloh obsahuje asi 100 stran textu. Balladurova komise ve své zprávě upřesňuje, že během jednání projednávala a reflektovala asi třicet témat, vyslechla si názory odborné veřejnosti a sešla se i s předsedy obou komor Parlamentu, předsedou Ústavní rady, zástupci justice a dalšími vysoce postavenými představiteli. V rámci větší transparentnosti Balladurova komise také otevřela internetovou stránku<sup>18</sup>, na které průběžně publikovala své výsledky a kde také občané měli možnost se k dosavadní práci Balladurovy komise vyjádřit. V úvodu závěrečné zprávy Balladurovy komise je uvedeno, že její členové se jednohlasně shodli na tom, že návrhy na revizi ústavy musí být v souladu se zavedeným pořádkem, tedy v rámci páté republiky a se zachováním odpovědnosti vlády před Parlamentem tak, jak to bylo definováno v ústavním zákoně z 3. června 1958 a později v ústavě už roku 1958. Závěrečná zpráva je rozdělena do tří hlavních okruhů, které jsou považovány za klíčové pro, tehdy budoucí, revizi ústavy. Prvním okruhem jsou návrhy týkající se lepší kontroly exekutivní moci, konkrétně přesnějšiho rozdělení rolí mezi vládou a prezidentem. Druhý okruh je věnován moci zákonodárné a posílení role Parlamentu. Poslední, třetí okruh, se zabývá rozšířením a lepší garancí práv občanů [BALLADUR, 2008, s. 3-8].

Tato práce se následně věnuje konkrétněji jednotlivým okruhům, které Balladurova komise ve své zprávě představila. Chronologicky tak, jak jsou zmíněny výše, tedy nejprve je analyzována exekutivní moci, poté návrhy týkající se pravomocí a fungování Parlamentu a nakonec postoj komise k otázce nových práv pro občany. Práce analyzuje také na důvody, které členové Balladurovy komise u konkrétních návrhů jednotlivých změn uvádějí.

---

<sup>18</sup> <http://www.comite-constitutionnel.fr>

#### 1.4.1 Lépe kontrolovaná exekutivní moc

Balladurova komise ve své zprávě uvádí, že už od roku 1958, resp. 1962, je jednou ze slabších stránek ústavy tzv. dvouhlavá exekutiva, ale členové komise zároveň dodávají, že „... ve Francii, dva zdroje legitimacy, prezidentská, vycházejících z přímo volené hlavy státu, a parlamentní, vycházející z přímo volených poslanců, nemohou být eliminovány“ [BALLADUR, 2008, s. 11]. Jedná se tedy o vztah prezidenta republiky, kterému ústava garantuje taková práva jako je rozpuštění Národního shromáždění nebo vyhlášení referenda, a předsedy vlády, který je na jedné straně prezidentem jmenován, ale zároveň je odpovědný Národnímu shromáždění. Komise ve své zprávě konstatuje, že právě pozice předsedy vlády je v ústavě špatně definovaná. V ústavě existuje několik článků, které explicitně nedefinují, zda uvedená pravomoc spadá do kompetence výhradně prezidenta nebo výhradně předsedy vlády. V takovém případě je to většinou právě přímo zvolený prezident, za kterým stojí většina v Parlamentu, a který tak disponuje pravomocemi, které by za jiných okolností mohly spadat do kompetencí předsedy vlády. To naopak neplatí v období kohabitace. Tehdy je to právě předseda vlády, kdo hraje rozhodující roli v exekutivní moci. Balladurova komise oceňuje tuto pružnost francouzských institucí, které se právě během třech období kohabitace, které Francie zažila, projevíly a komise uvádí, že je nutné právě tuto pružnost institucí zachovat [BALLADUR, 2008, s. 9]. Přesto se Balladurova komise shodla, že lepší definování pravomocí mezi prezidentem a předsedou vlády by bylo vhodné. Její návrhy uvádím níže.

Podíváme-li se na tehdejší znění ústavy, tak rozhodující pro rozdělení pravomocí v rámci exekutivy jsou hlavně články 5, 8, 20 a 21 ústavy. Článek 5 ústavy stanovuje, že „prezident republiky dohlíží na respektování ústavy. Zajišťuje, svým arbitrem, pravidelné fungování moci veřejné a kontinuity státu. Je garantem národní nezávislosti, teritoriální integrity a respektování smluv.“ Podle článku 8 ústavy: „prezident republiky jmenuje předsedu vlády. Jeho funkce (předsedy vlády)

je ukončena po předložení demise vlády. Prezident jmenuje a odvolává členy vlády na základě návrhu předsedy vlády.“ Dále dle článku 20 ústavy „vláda určuje politiku národa. Disponuje administrativou a ozbrojenými silami. Je odpovědná parlamentu.“ Článek 21 stanovuje, že „předseda vlády řídí akce vlády. Je odpovědný za národní obranu. Zajišťuje vykonávání práva“ [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 4.ÚNORU 2008), 2008]. Co se týká těchto základních článků stanovujících rozdělení pravomocí v rámci exekutivní moci. Komise navrhuje, aby byla v ústavě role prezidenta lépe definována, a v této souvislosti navrhuje změnu v článku 5 ústavy přidáním odstavce „(Prezident) definuje politiku státu.“ Totéž, tedy lepší definice v rámci ústavy, Balladurova komise navrhuje provést také u vlády. Zde by se konkrétně jednalo o změnu v článku 20 ústavy a je doporučeno, aby slovo *détermine*, tedy stanovuje, bylo nahrazeno slovem *conduit*, tedy řídí. Výsledkem by tedy bylo, že „vláda řídí politiku státu.“ Jedná tedy o formální úpravu, která ve svém důsledku nic zásadního nepřináší. Rovněž Balladurova komise upozorňuje na nejasnost vymezení pravomocí v otázce obrany státu. Kdy na jedné straně je prezident jako nejvyšší velitel armády a na straně druhé předseda vlády, který je dle článku 21 odpovědný za národní obranu. Proto komise v tomto případě navrhuje, aby byla upřesněna role předsedy vlády v odpovědnosti za národní obranu. V této souvislosti by měl být upraven článek 21 ústavy, kde by věta o odpovědnosti předsedy vlády za národní obranu byla nahrazena zněním „*vykonává rozhodnutí na základně podmínek, která jsou uvedena v článku 15 týkající se národní obrany*<sup>19</sup>“ [BALLADUR, 2008, s. 12].

Dalším okruhem, kterým se komise v souvislosti s analýzou výkonu exekutivní moci zabývá, jsou výsadní pravomoci prezidenta. Konkrétně se jedná například o právo udělit milost, článek 16, proceduru změny ústavy nebo právo prezidenta vystoupit před Parlamentem. Právě posledně zmíněný návrh, tedy přímé vystoupení prezidenta republiky před Parlamentem je zásadní změnou v historii francouzské

---

<sup>19</sup> Článek 15 ústavy: *Prezident republiky je vrchním velitelem armády. Předsedá nejvyšším radám a komisím národní obrany.*

ústavnosti. Podle ústavy platné před přijetím ústavního zákona v roce 2008 měl prezident právo podle článku 18 ústavy obrátit se na obě komory parlamentu pouze pomocí tzv. poselství. Prezident nemohl vstoupit do prostoru ať už Národního shromáždění nebo Senátu. Uvedená praxe pochází z doby třetí republiky, kdy prezident Thiers nesměl vstoupit na parlamentní půdu<sup>20</sup> [PEROTTINO, 2005, s. 97]. Komise argumentuje, že zná důvody tohoto omezení, ovšem považuje je v dnešní době za bezpředmětné a bylo by podle ní vhodné, aby prezident měl možnost vyjádřit se osobně před Parlamentem a informovat o svých záměrech. Právo vystoupit před Parlamentem by tak mohl být nový prostředek jak prezentovat politiku národa a zároveň tím zvýšit symbolicky postavení Parlamentu. Podle návrhu Balladurovy komise by tak měl prezident, podle článku 18 ústavy, právo vystoupit jak před Národním shromážděním tak Senátem, který by se sešel na základě svolání mimořádné schůze. Prezident by také mohl nově jednat s vyšetřovací parlamentní komisí, ale pouze v případě, pokud o to sám požádá [BALLADUR, 2008, s. 14-15]. Komise dále upozorňuje na potřebu lepší specifikace procedury týkající se jmenování, která provádí prezident a předseda vlády. Zde se vychází z článku 13 a článku 21 ústavy, které se oba věnují jmenování vysokých státních úředníků a vojenských představitelů. Článek 13, který tuto pravomoc připisuje prezidentovi a článek 21 předsedovi vlády. Komise proto požaduje lepší vymezení kompetencí mezi prezidentem a předsedou vlády a definování transparentní procedury jmenování. Na základě toho komise navrhuje přidat do článku 13 ústavy nový odstavec stanovující, že procedura jmenování dalších významných pozic, které nejsou explicitně vyjmenované ve třetím odstavci článku 13, je přesně definována zákonem [BALLADUR, 2008, s. 19]. Dále se komise věnuje článku 17 ústavy, na základě kterého „*prezident republiky má právo udělit milost*“ [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 4.ÚNORU 2008), 2008]. Komise uvádí, že se jednoznačně shodla na zákazu amnestie, ale

---

<sup>20</sup> Na základě zákona de Broglie z 13. března 1873

zároveň souhlasí se setrváním práva prezidenta na udělení individuální milosti. Doporučuje však do procedury udělení milosti vedle prezidenta zahrnout také Nejvyšší soudní radu (*Conseil supérieur de la magistrature*), která by měla nejprve prezidentovi předložit názor týkající se konkrétní případu udělení milosti [BALLADUR, 2008, s. 20].

Komise se dále věnuje článku 16. Tento článek upřesňuje, že v případě dojde-li k závažnému a bezprostřednímu ohrožení institucí a je-li narušen řádný chod ústavních orgánů, tak prezident se stává garantem veškeré legitimacy a disponuje rozhodovací pravomocí. Navíc prezident musí splnit dvě formální podmínky, kterými je veřejná konzultace ústavních orgánů jako např. předseda vlády nebo Ústavní rada, a dále prezident musí před národem vystoupit s poselstvím. [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 4.ÚNORU 2008), 2008]. Byl to generál Charles de Gaulle, který tento článek poprvé a také naposledy v rámci páté republiky, použil. Bylo to v roce 1961 od 23. dubna do 29. září a de Gaulle se k použití tohoto článku rozhodl po puči generálů v Alžírsku. Vydal celkem osmáct nařízení (například to bylo zavedení cenzury, ustavení Vyššího vojenského soudu, který byl oprávněn vydávat rozsudky smrti). Kontrola těchto nařízení byla velmi omezená<sup>21</sup> [PEROTTINO, 2005, s. 100]. Balladurova komise navrhuje přidat do článku 16 možnost umožňující šedesáti poslancům nebo šedesáti senátorům odvolat se na Ústavní radu, která by měla prozkoumat, zda jsou naplněny podmínky<sup>22</sup> k tomu, aby prezident mohl získání veškeré legitimacy využít. A zároveň by ústava měla nově definovat, že pokud poslanci ani senátoři o toto přezkoumání nepožádají, tak Balladurova komise navrhuje začlenit do ústavy možnost, aby po 60 dnech uplatňování této mimořádná moci prezidentem Ústavní rada podmínky nutně

---

<sup>21</sup> Nejvyšší státní soud mohl kontrolovat pouze taková rozhodnutí prezidenta, která měla formu nařízení [PEROTTINO, 2005, s. 100].

<sup>22</sup> Závažné a bezprostřední ohrožení institucí, územní integrity nebo vykonávání závazků plynoucích z mezinárodních dohod [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 4.ÚNORU 2008), 2008].

k získání veškeré legitimacy prezidenta sama přezkoumala [BALLADUR, 2008, s. 22].

Další návrh se vztahuje k článku 89 a proceduře změny ústavy. Podle ústavy platné před přijetím ústavního zákona v roce 2008, disponoval prezident fakticky právem veta v proceduře přijetí ústavního zákona. Po přijetí ústavního návrhu v obou komorách prezident totiž nebyl povinen vypsát o ústavním návrhu referendum nebo svolat zasedání Kongresu, který by návrh definitivně přijal. Návrh Balladurovy komise spočívá v úpravě článku 89 a v zavedení lhůty šesti měsíců od přijetí ústavního zákona oběma komorami, během kterých je prezident povinen referendum vyhlásit. Balladurova komise dává také doporučení, která se nutně netýkají změny ústavních článků, mají ale vliv na fungování exekutivní moci. Mezi ně patří například doporučení Nejvyšší audiovizuálně radě (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*), aby čas vystoupení prezidenta v médiích byl započítán do celkového času vyhrazeného pro vládu nebo zavedení možnosti kontroly rozpočtu prezidenta republiky skrze tzv. Účetní dvůr (*Cour des comptes*). V neposlední řadě komise navrhuje upravit způsob výběru prezidentských kandidátů a upravit prováděcí zákon č. 62-1292, který se ke způsobu volby prezidenta vztahuje [BALLADUR, 2008, s. 26].

Na závěr v souvislosti s exekutivní mocí Balladurova komise navrhuje upravit článek 25 ústavy, který se týká návratu bývalých ministrů do parlamentních funkcí. Balladurova komise navrhuje, aby se ministři ke své bývalé funkci poslance či senátora mohli po ukončení své ministerské funkce vrátit. V závěru kapitoly týkající se exekutivní moci se komise věnuje možnému zpřísnění možnosti kumulace mandátů. Konkrétně je doporučeno, aby funkce člena vlády nově nemohla být vykonávána souběžně s žádnou jinou volenou funkcí. Zatímco tehdejší znění ústavy nepovolovalo pouze výkon člena vlády spolu s jakoukoliv legislativní funkcí [BALLADUR, 2008, s. 29].

### 1.4.2 Posílený Parlament

Lepší vyváženost a modernizace pravomocí Parlamentu, který by měl lépe naplňovat své funkce jako je hlasování o zákonech a kontrola vlády. To je záměr členů Balladurovy komise týkající se fungování Parlamentu, který prý dostatečně nemůže kontrolovat činnost vlády, a to zejména kvůli projednávání vysokému počtu zákonů. Komise tak požaduje lepší zakotvení práv a role parlamentu a své návrhy rozděljuje do pěti základních okruhů. Jedná se o „*umožnění oběma komorám parlamentu rozhodovat nad jejich prací, zlepšení legislativní funkce Parlamentu, zvětšení kontroly a hodnocení akcí vlády, přehodnocení parlamentní funkce a posílení práv opozice*“ [BALLADUR, 2008, s. 30].

Balladurova komise upozorňuje na to, že Francie je jedna z mála zemí, kde Parlament jako celek nerozhoduje o svém programu schůze (*ordre du jour*). Výsadní právo v rozhodování o programu schůze má vláda. Komise tak navrhuje, aby program schůze Parlamentu byl dohodnut na základě jednání mezi vládou a její většinou a opozicí, která by měla dostat větší prostor. O toto se snažili zákonodárci v minulosti v rámci revize ústavy v roce 1995, ovšem dosavadní praxe ukázala, že k zásadní změně nedošlo [BALLADUR, 2008, s. 32]. Členové Balladurovy komise proto navrhují upravit článek 48 ústavy, aby nově dva týdny ze čtyř byly vyčleněny programu schůze, který odsouhlasí vláda. Jeden týden ze čtyř by měl být vymezen pro projednávání nových návrhů zákona, z nichž jeden den je vyčleněn návrhům zákona parlamentních klubů, které nepatří k parlamentní většině. Jeden týden ze čtyř by měl být vyčleněn kontrole vlády a hodnocení veřejné politiky, kde opět jeden den by měl být rezervován pro parlamentní skupiny, které nemají v Parlamentu většinu [BALLADUR, 2008, s. 33].

Dále komise navrhuje změnit třetí odstavce článku 49 ústavy, který spojuje otázku důvěry vládě s návrhem na vyslovení nedůvěry. Komise kritizuje tento článek ústavy, protože bývá zneužíván k tomu, aby vláda prosadila návrh zákona, pro který nemá jistou parlamentní většinu. „*Je to jeden z nejrychlejších způsobů,*



*keré má vláda k tomu, aby určitý návrh zákona prošel Národním shromážděním, v němž je slabší nebo nepřilíš sourodá většina“ [PEROTTINO, 2005, s. 157]. Třetí odstavec článku 49 umožňuje předsedovi vlády spojit hlasování o zákonu s otázkou důvěry vlády. Pokud do 24 hodin nedejde k návrhu na vyslovení nedůvěry vládě, text návrhu zákona je považován za schválený. V opačném případě se postupuje podle odstavce 2 článku 49 a vláda je svržena v případě, že jí nedůvěru vyjádří prostá většina všech poslanců [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 4.ÚNORU 2008), 2008]. Balladurova komise navrhuje omezit použití tohoto článku pouze na návrh týkající se zákona o rozpočtu (*Loi de finances*) nebo zákona o financování sociálního zabezpečení (*Loi de financement de la sécurité sociale*) [BALLADUR, 2008, s. 35]. Další omezení, které členové komise navrhují, se týká článku 45 ústavy, který podle tehdy platné ústavy umožňoval, aby v případě, nebyl-li návrh zákona přijat oběma komorami, aby vláda vyhlásila tzv. naléhavost zákonodárné úpravy (*déclaration d'urgence*), v českém prostředí znám jako stav legislativní nouze, a následné vytvoření paritní smíšené komise, která se měla dohodnout na kompromisním řešení návrhu zákona. Balladurova komise požaduje zpřísnění praktikování této procedury. Konkrétně by vláda stav naléhavosti zákonodárné úpravy mohla vyhlásit jen tehdy, když by se proti tomu nevyslovily obě komory Parlamentu [BALLADUR, 2008, s. 36].*

Balladurova komise dále navrhuje úpravy, které by měly zlepšit proceduru přípravy zákonů a přijímání pozměňovacích návrhu. Mezi jeden z nejdůležitějších návrhů patří změna týkající se článku 39 ústavy, na základě kterého by nově mohlo šedesát poslanců nebo šedesát senátorů požádat Ústavní radu o posouzení ústavnosti navrhovaného zákona. Rovněž by článek 39 ústavy měl nově umožňovat předsedovi Senátu nebo Národního shromáždění požádat o vyjádření Státní rady ke konkrétnímu návrhu zákona. Komise dále navrhuje, aby každé ministerstvo mělo nově svého právníka, který by měl za úkol kontrolovat návrhy zákonů. Tato změna by se však netýkala konkrétní podoby ústavy, ale podoby zákona.

V otázce pozměňovacích návrhů Balladurova komise navrhuje upravit články 40, 41 a 44 ústavy. Komise uvádí srovnání s lety 1970 a 2002-2003 a upozorňuje na nutnost změny v proceduře podávání pozměňovacích návrhů. V roce 1970 bylo v Národním shromáždění navrženo 2 260 pozměňovacích návrhů a 576 v Senátu a naopak v letech 2002-2003 jich bylo v Národním shromáždění podáno konkrétně 32 465 a v Senátu 9 250 [BALLADUR, 2008, s. 41]. Balladurova komise navrhuje zpřísnit podmínky článku 40 ústavy, za kterých pozměňovací návrhy nemohou být podány. Konkrétně se jedná o zpřísnění procedury u takových pozměňovacích návrhů, které by měly za důsledek snížení veřejných příjmů a přitížení veřejných nákladů. Článek 41 ústavy by měl vedle vlády dát nově možnost také předsedovi komory Parlamentu, které se návrh týká, aby mohl napadnout pozměňovací návrh v případě, že je v rozporu jak už s přijímaným zákonem nebo s článkem 38 ústavy, na základě kterého vláda za určitých okolností vydává nařízení, která spadají do domény zákona.

Další návrh Balladurovy komise se týká článku 44 ústavy, kde by měla být omezena vláda, která by nově nemohla představit takové pozměňovací návrhy, které by zaváděly zcela nová opatření a byly v rozporu s právě projednávaným textem [BALLADUR, 2008, s. 43-44]. Další změna ústavy, kterou členové Balladurovy komise navrhují, se týká rozšíření možného počtu parlamentních komisí ze současných šesti na deset, které upravuje článek 43 ústavy. Komise tento svůj návrh odůvodňuje přetížením některých komisí, zejména zabývajících se kulturními, rodinnými nebo sociálními záležitostmi. Procedura projednávání návrhů zákonu na plenárním zasedání by také měla být, dle členů Balladurovy komise, upravena. Konkrétně se jedná o změnu článku 42 ústavy. Nově by se na prvním projednávání zákona na plenárním zasedání neměl projednávat text navržený vládou, ale ten, který vyšel z jednání parlamentních komisí. Tak by se na plenárním zasedání už neprojednávali jakékoli technické a redakční úpravy. Toto nařízení by se nemělo týkat zákona o rozpočtu (*Loi de finances*) a zákona o financování sociálního

zabezpečení (*Loi de financement de la sécurité sociale*). V souvislosti s touto změnou Balladurova komise navrhuje také upravit lhůty projednávání návrhů. Více prostoru by mělo dostat vyjednávání v parlamentních komisích. Konkrétně by zákon nemohl být na plenárním zasedání projednáván dříve než za dva měsíce od jeho navržení. Ve druhé komoře Parlamentu by se od prvního čtení v první komoře mohl projednávat po uplynutí nejméně jednoho měsíce. Další změna se týká článku 33 ústavy, který by měl parlamentním komisím umožnit také neveřejné projednávání návrhu, pokud si takovou proceduru řádně odhlasují [BALLADUR, 2008, s. 48-50].

Třetí oblast návrhů změny ústavy, které Balladurova komise v rámci posílení Parlamentu navrhuje, se týká lepší parlamentní kontroly. Parlament má sice pravomoc vyjádřit nedůvěru vládě se totiž ukazuje jako nedostatečné, toto potvrzuje i fakt, že v historii páté republiky se tak stalo pouze jednou a to v roce 1962. První návrh členů komise je spíše formální, konkrétně Balladurova komise navrhuje začlenit do článku 24 ústavy zmínku o tom, že „*Parlament hlasuje o zákonech, kontroluje akce vlády a hodnotí veřejnou politiku*“ [BALLADUR, 2008, s. 53]. Doposud totiž taková zmínka ve francouzské ústavě chyběla. V ústavě by nově v článku 24 měla být zmínka o tom, že na kontrole a hodnocení akcí vlády se podílí také tzv. Účetní dvůr (*Cour des comptes*), který byl jako instituce vytvořen na základě britského vzoru Public Account Committee<sup>23</sup> v roce 2001, v tehdy platné ústavě však své místo také neměl. Komise dále navrhuje vytvořit v rámci každí komory Parlamentní auditní komisi (*Comité d'audit parlementaire*), která by měla za úkol organizovat aktivity související s kontrolou vlády. Vytvoření této komise by se na základě výsledků zprávy Balladurovy komise do konkrétní podoby ústavy nepromítlo. Balladurova komise také navrhuje úpravy zasedacích řádů jednotlivých komor. Konkrétně, aby byl při zasedání, kdy je interpelována vláda vymezen stejný čas opozici jako parlamentní většině. Dále by měly být v rámci parlamentních komisí vytvořeny týmy složené z jednoho poslance patřící k parlamentní většině a

---

<sup>23</sup> Public Account Committee působí v rámci britského Parlamentu. Členové této komise se nestarají o přípravu rozpočtu, ale kontrolují hospodaření se státními penězi.

jednoho poslance z opozice, které by měly za úkol kontrolu exekutivy [BALLADUR, 2008, s. 55].

Jedním z návrhů Balladurovy komise je umožnit obou komorám Parlamentu přijmout rezoluci v jakékoliv oblasti vnitřní nebo vnější politiky a evropských záležitostí. Tato úprava by se týkala opět článku 24 ústavy. Posílení Parlamentu by mělo také spočívat v tom, že by se zvýšila jeho role také v oblasti evropské politiky. Změny v ústavě, které Balladurova komise v této oblasti navrhuje vykonat, se týkají hlavy XV. ústavy, nazvané *O Evropské unii*. Jeden z návrhů počítá s vytvořením Výbor pro evropské záležitosti v rámci obou parlamentních komor. Tento výbor by měla kontrolovat, zda jsou přijaté zákony v souladu s evropskými institucemi, zda je dodržován princip subsidiarity a další. Další návrh na změnu téhož článku se týká nutnosti vyhlášení referenda v případě přistoupení dalších zemí do EU. Referendum by nově nemuselo být v této otázce vyhlášeno za předpokladu, že by přistoupení nové země do EU odhlasovaly obě komory Parlamentu se souhlasem alespoň tří pětin hlasujících.

Balladurova komise také navrhuje, aby vláda nově musela Parlamentu předložit všechny návrhy a propozice, které Evropská unie navrhuje, stejně tak jako všechny dokumenty přicházející z institucí Evropské unie [BALLADUR, 2008, s. 60-63]. Poslední oblastí, kde by měla role Parlamentu být, dle závěrů Balladurovy komise rozšířena, je obrana a zahraniční politika. S tím souvisí návrh na úpravu článku 35 ústavy, který deklaroval, že je to Parlament kdo vyhláší válku [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 4.ÚNORU 2008), 2008]. Článek 35 ústavy by měl dále stanovit, že Parlament musí být informován o všech vojenských operacích, které se uskuteční mimo hranice Francie a v případě, že by taková intervence měla trvat déle než tři měsíce, měl by být schválen zákon, který by takovou intervence umožňoval [BALLADUR, 2008, s. 63].

Dále je zmíněna v závěrečné zprávě také problematika kumulace mandátů. Ve Francii je běžné, že poslanci jsou zároveň starosty či mají jinou veřejnou funkci

např. v Regionálních radách atp. Komise argumentuje, že momentálně není možný úplný zákaz kumulace mandátů. *Komise si uvědomuje, že zákaz kumulace by znamenal narušení se současným fungováním. Na to je veřejnost možná připravena mnohem méně, než si sama myslí*“ [BALLADUR, 2008, s. 64]. Balladurova komise tak navrhuje omezení kumulace mandátů tak, aby mandát poslance nebo senátora byl neslučitelný s jakoukoliv exekutivní funkcí na lokální úrovni. Francie by pak dle závěrů Balladurovy komise výhledově měla směřovat k jednotnému mandátu poslance a senátora.

Poslední oblastí týkající se posílení role Parlamentu je část věnovaná opozici, které by dle závěrů Balladurovy komise měly být poskytnuty větší pravomoci a garance. Členové Balladurovy komise navrhují, že by měla být zavedena možnost, aby se členové Parlamentu vyjádřili, zda patří k parlamentní většině nebo ne. Své stanovisko by mohly kdykoliv a nezávazně měnit podle toho, jaký návrh zákona se právě projednává. Zároveň by mělo být zavedeno pravidlo, že zpravodajem nebo předsedou každé vyšetřovací komise je poslanec nebo senátor patřící k opozici. Každá parlamentní komise by pak jednou za rok mohl vytvořit svůj vlastní vyšetřovací výbor. Zástupci opozice by dále měli být lépe reprezentováni při různých státních ceremoniích. Tyto návrhy se konkrétní podoby ústavy týkají nepřímo. Je navrženo, aby byl upraven článek 4 ústavy, kde by nově mělo být zmíněno, že *„zákon stanoví podmínky, která garantují práva politických stran a skupin, které deklarovali svoji příslušnost k parlamentní většině, která podporuje vládu, i těch, které ji nedeklarovali*“ [BALLADUR, 2008, s. 67]. A také je navržena úprava článku 51 ústavy, kde je navrženo téměř totožné znění s tím rozdílem, že práva opozičních stran a skupin stanoví jednací řád každé komory Parlamentu.

### 1.4.3 Nová práva pro občany

Poslední kapitola závěrečné zprávy Balladurovy komise se týká okruhu nových občanských práv. Komise si dala za cíl stanovit takové návrhy na změnu ústavy, které by v důsledku vedly k lepší reprezentaci občanů a ke zkvalitnění zpětné vazby mezi občany a státem. Lidská svoboda a základní práva občana by tak měly být v ústavě lépe zakotvena a chráněna. Návrhy na změnu ústavy jsou jako v předešlých dvou kapitolách rozděleny do jednotlivých oblastí, které se v tomto případě konkrétně týkají otevřenější veřejné moci směrem ke společnosti, lépe garantované spravedlnosti, a nakonec posílení základní práv [BALLADUR, 2008, s. 69].

Nejprve se zaměřím na takové návrhy Balladurovy komise na změnu ústavy, které se týkají vztahu mezi občany a jejich reprezentanty. Je navrhováno, aby byl upraven způsob přepočítávání hlasů do Národního shromáždění. Konkrétně je navrhováno, aby alespoň část poslanců do Národního shromáždění byla volena na základě proporčního principu. Tím by byla zajištěna lepší reprezentace minoritních politických proudů. Tento návrh se týká konkrétní podoby volebního zákona, nikoliv ústavy. Ta pouze stanovuje, že poslanci jsou voleni na základě přímého hlasování a senátoři jsou voleni nepřímo a to členové Balladurovy komise navrhují ponechat. Konkrétní podoby ústavy se ovšem týká další návrh, týkající se voleb do Senátu. Volební sbory, které volí senátory, by měly být nově upravovány podle struktury obyvatelstva [BALLADUR, 2008, s. 70-71]. Dále Balladurova komise navrhuje ustanovit, aby docházelo k pravidelnému překreslování volebních obvodů (každých 10 let), tak, aby volební obvody odpovídaly demografickému vývoji. Tato úprava se dotýká článku 25 ústavy, kde by byl vložen celý nový odstavec. Dále je navrhováno, aby byla modernizována Rada pro ekonomické, sociální a environmentální otázky (*Conseil économique, social et environnemental*), které se v ústavě věnuje článek 70. Rada by nově měla mít možnost konzultovat s vládou otázky týkající se také problematiky životního prostředí a jeho ochrany. Balladurova komise v souvislosti s modernizací Rady pro ekonomické, sociální a

environmentální otázky navrhuje změnit také zákon, podle kterého jsou jmenování členové tohoto výboru [BALLADUR, 2008, s. 73]. Dalším z významných návrhů na změnu francouzské ústavy je rozšíření možností, kdy může být vyhlášeno referendum. Balladurova komise navrhuje významně pozměnit článek 11 ústavy a umožnit vyhlášení referenda za předpokladu, že takový návrh podpoří alespoň pětina členů Parlamentu a desetina registrovaných voličů. Další návrh se týká procedury změny ústavy. Komise navrhuje, aby byl upraven článek 89 tak, aby v případě, že návrh ústavního zákona byl v jedné z parlamentních komor zamítnut, ale ve druhé alespoň tří pětinovou většinou přijat, tak aby bylo vyhlášeno referendum, kde by o daném návrhu rozhodli občané [BALLADUR, 2008, s. 77].

Další okruh návrhů se vztahuje k justici. Konkrétní návrhy se týkají zejména Nejvyšší soudní rady (*Conseil supérieur de la magistrature*). Jedná se o instituci, která má v ústavním pořádku své místo už od přijetí ústavy v roce 1958. Předsedal jí prezident republiky a místopředsedou byl ministr spravedlnosti<sup>24</sup> (*Garde des sceaux*) a dále má dalších dvanáct členů. Rada má za úkol nominovat nejvyšší úředníky z oblasti justice, dále plní také konzultativní funkci pro státní zastupitelství a pro prezidenta republiky. Prvním návrhem Balladurovy komise je změnit předsednictvo tohoto orgánu. Navrhují, aby předsedou nebyl prezident republiky, ale nezávislá osobnost. Změnit by se tak měl článek 64 a 65 ústavy. Členové Balladurovy komise navrhují v ústavě zmínit, že předsedou Nejvyšší soudní rada je osoba, která není členem Parlamentu ani soudního pořádku a kterou nominuje prezident republiky. Další návrh se týká složení této rady, které by mělo být nově rozšířeno o více členů. Konkrétní úprava se týká opět článku 65 ústavy. Rozšířit by se také nově měla konzultativní funkce týkající se jmenování státních zástupců [BALLADUR, 2008, s. 83-84].

---

<sup>24</sup> V doslovném překladu to znamená strážce pečeti. Původně se jedná o funkci tzv. vládního kancléře. Od roku 1848 je to ministr spravedlnosti.

Poslední část Balladurovy komise je věnována návrhům týkajících se ochrany základních lidských práv. První návrh se týká retroaktivity<sup>25</sup> zákonů a úpravy článku 34 ústavy, do kterého by nově měla být přidána věta o tom, že zákon může být retrospektivní pouze v případě, že je to v obecném zájmu. Další návrh se týká možnosti přezkoumat již platný zákon, zda je v souladu s ústavou. Tedy jedná se o prolomení zásadního pravidla, které ve Francii platilo. Doposud totiž žádný zákon nemohl být posuzován a zpochybnován, pokud už vzešel v platnost. To bylo možné pouze předtím, než zákon začal platit. Je tak navržena zcela zásadní změna článku 61 a 62 ústavy. Znění prvního odstavce článku 61 je navrženo následovně: „*Ústavní rada může, v případě právě probíhajícího soudního řízení, být požádána o přezkoumání souladu zákona se základními právy a svobodami, které garantuje ústava*“ [BALLADUR, 2008, s. 91]. Navržená změna článku 62 se týká postupu, je-li zákon protiústavní. Do článku 62 by nově mělo být přidáno znění, že je-li zákon protiústavní, tak jeho platnost je zrušena k datu, které určila ve svém rozhodnutí Ústavní rada. Protiústavní zákon také nemůže být aplikován v jakýchkoliv právě probíhajících soudních procedurách [BALLADUR, 2008, s. 91]. Poslední dva návrhy Balladurovy komise se týkají vytvoření dvou nových institucí, jejichž fungování by bylo zakotveno v hlavě VIII. ústavy. V prvním případě se jedná o vytvoření tzv. Ochránce základních práv (*Défenseur des droits fondamentaux*), který by měl za úkol dbát na jejich dodržování, byl by jmenován na šest let a o své činnosti by informoval jak Parlament, tak prezidenta republiky. Druhou institucí je tzv. Rada pluralismu (*Conseil de pluralisme*), která má za úkol dbát na dodržování svobody slova a různorodosti názorů v oblasti informací a audiovizuálních komunikací. V ústavě by tato nová instituce měla své místo v hlavě XVIII. ústavy, článku 79 a 80 ústavy. Rada pluralismu by se skládala z devíti členů s mandátem na šest let [BALLADUR, 2008, s. 92-95].

---

<sup>25</sup> Zpětná účinnost.



Balladurova komise ve své závěrečné zprávě navrhla celkem 77 návrhů. Největší část z nich, celkem 43 návrhů, se týkala fungování a posílení role Parlamentu. Mnohem menší počet návrhů, celkem 18, se týkalo moci exekutivní. Početně nejméně návrhů se týkalo nových práv pro občany. Těch bylo celkem 17.

## **1.5 Cesta k obnovené ústavě**

Nicolas Sarkozy ve své předvolební kampani a zároveň i ve zprávě, která byla součástí dekretu zakládající Balladurovu komisi, prohlašoval, že si přeje modernizaci institucí stávající páté republiky. Nikoliv přechod na jiný, nový režim. Členové Balladurovy komise se na tomto s prezidentem Sarkozym shodli a navrhli změny stávajícího institucionální rámce páté republiky. Názory na návrhy Balladurovy komise byly různé. Objevily se obavy, že navrhované změny by mohly po přijetí v platnost způsobit destabilizaci režimu. Naopak jiní autoři považovali ty navrhované změny za nepatrné a nedůležité [MATHIEU 2008, s. 20]. Obecně lze říci, že závěrečná zpráva Balladurovy komise byla oceňována pro svoji komplexní analýzu a koherenci textu. Zároveň někteří autoři zdůrazňovali, že u některých návrhů je těžké si představit, jaké by měly po přijetí důsledky, protože politická realita je přirozeně závislá na vůli voličů a politických aktérů. Naopak jiné návrhy Balladurovy komise byly označovány za velmi odvážné, protože jejich přijetím by mohla být dokonce překonána některá omezení, která standardně vyplývají z parlamentní většiny [RIBES 2008, s. 118].

Porovnáme-li výsledky Balladurovy komise s Vedelovou komisí, která byla ustavena na počátku devadesátých let, nalezneme některé téměř identické body. Konkrétně se jedná o návrhy týkající se vyhlášení referenda a úpravy v proceduře změny ústavy. „*V těchto dvou bodech, Balladurova komise udělala stejná návrhy nebo velice podobné, jako Vedelova komise*“ [DUHAMEL 2008, s. 9]. Obě komise od sebe ovšem dělí 15 let. Francie mezitím poznala dvě nová období kohabitace,

snížilo se funkční období prezidenta a došlo k obrácení volebního kalendáře. Balladurova komise se oproti Vedelově komisi tolik nezaměřuje na otázky týkající se evropské integrace a z ní plynoucích závazků [ZPRÁVA VEDELOVY KOMISE, 1993]. Naopak mnohem více se zaměřuje na kompetence Parlamentu a zlepšení kontrolních mechanismů [RIBES 2008, s. 117]. Při komparaci práce a výsledků těchto dvou komisí je nutné si uvědomit, že obě komise působily za zcela odlišných politických okolností. Vedelova komise byla ustavena na konci funkčního období prezidenta François Mitterranda, který už v roce 1992 tušil, že levice následující rok prohraje parlamentní volby. François Mitterrand se tehdy také obával návrhů požadujících snížení funkčního období prezidenta ze sedmi na pět let s retrospektivní účinností. Proto dle Oliviera Duhamela, člena Vedelovy i Balladurovy komise, nechal zřídit Vedelovu komisi, aby následně mohl zabránit svojí demisi, která by mu se zavedením pětiletého mandátu hrozila [DUHAMEL 2008, s. 13]. Olivier Duhamel dále uvádí, že členové Vedelovy komise si uvědomovali, že jejich výsledná zpráva je velice smělá a troufalá, vzhledem k tomu, že politické okolnosti rozsáhlé změně ústavy nebyly nakloněny. Tehdy byl Senát pravicový a jen pár měsíců před parlamentními volbami by návrh na komplexní změnu ústavy hledal své podporovatele jen velmi obtížně [DUHAMEL 2008, s. 14].

Naopak Balladurova komise byla vytvořena ve zcela odlišném politickém prostředí a kontextu. Nicolas Sarkozy byl na začátku svého pětiletého prezidentského mandátu. Po volbách v roce 2007 disponoval pravicovou většinou v Národním shromáždění a pravicový zůstal i Senát po volbách v roce 2008 [MINISTERSTVO VNITRA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY, 2013]. Politická situace tak byla pro přijetí tak zásadního ústavního zákona mnohem příznivější než

v devadesátých letech. Nutno podotknout, že i přesto byl samotný zákon schválen jen velmi těsnou ústavní většinou<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Na Kongresu ve Versailles hlasovalo o ústavním zákoně celkem 896 zákonodárců. Pro schválení byly potřeba tři pětiny hlasů, což znamenalo 538. Pro ústavní zákon se nakonec vyjádřilo 539 zákonodárců.

## **2 Ústavní zákon č. 2008-724 z 23. července 2008 o modernizaci institucí páté republiky a jeho kritici**

Druhá kapitola se věnuje konkrétní podobě změny francouzské ústavy v roce 2008. Na začátku jsou zmíněny hlavní rozdíly mezi návrhy, které představila ve své zprávě Balladurova komise a návrhem ústavního zákona, který přijala Rada ministrů v dubnu 2008. Poté představím jednotlivé body již přijatého ústavního zákona č. 2008-724 spolu s komentářem a názory kritiků, které se konkrétní revizí ústavy týkaly. V závěrečné podkapitole se práce věnuje zodpovězení otázek a hypotéz, stanovených v úvodu práce. Tedy, jestli a jak změna ústavy naplnila to, co je deklarováno v projektu ústavního zákona. To znamená, že exekutivní moc je lépe kontrolovaná, role Parlamentu posílena a občané získali nová práva. A zároveň se práce zabývá stanovenou hypotézou, která zní: místo posílení role Parlamentu změna francouzské ústavy v roce 2008 posílila roli prezidenta.

### **2.1 Rozdíl mezi výsledky Balladurovy komise a návrhem ústavního zákona č. 2008-724 z 23. července 2008**

Rada ministrů přijala 23 dubna 2008 návrh ústavního zákona týkajícího se modernizace institucí páté republiky. Podíváme-li se na finální podobu přijatého zákona č. 2008-724 a návrhy Balladurovy komise, tak mnoho zásadních rozdílů mezi oběma verzemi nenalezneme. „*Pro ty, kteří měli tu čest a potěšení participovat na této práci (výsledky Balladurovy komise), je to přirozená satisfakce*“ [CARCASSONNE, 2011, s. 15].

Co se týče významných rozdílů, tak návrh ústavního zákona na rozdíl od závěrečné zprávy Balladurovy komise obsahoval navíc článek týkající se omezení výkonu mandátu prezidenta jednou osobou pouze na dvě po sobě jdoucí funkční období. Další změna se týkala předsedy Nejvyšší soudní rady. Kde na rozdíl od

Balladurovy komise, která do funkce předsedy navrhovala nezávislou osobu, tak návrh ústavního zákona počítá s tím, že by v čele Nejvyšší soudní rady byl předseda a prokurátor Kasačního soudu (*Cour de cassation*). Dále návrh ústavního zákona navrhuje jiný počet stálých parlamentních komisí. A to konkrétně 8 oproti 10, které navrhovala Balladurova komise. Je také navržena jiná lhůta mezi návrhem zákona a jeho projednáním. Ta je snížena ze dvou měsíců na pouhý jeden měsíc. Nebyl také přijat návrh Balladurovy komise na změnu článku 89 ústavy. Ten se týká procedury změny ústavy. Vláda nevložila do návrhu zákona možnost, aby v případě, že návrh ústavního zákona zablokuje jedna komora Parlamentu, ale návrh je přijat ve druhé komoře alespoň tří pětinovou většinou, tak by prezident měl vyhlásit referendum, aby o návrhu rozhodli občané [NÁVRH ÚSTAVNÍHO ZÁKONA O MODERNIZACI INSTITUCÍ PÁTÉ REPUBLIKY, 2008].

## **2.2 Jednotlivé okruhy ústavního zákona č. 2008-724 z 23. července 2008 a jejich kritici**

Návrh ústavního zákona o modernizaci institucí páté republiky byl přijat na zasedání Kongresu, tedy obou komor Parlamentu, ve Versailles 21. července 2008. Pro návrh hlasovalo 539 zákonodárců, proti bylo 357 z celkem 896 hlasujících. Zákon byl podepsán 23. července téhož roku a v platnost tak vstoupila dvacátá čtvrtá modifikace francouzské ústavy, která „...je nejdůležitější změnou, co se rozsahu týče, protože se týká celkem 44 článků ústavy“ [PARDINI, 2012, s. 164].

Pro lepší přehlednost jsou následující podkapitoly, zabývající se konkrétními články, které byly v ústavě změněny, řazeny primárně tematicky. Zároveň jednotlivá témata jsou řazena chronologicky tak, jak jsou uvedena ve francouzské ústavě. Konkrétně se po následující témata: rovnost mužů a žen, ústavní zakotvení opozice, Prezident republiky, Parlament, Ústavní rada, Nejvyšší soudní rada, Rada pro ekonomické, sociální a environmentální otázky, Ochránce základních práv, zámoří,

regionální jazyky a frankofonie, Evropská unie. V předchozím výčtu chybí kapitola týkající se vlády, které se věnuje třetí hlavě ústavy. Je to proto, že žádný z článků týkající se vlády, konkrétně pravomocí předsedy vlády a jeho vztahu s prezidentem (článek 20, 21, 22, a 23 ústavy), nebyl ústavním zákonem přijatým v červenci 2008, nijak upraven. Přestože Balladurova komise navrhovala upravit článek 20, 21 a 23 ústavy, jak je uvedeno v první kapitole této práce. Největší pozornost bude věnována třem hlavním oblastem, která byla deklarována jako hlavní cíle této změny ústavy. Tedy, exekutivní moci a její lepší kontrole, Parlamentu, jehož roli měla změna ústavy posílit a nakonec ústavní ukotvení nových práv pro občany. V této podrobné analýze představím nejdůležitější názory a argumenty, které se konkrétních změn ústavy týkaly.

### **2.2.1 Rovnost mužů a žen**

První článek ústavního zákona upravuje znění článku 1 ústavy, a to konkrétně tak, že *„zákon podpoří rovný přístup žen a mužů k voleným mandátům a voleným funkcím, stejně tak jako k odpovědným profesionálním a sociálním funkcím.“* Toto bylo původně uvedeno ve článku 3 ústavy. Ústavou garantovaná rovnost mužů a žen se vztahovala původně pouze na volené mandáty a volené funkce. Tato konkrétně změna pochází z iniciativy zákonodárců, Balladurova komise navrhovala zachovat původní znění ústavy.

Jedná se o změnu, která má spíše symbolický charakter. V praxi rovný přístup žen a mužů k voleným mandátům a funkcím doposud vypadal tak, že od roku 1999, kdy je toto zakotveno v ústavě, tak politické strany platí pokuty v případě, že nedodrží paritu zastoupení na kandidátních listinách. V současnosti (duben 2013) je v Národním shromáždění 26,8 % žen a v Senátu 23,5 % [MINISTERSTVO VNITRA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY, 2013]. Nové znění, že zákonem podpořená rovnost platí také pro odpovědné profesionální a sociální funkce se týká

zejména funkcí v dozorčích radách (*conseil d'administration*) a odborových hnutích, kde by měla být dodržována parita na kandidátních listinách [CAMBY, 2011, s. 23].

### 2.2.2 Opozice

„*Posílení parlamentní opozice, to je posílení Parlamentu,*“ to jsou slova bývalého prezidenta Valéry Giscard d'Estaing, který jako první po svém zvolení v roce 1974 přišel s myšlenkou na vytvoření formálního statutu opozice [FRANÇOIS, 2009, s. 135]. Přestože členové Ballardurovy komise navrhli takovou změnu ústavy, která by znamenala značný posun v této problematice, přijatá změna ústavy ukotvení statutu opozice nepřinesla.<sup>27</sup> Konkrétně se sice změnil článek 4 ústavy, jak navrhovali členové Ballardurovy komise, ale v jiném znění. Do článku 4 ústavy byl přidán nový odstavec: „*Zákon zaručí pluralistické vyjádření názorů a spravedlivou účast politických stran a hnutí na demokratickém fungování státu.*“ Oproti návrhu, který Ballardurova komise předložila, schválená verze ústavního zákona o statutu opozice, ani o parlamentních uskupení deklarujících či nedeklarujících podporu většině parlamentu, vůbec nepojednává. Právník Pierre Avril k této změně uvádí, že se jedná o tautologii, protože tato změna v podstatě říká totéž, co první věta článku 4 ústavy, tedy, že „*politické strany a hnutí se spolupodílejí na vyjádření v hlasování*“ [AVRIL, 2011, s. 29].

Vedle výše uvedené změny byl dále rozšířen článek 51 ústavy, kde byl nově přidán odstavec „*jednací řád obou komor určí práva parlamentních klubů, které v rámci každé z nich byly vytvořeny. Zároveň přiznává specifická práva opozičním skupinám, stejně tak jako skupinám minoritním.*“ Od přijetí ústavy v roce 1958 je tato změna první, která v ústavě zakotvuje zmínku o existenci parlamentních klubů, přestože tyto skupiny hrají v rámci fungování Parlamentu důležitou roli po celou dobu páté republiky [FRANÇOIS, 2009, s. 134].

---

<sup>27</sup> Ballardurova komise navrhovala, aby se parlamentní skupiny měly možnost vyjádřit, zda v daném případě patří k parlamentní většině, či nikoliv. Své rozhodnutí by mohly libovolně měnit.

Po změně ústavy v roce 2008 tak zůstává, že opozice své explicitní místo v ústavě nemá. Uspořádáním opozice se zabývá jednacím řádem a zákonem. Z právního hlediska totiž ústavní zakotvení statutu opozice naráží na problém pozitivní diskriminace a porušení principu rovnosti a proporcionalního zastoupení na základě výsledků vzešlých z voleb.

### 2.2.3 Prezident republiky

Lépe kontrolovaná exekutivní moc, tak byl formulován jeden ze třech hlavních cílů, které měla změna francouzské ústavy přinést. Konkrétně s přijetím ústavního zákona vstoupilo v platnost omezení možnosti vykonávat funkci prezidenta, a to pouze na dvě funkční období po sobě. Konkrétně se změna dotkla článku 6 ústavy, kde byla přidána věta „*nikdo nemůže vykonávat více než dva po sobě jdoucí mandáty.*“ Přijmout toto opatření navrhoval Nicolas Sarkozy jak během prezidentské kampaně, tak ve své zprávě v rámci vyhlášení dekretu zakládajícího Balladurovu komisi [DEKRET Č. 2007-1108 Z 18. ČERVENCE 2007, 2007]. Balladurova komise se na tomto návrhu neshodla a toto omezení výkonu prezidentského mandátu nenavrhl. Svůj postoj odůvodnila zejména tím, že by nemělo být omezováno právo občanů zvolit si za prezidenta kohokoliv [BALLADUR, 2008, s. 24]. Změna nakonec prošla a byla prezentována jako omezení prezidentské moci [FRANÇOIS, 2009, s. 68]. Názory na tuto úpravu jsou však spíše takové, že se jedná o zbytečné omezení, které nebylo nutné.

Doposud žádný z prezidentů páté republiky tři mandáty po sobě nevykonával. Navíc je upozorňováno na nebezpečnost této revize. Z francouzské historie známe příklad, že omezení v podobě nemožnosti znovuzvolení prezidenta dříve než za 4 roky, které platilo po roce 1848 a které mělo napomoci k zachování demokracie, tak ve svém důsledku vedlo k vyhlášení druhého císařství Napoleona III. Ze současnosti bychom mohli zmínit příklad Ruska, kde právě toto omezení prezidentského mandátu platí od roku 1993. Přesto jsme se setkali s tím, že toto omezení lze obejít,



viz formální výměna prezidentského úřadu mezi Vladimírem Putinem a Dmitrijem Medveděvem [ROUSSILLON, 2011, s. 41].

Další článek tohoto ústavního zákona se týká úpravy vyhlášení zákonodárného referenda, konkrétně článku 11 ústavy. Iniciativa v jeho vyhlášení příslušela doposud pouze vládě a oběma sněmovnám Parlamentu a mohla se týkat takového návrhu zákona, který *„upravuje organizaci orgánů veřejné moci (politických institucí), provádí reformu hospodářské nebo sociální politiky státu a veřejných služeb na tomto úseku nebo schvaluje ratifikaci mezinárodní smlouvy s důsledky pro činnost institucí“* [PEROTTINO, 2005, s. 162]. Prezident se pak sám mohl rozhodnout, zda referendum vyhlásí. Změna ústavy v roce 2008 rozšířila ústavou stanovený okruh zákonů, pro které může být referendum vyhlášeno, a to o environmentální otázky. Další změna je taková, že nově referendum může být vyhlášeno v případě, podpoří-li takový návrh pětina členů Parlamentu a zároveň desetina voličů zapsaných ve volebních seznamech. Jedná se o změnu, kterou navrhovala i Balladurova komise. Tato úprava však byla označována některými politiky a zejména médii, jako možnost vyhlásit referendum na základě občanské iniciativy (*référéndum d'initiative populaire*), což je nepřesné, protože v případě této úpravy je stále nutný souhlas pětiny členů Parlamentu [HAMON, 2011, s. 45]. Navíc v praxi to znamená, že by změnu muselo podpořit minimálně 185 členů Parlamentu a zároveň přibližně čtyři a půl milionu oprávněných voličů. V porovnání s Itálií nebo Španělskem, kde se vyžaduje podpora pouhého procenta voličů, je hranice stanovena poměrně vysoko [FRANÇOIS, 2009, s. 72].

V souvislosti s pravomocí prezidenta byl upraven dále článek 13 ústavy, který se týká procedury jmenování, které prezident provádí. Jak bylo uvedeno výše, v předvolební kampani Nicolas Sarkozy navrhoval, že by nově nominace prezidenta musel vždy schválit Parlament. Nutno podotknout, že takové to opatření by bylo velmi výrazným omezením pravomoci prezidenta a ani členové Balladurovy komise o něm ve své zprávě neuvažovali. Konkrétní změna ústavy nakonec spočívá

v ústavním zakotvení procedury jmenování, která se konkrétně týkají členů Ústavní rady a členů Nejvyšší soudní rady a předsedů Národního shromáždění a Senátu. Prezident musí tato jmenování konzultovat se stálými komisemi každé komory parlamentu a nemůže takové jmenování vykonat, pokud se k jeho návrhu vyjádří negativně tři pětiny hlasujících v obou parlamentních komisích (resp. poslanecké a senátní) [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Této změně ústavy je vytýkán fakt, že vyjádření komisí probíhá zvláště v jednotlivých komorách Parlamentu. Toto opatření vzbudilo mnoho negativních ohlasů a názorů, které tvrdily, že „...dáva výhodu pravici: Senát je téměř odloučen od možnosti alternace, bude tak mnohem snazší odporovat nominacím levicového prezidenta, než jmenování prezidenta pravicového“ [FRANÇOIS, 2009, s. 75-76]. Po volbách v roce 2012 však vidíme, že tyto obavy byly liché. V Senátu má, i když těsně, dnes (květen 2013) většinu levice. Mimo to, že byla nově v ústavě ukotvena procedura jmenování dalších významných státních funkcí, však k další významné změně týkající se jmenování ze strany prezidenta nedošlo.

Ústavní zákon z 23. července 2008 také poprvé v historii páté republiky změnil článek 16 ústavy, který, za určitých mimořádných okolností, umožňuje prezidentovi disponovat mimořádnými pravomocemi a stát se garantem legitimacy institucí a republiky. Ústavní zákon upravuje článek 16 velmi podobně tomu, jak ho doporučovala revidovat Ballardurova komise. Nově článek obsahuje paragraf, který stanovuje, že využívá-li těchto pravomocí prezident více než třicet dní, tak minimálně šedesát poslanců nebo šedesát senátorů se může obránit na Ústavní radu, která by měla posoudit, zda jsou naplněny podmínky, které prezidenta k využívání těchto mimořádných pravomocí, opravňují [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. V souvislosti s touto úpravou se opět objevily názory zpochybňující celkovou existenci tohoto článku. Ti rovněž tuto jeho úpravu, stejně tak jako celý článek považovali v lepším případě za neúčinný, v horším za nebezpečný [FRANÇOIS, 2009, s. 78]. Nicolas Sarkozy existenci článku navrhoval

zachovat a ve své zprávě z července 2007 žádal členy Balladurovy komise, aby se zamysleli nad podmínkami, za kterých tento článek může být aplikován, nikoliv nad jeho samotnou existencí. Konkrétně Nicolas Sarkozy svůj požadavek formuloval tak, že žádal o posílení garancí, které se týkají aplikace článku 16 [DEKRET Č. 2007-1108 Z 18. ČERVENCE 2007, 2007].

Změněn byl také článek 17 ústavy, týkající se pravomoci prezidenta udělovat milosti (zahrnující milost individuální i kolektivní resp. amnestii). Balladurova komise navrhovala, aby tato prezidentova pravomoc byla podmíněna vyjádřením Nejvyšší soudní rady. Finální podoba článku 17 se se závěry Balladurovy komise rozchází. Po přijetí ústavního zákona prezidentovo právo udělovat milost zůstává, je ale nově explicitně limitováno pouze na milosti individuální [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Toto Balladurova komise navrhovala také. Ústavní zákon už ale nezavádí podmínění milosti vyjádřením Nejvyšší soudní rady. Změna pravomoci prezidenta týkající se udělování milostí byla důležitým mediálním tématem předvolební kampaně před prezidentskými volbami a také před samotnou změnou ústavy. Uvažovalo se také o úplném zrušení této prezidentovi pravomoci, označované jako pozůstatek monarchistického období. Nakonec bylo přijato pouze částečné omezení této pravomoci a Nicolas Sarkozy po svém zvolení v roce 2007 tak přerušil tradici udělovat kolektivní milosti (amnestii), kterou uplatňovali jeho předchůdci [TURK 2009, s. 516].

Poslední změnou, kterou v souvislosti s pravomocemi prezidenta v této podkapitole zmíním, se týká článku 18 francouzské ústavy, který upravuje komunikaci mezi prezidentem a oběma komorami Parlamentu. Od roku 1875 francouzský prezident na půdě Parlamentu nemohl vstoupit a s komorami komunikoval pouze skrze poselství. Ústavní zákon z roku 2008 tak poprvé v historii páté republiky zavádí možnost prezidenta vystoupit před Parlamentem. Konkrétně je do článku 18 ústavy přidána věta: *„Prezident může předstoupit před Parlamentem, který se sešel za tímto účelem na zasedání Kongresu. Jeho projev může podnítit, bez*

*jeho přítomnosti, debatu, jejímž předmětem není žádné hlasování“ [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Jedná se o úpravu, kterou Nicolas Sarkozy vřele podporoval a kterou některá média prezentovala jako skutečný důvod provedení této ústavní revize [ROSSETO, 2011, s. 89]. Tato úprava je především symbolická a může být chápána jak symbolické posílení prezidenta a posílení jeho vztahu k parlamentní většině, tak symbolické posílení Parlamentu.*

#### **2.2.4 Parlament**

Největší část ústavního zákona z 23. července 2008 se týká Parlamentu a posílení jeho pravomocí resp. jeho postavení v rámci politického systému. Vedle lépe kontrolované exekutivní moci, je právě posílení role Parlamentu jednou z avizovaných priorit a důvodů, proč byl ústavní zákon přijat. Role Parlamentu, na rozdíl od role prezidenta a vlády, nebyla doposud ve francouzské ústavě explicitně formulována. *„Jeho role, je zmíněna pouze sporadickým způsobem, v rámci zákona o rozpočtu, zákona o financování sociálního pojištění...a implicitním způsobem, v rámci článku, definujícího, že odpovědnost vlády může být projednávána před Parlamentem“ [HOUILLON 2010, s. 61].*

Ústavní zákon z července 2008 vkládá do článku 24 ústavy novou větu, která právě roli Parlamentu nově definuje. Konkrétně je do ústavy vložen odstavec, který určuje, že Parlament hlasuje o zákonech, kontroluje činnost vlády a hodnotí, resp. kontroluje veřejnou politiku. Právě tato obecnější fráze o kontrole veřejné politiky a nikoliv pouze o kontrole vlády, dává ve skutečnosti Parlamentu nové kompetence jak směrem k vládě, tak prezidentovi republiky [DORD 2009, s. 100]. Nově je také v dalším odstavci téže článku specifikován počet členů Národního shromáždění, který nemůže přesáhnout pět set sedmdesát sedm členů a Senátu, kde je počet limitován číslem tři sta čtyřicet osm. Tento počet odpovídá počtu tehdejších poslanců a senátorů v roce 2008. Doposud počet poslanců ani senátorů nebyl ve francouzské ústavě nijak specifikován. Kritici této úpravy upozorňují na fakt, že

v budoucnu kvůli tomuto omezení bude mnohem těžší provádět přeměrování volebních obvodů [HOUILLOON 2010, s. 60]. Na návrh Balladurovy komise ústavní zákon zároveň určuje, že Francouzi žijící v zahraničí jsou reprezentováni nejen Senátem, ale také nově Národním shromážděním [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Tato úprava je hodnocena jako logická a bylo tomu tak ve Francii i před rokem 1946. Upozorňuje se ale na fakt, že se může jednat také o politický kalkul, protože Francouzi v zahraničí volí více doprava oproti celkovým výsledkům [FRANÇOIS, 2009, s. 88].

Další úprava ústavy se týká nekompatibility vládního mandátu s mandátem parlamentním, kterou ústava definuje už od roku 1958. Člen Parlamentu, který se stal ministrem, se musel vzdát svého poslaneckého mandátu a byl nahrazen náhradníkem, až do té doby, než se konaly řádné volby do Národního shromáždění resp. Senátu. Nově článek 25 ústavy definuje, že člen vlády, který disponoval parlamentní funkcí před jeho jmenováním a musel se jí vzdát, je v Národním shromáždění, resp. Senátu, nahrazen nově pouze dočasně. Člen vlády se tak po skončení své vládní funkce může vrátit k výkonu svého poslaneckého nebo senátorského mandátu [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Pro tuto úpravu se kladně vyjádřili členové Balladurovy komise a ke stejnému závěru došla v devadesátých letech i Vedelova komise. Je upozorňováno, že na jedné straně toto opatření může vést k posílení vztahu mezi parlamentní většinou a vládou a tím upevnění si většiny v Parlamentu. Na druhé straně, pro samotné ministry to může znamenat větší nezávislost na prezidentovi, protože ministr má jistotu navrácení svého mandátu v Parlamentu, pokud o to stojí [ROUX, 2011, s. 116]. Dále je této úpravě vytýkáno, že byla přijata s retroaktivní platností a týkala se tak ministrů, kteří byli v té době ve vládě. Toto Balladurova komise ve svém raportu odmítala a žádala platnost až po přijetí daného zákona, který tuto proceduru upravuje [LAMOUREUX 2009, s. 143].

Tentýž článek, 25 ústavy, nově upravuje také vymezení volebních obvodů. Ústava konkrétně stanovuje, že na základě zákona musí být ustanovena nezávislá komise, která se k vymezení volebních obvodů podá své stanovisko. Ústava sice nestanovuje, že je nutné provádět nové vymezení volebních obvodů tak, jak navrhovala Balladurova komise. Přesto je tato úprava vítaným prvkem, protože francouzské volební obvody nebyly od roku 1986, kdy byl znovuobnoven většinový systém, změněny [COLLIARD, 2011, s. 119].

Velice obsáhlý okruh změn se týká hlavy V. ústavy, která definuje vztah Parlamentu a vlády. Stejně jako český právní řád, francouzská ústava od svého přijetí v roce 1958 rozlišuje dvě normativní oblasti. První z nich je limitovaná oblast zákona (*domaine de la loi*), která připadá do kompetence Parlamentu. Do oblasti druhé spadají nařízení (*domaine réglementaire*), které vydává vláda a spadá sem vše, co není doslova vymezeno v oblasti zákona. Ústavní zákon rozšiřuje ve článku 34 ústavy oblasti, jejichž pravidla jsou definována zákonem. Konkrétně se nově jedná o okruh týkající se svobody a nezávislosti médií a zákona týkající se víceleté strategie pro veřejné finance (*lois de programmation pluriannuelles des finances publiques*). Další změna téhož článku se týká přidání nové pravomoci Parlamentu, a to konkrétně schvalovat rezoluce, podle podmínek, které stanoví zákon. Zároveň ústava stanovuje, že rezoluce není zařazena do programu schůze v případě, že by vláda považovala její přijetí nebo odmítnutí za zpochybnění jeho odpovědnosti. Nebo v případě, že rezoluce obsahuje z pohledu vlády nějaký výslovný příkaz [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Tato úprava završuje dlouholetý proces. „*Tento nový článek je v rozporu s „duchem“ ústavy z roku 1958, která implicitně zakazovala hlasování o rezolucích...To bylo prolomeno 1992 v rámci revize ústavy předcházející přijetí Maastrichtské smlouvy, když bylo dovoleno členům Parlamentu hlasovat o rezolucích týkajících se návrhů pocházejících z Evropské unie*“ [FRANÇOIS, 2009, s. 102]. Dnes tedy Parlament může hlasovat o rezolucích týkající se mnoha oblastí, zejména především k aktuální

mezinárodní situaci, k čemuž se Parlament jinak vyjádřit nemůže. Ovšem ústava jasně stanovuje, že je to vláda, kdo má poslední slovo v tom, zda se o rezoluci bude hlasovat nebo nikoliv.

Další změna ústavy, článku 35, se týká zlepšení informovanosti Parlamentu o zapojení vojenské síly (*forces armées*) do mezinárodních misí. Před přijetím této úpravy bylo ústavou pouze stanoveno, že vyhlášení války je schváleno v Parlamentu. Tato definice zůstává nezměněna, článek ale nově upravuje postup v případě vojenské intervence. Pokud se vláda rozhodne vyslat vojenské síly do zahraničí, musí o tom informovat Parlament nejpozději tři dny po začátku intervence a informuje Parlament o svých záměrech. Zároveň v případě, že vojenská intervence trvá déle než čtyři měsíce, musí její prodloužení schválit Parlament [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Jedná se o novou pravomoc, kterou Parlament disponuje. Změna však není tak zásadní, jako byl návrh Ballardurovy komise. Ta navrhovala, aby Parlament byl o vojenské intervenci v zahraničí informován systematicky a průběžně.

Úprava následujícího článku 39 ústavy, se týká zastřešení procedury, kterou je posuzována přijatelnost návrhu zákona a možnosti přezkoumání návrhů zákona Státní radou. Do článku jsou přidány tři nové odstavce, které poprvé v historii páté republiky zavádějí podmínku přijatelnosti určitého návrhu zákona. Za konkrétních podmínek může předseda jedné komory Parlamentu požádat o vyjádření se k určitému návrhu zákona Státní radu. Konkrétní proceduru poté určuje zákon a až realita a politická praxe ukáže, nakolik jsou tato opatření pro vládu a jejího předkládání návrhů zákonů omezující. Následující úprava dává nově možnost předsedovi komory, ve které se zákon projednává, aby se vyjádřil proti pozměňovacímu návrhu, který nespadá do domény zákona. Doposud tato pravomoc příslušela pouze vládě [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Tato úprava byla prezentována jako rozšíření pravomocí Parlamentu, konkrétně předsedů jednotlivých komor. Ale našla si i své kritiky „*pod záštitou*

*poskytnout Parlamentu nové pravomoci, nakonec jsme uspokojeni faktem, že mu dáme kontrolu nad ním samým, přestože je (Parlament) častěji obviňovaný vládou, že on sám nerespektuje doménu zákona“ [FRANÇOIS, 2009, s. 113].*

Podstatná změna, kterou revize ústavy v roce 2008 přinesla, se týká článku 42 a 43 ústavy definující legislativní proces přijímání zákonů. Článek 42 byl kompletně celý přepsán a změnila se i celá procedura přijímání zákonů. Před přijetím ústavního zákona v roce 2008 platilo, že se během prvního čtení projednával vládní návrh zákona, ke kterému parlamentní komise vydala hodnotící zprávu spolu s navrhovanými pozměňovacími návrhy. Nově první odstavec článku 42 ústavy definuje, že se na zasedání projednává návrh zákona, který přijala parlamentní komise. Práce parlamentních komisí tak nabyla mnohem větší důležitosti. Zároveň ústava definuje, že toto neplatí pro ústavní zákony, návrh zákona o rozpočtu a návrh týkající se financování sociálního pojištění, kdy je vždy na prvním čtení projednáván návrh vlády. Článek 43 ústavy definuje, že počet členů stálých komisí Parlamentu je rozšířen z původních šesti na osm členů [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Tyto změny a úpravy mají za cíl revalorizovat Parlament a to zejména jeho kontrolní a evaluační pravomoci. Dalším cílem je zavést novou legislativní proceduru, ve které významně získávají na důležitosti stále parlamentní komise [TURK, 2011, s. 204].

Ústavní zákon upravil také proceduru podávání pozměňovacích návrhů, které se týkají články 44 a 45 ústavy. Před přijetím ústavního zákona platilo, že vláda mohla kdykoliv vyhlásit tzv. naléhavý stav (*déclaration d'urgence*), resp. stav legislativní nouze, čímž byla procedura přijímání návrhů zákona limitována pouze na jedno čtení v každé komoře. Jedná se tedy o zjednodušení legislativního procesu, které se postupně stalo často využívaným a zneužívaným, „...během let 2006-2007 bylo 31% legislativních textů projednáno ve stavu legislativní nouze, bez toho aniž by se tam započítalo schvalování mezinárodních smluv)“ [FRANÇOIS, 2009, s. 123]. Revize ústavy v roce 2008 toto opatření nově nazývá jako tzv. zrychlená procedura



(*procédure accélérée*), ale jedná se spíše o formální úpravu názvu. Mnohem důležitější je, že nově mají jednotlivé komory Parlamentu možnost vyjádřit se proti vyhlášení této procedury. Konkrétně se o tom rozhoduje na tzv. konferenci předsednictva (*conférences des présidents*), které se účastní předseda a místopředsedové parlamentní komory, předsedové stálých komisí a jednotlivých politických klubů a jeden zástupce vlády. Aby bylo tzv. zrychlené proceduře, kterou vláda navrhla, zabráněno, musí se proti ní vyjádřit jak konference předsednictva Národního shromáždění, tak konference předsednictva Senátu [DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, 2012].

Další posílení role parlamentních komor se týká možnosti svolat smíšené komise, které mají za úkol předložit kompromisní návrh, který potom vláda může předložit ke schválení oběma komorám Parlamentu. Doposud možnost svolat zasedání smíšené komise náležela pouze předsedovi vlády. Nově tak mohou společně učinit také předsedové obou komor [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008].

Změna ústavy se dotkla také procedury schvalování základních, resp. organických zákonů (*loi organique*) a kontroly veřejných financí. Na rozdíl od běžných zákonů (*loi ordinaire*) se procedura schvalování organických zákonů liší v případě, je-li vyhlášena zrychlená procedura. V tomto případě se musí dodržovat lhůta minimálně patnácti dnů, před postoupením zákona z jedné komory do druhé. Tato lhůta u běžných zákonů, u kterých byla vyhlášena zrychlená procedura, neplatí. Co se týká kontroly veřejných financí, ústavní zákon redefinuje roli tzv. Účetního dvora (*Cour des comptes*), který dle ústavy kontroluje spolu s Parlamentem činnost vlády. V praxi to znamená, že všechny stálé parlamentní komise se na něho mohou kdykoliv obrátit, aby vypracoval studii týkající se konkrétního opatření vlády [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008].

Důležitou změnou prošla také procedura stanovující program schůze, kterou definuje článek 48 ústavy. Před přijetím revize ústavy v roce 2008 platilo, že je to

vláda, která má výsadní postavení v určování programu schůze. To se přijetím ústavního zákona změnilo. Nově ústava definuje, že dva týdny ze čtyř jsou vymezeny pro jednání vládních návrhů. Jeden týden ze čtyř je přednostně určen pro kontrolu činnosti vlády a hodnocení veřejné politiky. Ústava dále stanovuje, že jeden den v měsíci je program schůze určen opozičními nebo minoritními parlamentními kluby. Minimálně jednou týdně musí proběhnout interpelace vlády [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Na této úpravě je oceňováno, že ústava výslovně stanovuje Parlamentu prostor pro kontrolu veřejné politiky. Naopak je upozorňováno, že opozice nemůže přednostně ovlivnit program schůze více krát než jednou v měsíci a tak nemůže svoji roli naplňovat jinak než kontrolní a hodnotící pravomocí [LASCOMBE, 2011, s. 272].

Následující úprava se týká omezení předsedy vlády a jeho možnosti spojit hlasování o určitém zákonu s vyhlášením nedůvěry vládě, které umožňuje článek 49-3 ústavy. Tato možnost byla jedním ze symbolů racionalizovaného parlamentarismu. Vláda totiž tak výjimečně mohla schválit návrh zákona, i když nedisponovala reálnou většinou v Parlamentu [FRANÇOIS, 2009, s. 131]. Po přijetí ústavního zákona z 23. července 2008 je použití této procedury zpřísněno. Předseda vlády může spojit hlasování s vyhlášením nedůvěry vládě nově pouze se zákonem o rozpočtu a zákonem týkajícím se financování sociálního zabezpečení. I nadále platí, že v takovém případě je zákon považován za přijatý v případě, že během dvaceti čtyř hodin od vyhlášení tohoto článku nebylo odhlasováno vyjádření nedůvěry [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008].

### **2.2.5 Ústavní rada**

Za padesát let své historie si Ústavní rada vydobyla důležité místo v rámci francouzského systému a dnes je vnímána jako legitimní instituce, přestože její členové jsou jmenováni politickými orgány. To byl hlavní důvod, který původně zpochybňoval legitimitu Ústavní rady [STÉFANINI 2009, s. 269]. Právě jmenování

členů Ústavní rady byly ústavním zákonem poupraveny. Nikoliv ovšem tak výrazně, jak se očekávalo a jak například navrhovala Ballardurova komise, která doporučovala odstranit možnost, aby se bývalí prezidenti po skončení jejich prezidentského mandátu stali členy Ústavní rady, což přijato nebylo. Konkrétně byl upraven článek 59 ústavy, který nově stanovuje, že jmenování členů se řídí procedurou uvedenou v posledním odstavci článku 13. Znamená to tedy, že i nadále jsou tři členové Ústavní rady jmenováni předsedou Národního shromáždění, tři předsedou Senátu a tři nominuje prezident. Podle článku 13 ústavy je nutné, aby se k jednotlivým jmenováním vyjádřili stálé parlamentní komise. Zavedení parlamentní kontroly jednotlivých jmenování je všeobecný vítaný fakt. Ústavnímu zákonu je vytýkáno, že explicitně neurčuje specifické podmínky, které by člen Ústavní rady měl splňovat. Například právnické vzdělání atp. [FRANÇOIS, 2009, s. 142].

Další úprava se týkala prvního odstavce článku 61 ústavy, který nově stanovuje, že Ústavní rada je povinna zkontrolovat soulad s ústavou nejen u nově schválených zákonů, předtím než vstoupí v platnost, ale také u návrhů zákona, které jsou uvedeny v článku 11. Ústavní rada je povinna se k těmto návrhům zákona vyjádřit dříve, než jsou postoupeny hlasování v referendu. Tentýž článek byl navíc rozšířen o další nový odstavec, který za konkrétních podmínek zavádí možnost kontroly zákonů a posteriori, tedy po tom, co už vstoupili v platnost. To bylo dosud ve Francii nemožné. Podmínky této procedury blíže určuje zákon. Nakonec poslední změna související s Ústavní radou se týká článku 62 ústavy, která navazuje na opatření zmíněné výše. Ústava stanovuje, jak se má postupovat, označí-li Ústavní rada některý ze zkoumaných zákonů, že není v souladu s ústavou. Takový zákon „*je zrušený buď k datu, kdy Ústavní rada publikovala své rozhodnutí, nebo jiné pozdější datum, které je v rozhodnutí Ústavní rady uvedeno*“ [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Zavedení kontroly ústavnosti zákona a posteriori, je završením dlouhého historického process. Dnešní podoba ústavy se velmi blíží návrhům zákona z let 1989-1990, které inicioval tehdejší předseda

Ústavní rady Robert Badinter. Zavedení této možnosti navrhovala i Vedelova komise, stejně tak jako po Balladurova komise v roce 2007. Předchozí pokusy v devadesátých letech neprošly kvůli odmítnutí návrhu v Senátu [MASSOT, 2011, s. 322].

### **2.2.6 Nejvyšší soudní rada**

Ústavní zákon v roce 2008 výrazně upravil fungování Nejvyšší soudní rady (*Conseil supérieur de la magistrature*), která je vedle prezidenta republiky, hlavním garantem nezávislosti justice. Balladurova komise upozorňovala, že by v jejím čele měla stát nezávislá osoba, nikoliv prezident, jak tomu bylo doposud, ani žádná jiná politická osobnost. Ústavním zákonem bylo zavedeno, že v čele Nejvyšší soudní rady je nově předseda Kasačního soudu. Rovněž se mění složení členů. Ústava stanovuje, že jejími členy je pět soudců, pět státních zástupců, jeden člen Státní rady, jeden advokát a šest dalších nezávislých osob, které nejsou součástí Parlamentu ani soudní soustavy. Z nichž dva jsou jmenováni prezidentem, dva předsedou Národního shromáždění a dva předsedou Senátu a postupuje se podle nové procedury uvedené v článku 13. Formálně je také v ústavě nově zakotvena procedura zasedání Nejvyšší soudní rady [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Složení členů se proměnilo výrazně. Novinkou je zejména to, že tzv. osoby, které nedisponují žádnou soudní, správní nebo politickou funkcí (*non magistrats*), mají ve složení Nejvyšší soudní rady většinu. Je jich celkem osm. Konkrétně se jedná o osoby jmenované prezidentem, předsedou Národního shromáždění a předsedou Senátu, dále člena Státní rady (*conseiller d'Etat*) a jednoho advokáta. Ze zbylých šesti členů je pět soudců (*magistrats du siége*) a jeden státní zástupce (*magistrat du parquet*) [LUDET, 2011, s. 364]. Na reformě Nejvyšší soudní rady bylo nejvíce oceňováno, že v jejím čele už není prezident republiky. Negativní komentáře se týkaly zejména toho, že nezávislé členy Nejvyšší soudní rady jsou i jmenováni politickými autoritami, resp. prezidentem,

předsedou Národního shromáždění a Senátu. Dále je kritizován fakt, že i nadále se jejího zasedání může účastnit ministr spravedlnosti. A obecně se objevují názory, které upozorňují, že byla nutná revize celé hlavy VIII. ústavy, týkající se justice, nikoliv pouze Nejvyšší soudní rady [FRANÇOIS, 2009, s. 151].

### **2.2.7 Rada pro ekonomické, sociální a environmentální otázky**

Poradní orgán vlády, který je součástí ústavního pořádku od vzniku páté republiky, byl ústavním zákonem z roku 2008 upraven také. Změnil se název, který byl rozšířen o slovo environmentální, jak navrhovala Ballardurova komise. Jedná se spíše o formální úpravu názvu, protože rada se k otázkám týkajících se udržitelného rozvoje a životního prostředí vyjadřovala pravidelně [FRANÇOIS, 2009, s. 160]. Upraven byl také počet členů, který by měl být maximálně dvě stě třicet jedna. A pozměněno bylo také jedno z hlavních poslání této rady, a to reprezentovat občanskou společnost. Až do přijetí ústavního zákona to byl předseda vlády, kdo mohl požádat Radu pro ekonomické, sociální a environmentální otázky o vyjádření. Nově tento orgán může být o vyjádření požádán na základě petice, jejíž podmínky určí zákon. O výsledku, ke kterému rada na základě této petiční žádosti došla, musí rada na základě ústavy informovat vládu a Parlament [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Právě možnost občanů požádat Radu pro ekonomické, sociální a environmentální otázky o vyjádření, bylo prezentováno jako rozšíření občanských pravomocí a jedno z nových práv, kterým občané disponují. „*V tomto bodě reforma zavádí novou možnost pro občany, jak mohou nechat vyslyšet své stížnosti, přestože praxe občanských peticí nikdy nepoznala skutečný úspěch v naší zemi. ...Z 276 peticí, které obdrželo za posledních pět volebních období Národní shromáždění, žádná nebyla postoupena k zasedání*“ [ROSSETO, 2011, s. 381].

### **2.2.8 Ochránce základních práv**

Ústavním zákonem z roku 2008 byla do francouzské ústavy nově zakomponována instituce Ochránce základních práv (*Le défenseur des droits*). Konkrétně se jedná o vložení nové části hlavy XI. ústavy, která následuje ihned za Radou pro ekonomické, sociální a environmentální otázky. Ochránce základních práv je nominován prezidentem republiky na základě článku 13 ústavy na dobu šesti let. Dohlíží na respektování práv a svobod a obrátit se na něho může každá osoba, která se cítí být poškozena rozhodnutím státní správy nebo jiné veřejné instituce [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. V podstatě se jedná o ústavní zakotvení doposud existující instituce tzv. Ochránce republiky (*Médiateur de la République*), která byla vytvořena už v roce 1973 s tím rozdílem, že občané se na novou instituci Ochránce základních práv mohou obrátit bez jakéhokoliv prostředníka. Změna je také v proceduře jmenování, která u Ochránce republiky byla prováděna Radou ministrů a u nové instituce Ochránce základních práv ji provádí prezident se souhlasem parlamentních skupin [FRANÇOIS, 2009, s. 164].

### **2.2.9 Zámorí, regionální jazyky a frankofonie**

Formální úpravy se dotkly také hlavy XII. ústavy týkající se zámorských území. Zákonem z 21. února 2007 byla vytvořena dvě nová zámorská území Svatý Bartoloměj a Svatý Martin a ústava tak jen aktualizuje výčet svých zámorských území o tyto dva ostrovy. Zároveň se změna dotýká článku 72-3 ústavy, kde je výčet území rozšířen o francouzský Clippertonův ostrov [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Nutno podotknout, že se jedná o neobydlená území, Francie si tak těmito změnami ústavně potvrdila své nároky na tato území. Poslední změna týkající se zámorských území se týkala článku 73 ústavy a procedury adaptace zákonů a nařízení, kterou provádí místní orgány. Původně se

adaptace prováděla pouze formou zákonů, nově je dle ústavy možno provádět adaptaci i na základě nařízení [VERPEAUX, 2011, s. 414].

Co se týče ústavního zakotvení regionálních jazyků, tak ústavním zákonem z července 2008 je do ústavy vložen nový článek 75-1, který stanovuje, že regionální jazyky patří k národnímu odkazu resp. dědictví Francie (*patrimoine de la France*) [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Tato úprava je zejména po právní a politické stránce důležitým aspektem pro regionální jazyky. Mohla by rovněž urychlit ratifikaci Evropské charty regionálních či menšinových jazyků, kterou Francie pouze podepsala a která byla Ústavní radou v několika bodech označena v nesouladu s ústavou [FRANÇOIS, 2009, s. 171].

Své místo v ústavě získala také frankofonie<sup>28</sup>, konkrétně v článku 87 ústavy, který stanovuje, že „*republika se podílí na rozvoji solidarity a spolupráce mezi státy a lidmi, které spojuje francouzský jazyk*“ [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008].

### **2.2.10 Evropská unie**

Revizi ústavy se nevyhnula ani hlava XV. ústavy, týkající se Evropské unie. Vyslyšen byl návrh Ballardurovy komise, aby byla posílena role Parlamentu v evropských otázkách. Ústava tak nově stanovuje, že vláda musí všechny texty (resp. návrhy) Evropské unie postoupit Národnímu shromáždění a Senátu. Zároveň je v rámci každé komory Parlamentu nově vytvořena komise pro evropské záležitosti. Upraven byl také článek 88-5 ústavy, který až do té doby stanovoval, že je nutné vyhlásit referendum ke každému novému přistoupení dalších zemí do EU. Nově ústava umožňuje, že v případě, je-li zákon týkající se přistoupení nové země do EU přijat třipětinovou většinou jak v Národním shromáždění, tak Senátu, tak Parlament může schválit návrh zákona podle procedury, kterou stanovuje třetí

---

<sup>28</sup> Celek území užívajících francouzštinu jako prostředek k dorozumění nebo k rozvoji kultury.

odstavec článku 89 ústavy [ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724 Z 23. ČERVENCE 2008, 2008]. Možnost vyhlásit referendum je v případě přistoupení nové země do EU zachováno, jeho vyhlášení není však pro prezidenta už nutně povinné. Poslední úprava hlavy XV. ústavy se týká možnosti odvolat se k Evropskému soudnímu dvoru v případě, že nějaká evropská legislativní listina je považována za rozporující principu subsidiarity. Tento požadavek může nově vznést šedesát poslanců nebo šedesát senátorů, stejně, jako je tomu při vznesení požadavku francouzské Ústavní radě [ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 1. LISTOPADU 2011), 2011].

### **2.3 Modernizace a lepší vyváženost institucí páté republiky?**

Závěrečná podkapitola má za cíl analyzovat výše uvedené poznatky. Jak vypadá modernizace a lepší vyváženost institucí páté republiky? A jakou podobu mají lépe kontrolovaná exekutiva, posílený Parlament a nová práva pro občany podle Nicolase Sarkozyho?

Modernizace a lepší vyváženost institucí páté republiky se ve Francii neřešila na počátku dvacátého prvního století poprvé. Už v devadesátých letech, když tehdejší prezident François Mitterrand ustanovil Vedelovu komisi, tak deklaroval, že cílem komise by měla předložit takové návrhy, které by měly zajistit lepší vyváženost pravomocí [INICIATIVA FRANÇOIS MITTERRANDA ZA ZMĚNU ÚSTAVY, 1992]. Připomeneme-li si však okolnosti formování pátého režimu a vznik ústavy páté republiky, uvidíme, že institucionální nevyváženost je přirozeností režimu z roku 1958. Zakladatelé páté republiky si to tak přáli, protože chtěli tehdy napravit nevyváženost institucí existující ve dvou předešlých francouzských republikách, která byla ve prospěch Parlamentu. Výsledkem byla ovšem opačná nevyváženost ve prospěch exekutivní moci, a to především prezidenta. „*Je to vyváženost v roce 1958,*



*kteřá se padesát let poté, zdá jako nevyváženost...A okolnosti, které ji tehdy ospravedlňovaly, se nepochybně změnili“ [LEVADE 2010, s. 229].*

Prvním cílem změny ústavy byla deklarovaná lepší kontrola exekutivní moci. Ačkoli prezident republiky Nicolas Sarkozy ve své zprávě, která zakládala Balladurovu komisi, žádal o lepší ústavní vymezení pravomocí mezi prezidentem a předsedou vlády [DEKRET Č. 2007-1108 Z 18. ČERVENCE 2007, 2007]. A Balladurova komise upozorňovala na jejich nepřesné definování a navrhla konkrétní změny, přijatý ústavní zákon se těchto otázek vůbec nedotkl. I nadále tak ve francouzské ústavě nalezneme tvrzení, že je to vláda, kdo určuje politiku národa, a že akce (vlády) řídí předseda vlády, který je zároveň odpovědný za národní obranu. Ústava dále stanovuje, že je to prezident, kdo definuje politiku státu a je nejvyšším velitelem armády. Dvuhlavá exekutiva francouzské páté republiky tedy nadále zůstává, je to však prezident, který předsedá Radě ministrů a má tak (nejen díky tomu) v rámci systému důležitější postavení.

Konkrétně lépe kontrolovaná exekutivní moc, tedy na základě schváleného ústavního zákona, spočívá v omezení výkonu mandátu prezidenta jednou osobou maximálně na dvě funkční období za sebou, parlamentní kontrole některých prezidentských jmenování, zpřísnění procedury a zejména kontroly článku 16 ústavy, v zákazu prezidentovi udělovat kolektivní milosti resp. amnestie a v zavedení možnosti prezidenta vystoupit před Parlamentem. Zároveň prezident republiky po přijetí ústavního zákona už nestojí v čele Nejvyšší státní rady.

Jedná se sice o jistá omezení pravomocí resp. lepší kontrolu exekutivní moci. Ovšem nejedná se o změny, které by měly zásadní vliv na fungování systému. Jsou to pouze symbolická omezení, resp. symbolické zlepšení kontroly. Omezení mandátu prezidenta je formální, doposud se nikomu z prezidentů nepodařilo být zvolen více než na dva mandáty po sobě. O kontrolu exekutivní moci se tak nejedná. Článek 16 byl použit poprvé a naposledy za výjimečných okolností v roce 1961, jedná se tedy pouze o symbolické zlepšení kontroly. A právě nová možnost

prezidenta vystoupit kdykoliv před Parlamentem může být sice vnímána jako symbolické posílení prezidentských pravomocí z pohledu, že to zlepšuje vztah prezidenta s parlamentní většinou [FRANÇOIS, 2009, s. 81]. Na druhou stranu se také ale jedná o symbolické posílení role Parlamentu. Nutno podotknout, že to byl doposud pouze Nicolas Sarkozy, který 22. června 2009, tedy zhruba rok po přijetí ústavního zákona z července 2008 na zasedání Kongresu ve Versailles vystoupil. Z dosavadní praxe tedy vidíme, že prezident této možnosti doposud využíval jen výjimečně resp. jednou. Ba dokonce současný francouzský prezident François Hollande této možnosti zatím nevyužil. Stanovená hypotéza, že tato ústavní změna posílila prezidenta tak potvrzena nebyla. Ústavní změna v roce 2008 formálně roli prezidenta v mnoha případech, co se týče ústavního pořádku, opravdu limitovala, ale pouze symbolicky. O reálné proměně francouzského institucionálního pořádku páté republiky v tomto případě mluvit nemůžeme [DORD 2009, s. 105].

Druhým z deklarovaných cílů změny ústavy v roce 2008 bylo posílení role Parlamentu. Právě jeho role byla po roce 1958 výrazně oslabena v důsledku hledání východiska z dlouhé ústavní krize čtvrté republiky, kde se právě ukázalo, že silná role Parlamentu má své limity<sup>29</sup>. Přijatý ústavní zákon z 23. července 2008 na první pohled roli a význam Parlamentu posiluje, především v jeho kontrolní funkci [HOUILLON 2010, s. 60]. Po přijetí ústavního zákona je poprvé od přijetí ústavy páté republiky v ústavě explicitně definováno, jakou má Parlament funkci.

Vedle legislativní funkce je na základě ústavy jednou ze stěžejních funkcí Parlamentu kontrola vlády. Ta je kromě klasické kontroly vlády týkající se přezkoumávání vládních návrhů, rozšířena o tzv. hodnotící funkci (*pouvoir d'évaluation*). Té je v programu schůze věnován vždy jeden týden ze čtyř a pro tuto funkci byla zřízena i speciální Kontrolní a hodnotící komise (*CEC-Comité d'évaluation et de contrôle*).

---

<sup>29</sup> Velice důležitým problémem čtvrté republiky byla nestabilita vlád. Průměrná délka jedné vlády za čtvrté republiky byla téměř stejná, jako za republiky třetí, tedy asi sedm měsíců. Byla tak zavedena racionalizace parlamentarismu právě na úkor Parlamentu [PEROTTINO, 2005, s. 61].

Další z nových významných pravomocí Parlamentu je možnost schvalovat rezoluce. I když je to vláda, kdo má poslední slovo ve schvalování jejich témat. Dále je také zlepšena informovanost Parlamentu o zahraničních vojenských misích. A povinnost členů Parlamentu hlasovat o prodloužení vojenských misích, které trvají déle než čtyři měsíc.

Dále je upravena také celá procedura legislativního procesu, kde došlo zejména k významnému zvýšení role parlamentních komisí. Význam Parlamentu byl také posílen v případě některých jmenování ze strany prezidenta<sup>30</sup>, kde Parlament disponuje funkcí schvalovací. Zpřísněna je také možnost vlády vyhlásit stav legislativní nouze (*procédure accélérée*), kdy Parlament, resp. konference předsednictva jednotlivých komor mají možnost se proti tomu vyjádřit. Význam Parlamentu byl také posílen tím, že byla omezena možnost předsedy vlády pro využití článku 49-3 ústavy, kterým mohl předseda vlády spojit hlasování o konkrétním zákonu s vyjádřením nedůvěry vládě. Nově se tato procedura vztahuje pouze na zákon o rozpočtu a zákon o financování sociálního zabezpečení, čímž tak byla omezena možnost vlády prosadit zákon, i když nedisponovala většinou v Parlamentu. Dále se kontrolní pravomoc Parlamentu zvýšila také v případě, je-li použit článek 16 ústavy.

Byla role Parlamentu skutečně posílena? Po přijetí ústavního zákona je role Parlamentu poprvé v historii páté republiky definována ústavou. Tato úprava je sice spíše symbolická. Důležité ale je, že ústava garantuje Parlamentu, vedle legislativní funkce a funkce kontrolovat vládu, také tzv. hodnotící funkci veřejné politiky. To se konkrétně promítlo do podoby programu schůze a právě tato úprava by si zasloužila hlubší zkoumání. Zejména co se praxe týče a toho, jaký vliv na vládu má fungování nově zřízených Hodnotících a kontrolních komisí (CEC), které vládě pravidelně předkládají hodnotící zprávu.

---

<sup>30</sup> Viz. článek 13 ústavy.

Za pokrok a jisté posílení pravomocí Parlamentu je považováno také zavedení možnosti pro poslance a senátory schvalovat rezoluce, zavedení parlamentní kontroly u některých jmenování prezidenta a také v otázce zahraničních misí a informovanosti o dokumentech vyplývajících z Evropské unie. Formálně role Parlamentu posílila také v případě použití článku 16 ústavy, kdy mají poslanci a senátoři možnost obrátit se na Ústavní radu a požádat ji o přezkoumání podmínek, na základě kterých prezident článek 16 vyhlásil. Symbolicky role Parlamentu také posílila zavedením možnosti vystoupení prezidenta před jeho členy. Význam Parlamentu byl tak ústavním zákonem nepochybně posílen. Jednak symbolicky a v mnoha procedurách také reálně [DORD 2009, s. 104]. Praxe ukáže, zda tyto úpravy posílily Parlament natolik, abychom mohli mluvit o vyváženosti institucí páté francouzské republiky, kde role exekutivy je z hlediska pravomocí a významu úmyslně už od počátku páté republiky na prvním místě.

Třetí cíl ústavní změny se týkal nových práv pro občany. Za nejdůležitější úpravu, která byla v této souvislosti přijata je úprava článku 11 ústavy a možnost občanů iniciovat referendum. Ovšem za podpory minimálně pětiny členů Parlamentu. O klasickou lidovou iniciativu se tak nejedná. Občané mají také možnost přímo se obrátit na Radu pro ekonomické, sociální a environmentální radu a nikoliv přes zprostředkovatele. Byla zřízena také nová funkce Ochránce základních práv, která ovšem nepřináší pro občany více méně žádné nové možnosti, protože podobná instituce ve Francii existuje už dlouho. Jedná se tak o formální úpravu a zakotvení této funkce v ústavě. Tím výčet týkající se nových práv pro občany končí [FRANÇOIS, 2009, s. 164]. Vyjma referenda se o nových právech pro občany moc mluvit nedá. Ballardurova komise si například přála, aby občané byli lépe reprezentováni v Parlamentu a navrhovala, aby alespoň část občanů do Národního shromáždění byla volena poměrných systémem. Takové změny však přijaty nebyly.

## **Závěr**

Francouzská ústava páté republiky vychází z představ generála de Gaulla, které představil v roce 1946 v jeho projevu v Bayeux. Nový systém se měl lišit od fungování třetí a čtvrté republiky, které byly klasickými parlamentními režimy se silnou rolí Parlamentu. Ústava páté republiky schválená v referendu v roce 1958 tak na úkor silné exekutivy roli Parlamentu upozadila. Za svoji padesátiletou historii se podoba francouzské ústavy proměnila mnohokrát. Zejména byla zavedena přímá volba prezidenta, významné místo ve francouzské ústavě získala Evropská unie nebo bylo zkráceno funkční období prezidenta ze sedmi na pět let. K padesátým narozeninám dostala ústava páté francouzské republiky dárek v podobě její dvacáté čtvrté revize. Jednalo se o přijetí ústavního zákona č. 2008-724 z 23. července 2008, který byl nazvaný o modernizaci institucí páté republiky a měl přinést také lepší vyváženost francouzských institucí. Zejména co se týká vztahu mezi exekutivou a legislativou.

O záměru provést změnu ústavy, která by přinesla lepší vyváženost institucí, se ve Francii mluvilo intenzivně už od počátku devadesátých let. Tehdejší prezident François Mitterrand nechal vůbec poprvé v historii páté republiky ustanovit komisi odborníků a politiků, která měla navrhnout komplexní změnu ústavy, což bylo původně součástí jeho volebních slibů. Už tehdy François Mitterrand upozorňoval, že cílem revize by měly být vyváženější francouzské instituce. Jednalo se o Vedelovu komisi v jejímž čele byl významný ústavní právník Georges Vedel. Z této plánované změny ústavy byla nakonec schválena pouze část týkající se institucionalizace soudního dvora. François Mitterrand tehdy nesehnal politickou podporu pro komplexní revizi ústavy. Následně za prezidenta Jacquese Chiraca v letech 1995-2007 bylo přijato rekordních čtrnáct ústavních zákonů, zejména proto, aby francouzská ústava byla v souladu se závazky vyplývajícími z Evropské unie. Nejdůležitější revize poslední let, tzv. Jospinova reforma, je z roku 2000 a týká se snížení mandátu prezidenta z sedmi na pět let, která byla schválena i v referendu.

Spolu s přijetím této reformy došlo také k obrácení volebního kalendáře, které sjednotilo období konání nejprve prezidentských a poté parlamentních voleb, čímž došlo ke snížení možnosti kohabitace.

Právě tato Jospinova reforma dala znovu do pohybu hlasy volající po změně systému a přechodu na šestou republiku. Návrhy na institucionální změnu systému se poté staly jedním z důležitých témat kampaně do prezidentských voleb v roce 2007. Na rozdíl od většiny kandidátů, především Ségolène Royal nebo Françoise Bayroua, kteří byli zastánci přechodu na šestou republiku, ve smyslu klasického parlamentního režimu, vítěz voleb, Nicolas Sarkozy, deklaroval záměr změnit stávající systém páté republiky a nikoliv přechod na jiný režim. Krátce po svém zvolení nechal sestavit komisi, která měla zreflektovat a navrhnout modernizaci a lepší vyváženost institucí páté republiky. Podle jejího předsedy Eduarda Balladura se komise nazývá Balladurova. Tato komise vypracovala podrobnou analýzu francouzské ústavy páté republiky a navrhla celkem sedmdesát sedm konkrétních návrhů na změnu ústavy. Návrhy byly rozděleny do tří hlavních oblastí: lépe kontrolovaná exekutivní moc, zvýšení role Parlamentu a nová práva pro občany. Toto se také byly tři hlavní deklarované cíle ústavní změny.

Návrh ústavního zákona vycházel ze závěrů Balladurovy komise. Ústavní zákon byl nakonec schválen jen těsnou parlamentní většinou na zasedání Kongresu ve Versailles v červenci 2008. Tehdy nově zvolenému prezidentovi se tak podařilo prosadit nejdůležitější ústavní změnu, minimálně co se rozsahu týká, v historii francouzské páté republiky a nejspíš ve francouzských dějinách vůbec. Změněna byla více než polovina článků francouzské ústavy.

Prvním cílem modernizace ústavy v roce 2008 byla deklarována lepší kontrola exekutivní moci. Konkrétně se však jednalo pouze o symbolická omezení nebo symbolické zpřísnění kontroly, které se dotkly výkonu mandátu prezidenta, kontrolu některých prezidentových jmenování, zpřísnění kontroly článku 16 ústavy, v zákazu prezidentovi udělovat kolektivní milosti resp. amnestie a v zamezení prezidenta stát

v čele Nejvyšší státní rady. Prezident naopak získal možnost vystoupit kdykoliv a s čímkoliv před Parlamentem, což mělo také symbolicky zvýšit prestiž legislativní moci. Posledně zmiňovaná úprava byla vnímána také jako symbolické posílení prezidentského úřadu ve smyslu vztahu prezidenta s parlamentní většinou. Doposud však prezident, konkrétně Nicolas Sarkozy, vystoupil na půdě Parlamentu jen jednou a to v roce 2009. V červenci v roce 2011 pak zavedl úplně novou praxi, kdy oslovil členy Parlamentu skrze dopisy, který se týkaly ekonomické krize v Řecku. Porušil tak ústavní zvyklosti, protože podle ústavy prezident může komunikovat se členy Parlamentu skrze poselství, nebo vystoupí-li na zasedání Kongresu. Vrátime-li se k zavedení možnosti prezidenta vystoupit před Parlamentem, tak i podle dosavadní praxe můžeme soudit, že se opravdu jedná pouze o symbolické posílení postavení prezidenta. Na základě výše uvedených skutečností práce tedy nepotvrzuje stanovenou hypotézu, že role prezidenta byla ústavní změnou v roce 2008 posílena.

Dalším cílem, a zároveň tím nejdůležitějším, této revize ústavy bylo posílení role Parlamentu. Jeho role je vůbec poprvé v ústavě definována. Poslanci mají také možnost nově schvalovat rezoluce. Posílena byla i role parlamentních komisí v proceduře schvalování zákonů. Parlamentní kontrola byla zavedena u některých jmenování ze strany prezidenta a také například v proceduře článku 16 ústavy. Ústava také stanovuje, že jedno ze tří základních funkcí Parlamentu je hodnocení veřejné politiky, které je v programu schůze vždy vyhrazen jeden týden ze tří. Právě toto se jeví jako velmi vhodné pro další zkoumání. S odstupem času by se dal analyzovat význam Hodnotících a kontrolních komisí (CEC), které vypracovávají pravidelné zprávy, které jsou předkládány vládě.

Poslední z deklarovaných cílů změny ústavy byla nová práva pro občany. V tomto případě mnoho změn nenalezneme. Vyjma možnosti občanů, ovšem za poměrně náročných podmínek, iniciovat referendum, občané mnoho nových práv nezískali.

Ústavní zákon o modernizaci institucí páté republiky francouzskou ústavu proměnil spíše symbolicky. Francie v historii zažila důležitější revize ústavy, které měly na fungování politického systému mnohem větší vliv. V porovnání se zavedením přímé volby prezidenta v roce 1962 nebo se zkrácením prezidentského mandátu a obrácením volebního kalendáře v roce 2000, se tato ústavní změna jako nejdůležitější nejeví a přestože bylo upraveno celkem čtyřicet čtyři ústavních článků, francouzský systém tato revize výrazně neproměnila. Revize francouzské ústavy z července 2008 tak potvrzuje, že kvantita změněných článků nutně nemusí znamenat kvalitu, resp. výraznou proměnu systému.

Tato ústavní změna, zejména způsobem svého provedení, je příkladem, jak je možné komplexně změnit ústavu. Vytvoření komise odborníků, která navrhne ucelenou změnu ústavy tak, aby byla zachována koherence textu a logika institucí je inspirativní cestou, kterou se zákonodárci při změně ústavy mohou vydat. A může být tak inspirací pro Českou republiku a českou ústavu při její potenciální modernizaci a adaptaci novým společenským, politickým a ekonomickým poměrům.



## Résumé

Le travail la *Révision de la Constitution française en 2008* analyse le processus de révision de la Constitution initiée par Nicolas Sarkozy après son élection au poste de Président de la République en 2007. Il s'agit quantitativement de la plus grande révision de la cinquième république. Cette vingt-quatrième révision de la Constitution a permis la modification de 44 articles. L'objectif était de moderniser et mieux rééquilibrer les institutions.

Le travail est divisé en deux parties. Le premier chapitre analyse les propositions de la *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République* dit Comité Balladur. Cette comité a présenté son rapport composé de 77 propositions. Les trois objectifs principales de la révision ont été déclarés: un exécutif mieux contrôlé, un Parlement renforcé et les nouveaux droits pour les citoyens. Le deuxième chapitre concerne sur la loi constitutionnelle n°2008-724 de 23 juillet 2008. Le travail traite aussi la manière dont les trois objectifs déclarés ont été remplis.

En ce qui concerne le pouvoir exécutif, le pouvoir du Président n'a pas été éliminé dans plusieurs articles plus que symboliquement. Son mandat a été limité en deux mandats successif, quelques nomination sont contrôlés par le Parlement, il n'est plus le chef du Conseil supérieur de la magistrature et il n'a plus droit de faire la grâce collectif. Par contre nouvellement le Président peut faire un discours devant le Parlement ce qui est un fait symbolique qui renforce aussi symboliquement le rôle du Parlement. Le rôle du Parlement est nouvellement spécifie dans la constitution et il a été renforcé dans plusieurs domaines comme le droit de voter des résolutions, des nominations du Président, des action des forces armées etc. Concernant les citoyens, la plus grande révision mise en place leur droit d'initier le référendum mais avec le soutien des parlementaires.

## **Abstract**

The thesis *Revision of french constitution in 2008* analyses french case of the constitutional revision initiated by Nicolas Sarkozy in 2007. This case study focuses on the complex way of modifying constitution in France. It was the biggest constitutional revision in the history of The Fifth Republic. The aim of this revision was to modernise institutions and their better equilibrium.

The thesis is divided into two main parts. First chapter mainly analyses the propositions of *Committee of reflexion about modernisation and equilibrium of institutions of The Fifth Republic*, called Committee of Balladur. This Committee proposed 77 suggestions. Three main goals of this revision were declared: a better control of executive power, reinforcement of Parliament and new right for the citizens. Second chapter focuses concretely on the constitutional law n°2008-724 from 23 July 2008. This paper analyses how the three initially declared goal were accomplished.

Concerning the executive power, the powers of the president was limited mainly symbolically in several constitutional articles. His mandate is limited to two succeeding mandats, some of his nomination are newly controlled by Parliament, he has no more power to grant a general pardon. But we can not consider these symbolical changes as a real limitation of executive power. The role of the Parliament is newly specified in the constitution and its role reinforced in several domains. For example the Parliament can newly vote the resolutions, control some presidential nominations and actions of military force. Concerning new rights for the citizens, main amendment is that the citizens can initiate the referendum, but only with support of members of the Parliament.

## Bibliografie

### Literatura neperiodická

ARKWRIGHT, E., et al. *Les institutions de la France*. Paris: La Documentation française, 2010. 308 s. ISBN 978-2-11-007938-1.

AVRIL, P. Le statut de l'opposition: une feuilleton inachevé. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*. Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 27-34. ISBN 978-2-275-03613-7.

CAMBY, J. P. L'égalité des hommes et des femmes: une égalité par la loi. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 21-23. ISBN 978-2-275-03613-7.

CARCASSONNE, G. Du Comité Balladur au projet initial. In: CAMBY, J.P. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: La librairie juridique de référence en ligne (LGDJ), 2011. ISBN 978-2-275-03613-7.

COLLIARD, J.C. Le découpage électoral. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 119-33. ISBN 978-2-275-03613-7.

DRULÁK, P. *Jak zkoumat politiku*. Praha: Portál, 2008. 255 s. ISBN 978-80-7367-385-7.

DUBY, G. *Dějiny Francie od počátku do současnosti*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2003. 743 s. ISBN 80-7184-514-0.

DUHAMEL, O. *Le pouvoir politique en France*. Paris: Seuil, 2003. 472 s. ISBN 2-02-57394-6.

FRANÇOIS, B. *La Constitution Sarkozy*. Paris: Odile Jacob, 2009. 189 s. ISBN 978-2-7381-2250-6.

HAMON, F. La nouvelle procédure de l'article 11: un vrai faux référendum d'initiative populaire. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 57-66. ISBN 978-2-275-03613-7.

CHEVALLIER, J.J., G. CARCASSONNE a O. DUHAMEL. *Histoire de la Ve République*. Paris: Dalloz, 2012. 660 s. ISBN 978-2-247-12042-0.

LASCOMBE, M. Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la Ve République. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 267-76. ISBN 978-2-275-03613-7.

LUDET, D. Conseil supérieur de la magistrature: une liberté surveillée? In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 363-69. ISBN 978-2-275-03613-7.

MAGNON, X., R. GHEVONTIAN a M. STÉFANINI. *Pouvoir exécutif et Parlement: de nouveaux équilibres?* Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012. ISBN 978-2-7314-0750-1.

MASSOT, J. La question prioritaire de constitutionnalité. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 321-39. ISBN 978-2-275-03613-7.

MATHIEU, B. La Constitution a cinquante ans: continuités et ruptures. In: *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*. Paris: Dalloz, 2008. ISBN 978-2-247-08013-7.

PARDINI, G. *Grands principes constitutionnels*. 2. vyd. Paris: L'Harmattan, 2012. 300 s. ISBN 978-2-296-99433-1.

PEROTTINO, M. *Francouzský politický systém*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. 335 s. ISBN 80-86429-48-2.

ROSSETO, J. Un nouveau droit de message. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 89-96. ISBN 978-2-275-03613-7.

ROUSSEAU, D. La Ve République: L'équilibre inachevé des pouvoirs. In: MATHIEU, N. *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*. Paris: Dalloz, 2008. ISBN 978-2-247-08013-7.

ROUSSILLON, H. La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 37-42. ISBN 978-2-275-03613-7.

ROUX, A. Le retour au Parlement des anciens membres du gouvernement. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 109-117. ISBN 978-2-275-03613-7.

SAINT-BONNET, F. Le bien, le mieux et l'ennemi du bien. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 67-75. ISBN 978-2-275-03613-7.

TURK, P. Le statut des commissions permanentes: une évolution sans révolution. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paříž: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 203-12. ISBN 978-2-275-03613-.

VERPEAUX, M. Les innovation intéressant l'outre-mer. In: CAMBY, J.P., P. FRAISSEIX a J. GICQUEL. *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: LGDJ, Textenso éditions, 2011. s. 411-19. ISBN 978-2-275-03613-7.

### Literatura periodická

BERNAUD, V. a M. F.R. STÉFANINI. La réforme du contrôle de constitutionnalité une nouvelle fois en question? *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2008,(5/2008), 169-199. ISSN 1151-2385.

DORD, O. Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2009,(1/2009), 99-118. ISSN 1151-2385.

DUHAMEL, O. Du Comité Vedel à la Commission Balladur. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F) , 2008,(5/2008), 9-18. ISSN 1151-2385.

DUVERGER, M. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, 1980, 165-187. ISSN 0304-4130.

EICHLER, J. Sarkozy a evropská integrace. *Mezinárodní politika*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2007,(6/2007), 17-18. ISSN 0543-7962.

GRUNBERG, G. Les élections françaises de 2007. *French Politics, Culture and Society*. New York, Oxford: Berghahn Books, 2007,(3/2007), 62-73. ISSN 1537-6370.

HOUILLON, P. Le contrôle extraordinaire du Parlement. *Pouvoirs*. Paris: Le Seuil, 2010,(134/2010), 59-69. ISSN 0152-0768.

CHABROT, C. Ceci n'est pas une Ve République. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2010,(82/2010), 257-272. ISSN 1151-2385.

LAMOUREUX, S. La révision de l'article 25 de la Constitution ou la mise en place d'une incompatibilité à coquille vide. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2009,(77/2009), 135-145. ISSN 1151-2385.

LEVADE, A. La révision du 23 juillet 2008: Temps et contretemps. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2009,(78/2009), 299-316. ISSN 1151-2385.

LEVADE, A. Les nouveaux équilibres de la Ve République. *Revue française de Droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2010,(82/2010), 227-256. ISSN 1151-2385.

MARTIGNY, V. Le débat autour de l'identité nationale dans la campagne présidentielle 2007: quelle rupture? *French Politics, Culture and Society*. 1/2009. Berghahn Books, 2009, **27**(1/2009) [cit. 2013-Duben-10]. ISSN 1537-6370.

MATHIEU, B. Le «Comité Balladur», ses travaux, son rapport. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2008,(2008/5), 19-38. ISSN 1151-2385.

MULLER, Z. Prezidentské volby ve Francii:sázka na reformu. *Mezinárodní politika*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2007,(6/2007), 4-6. ISSN 0543-7962.

PERRINEAU, P. Analyse de l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai et des élections législatives des 10 et 17 juin 2007:une rupture politique? *French Politics, Culture and Society*. Berghahn Books, 2007,(25/2007), 74-85. ISSN 1537-6370.

RIBES, D. La Comité Balladur, technicien expert du parlementarisme. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2008,(5/2008), 117-132. ISSN 1151-2385.

SITEK, P. Imigrace jako politický argument a francouzské prezidentské volby 2007. *Mezinárodní politika*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2007,(6/2007), 9-12. ISSN 0543-7962.

STÉFANINI, M. F.R. Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2009,(78/2009), 269-298. ISSN 1151-2385.

TOMALOVÁ, E. Francie blízká i vzdálená. *Mezinárodní politika*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2007,(6/2007), 7-9. ISSN 0543-7962.

TURK, P. Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2009,(79/2009), 513-542. ISSN 1151-2385.

VERDUSSEN, M. Regards comparatistes sur le rapport du Comité Balladur. *Revue française de droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France (P.U.F), 2008,(5/2008), 223-242. ISSN 1151-2385.



## Prameny a ostatní zdroje

BALLADUR, E. *Une Ve République plus démocratique*. Paris: Documentation française, 2008. 181 s. ISBN 978-2-213-63620-7.

DEKRET Č. 2007-1108 Z 18. ČERVENCE 2007. Décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007 *Legifrance* [online]. 18. Červenec. 2007 [cit. 2013-Únor-22]. Dostupné z: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTrxte.do?cidTexte=JORFTEXT000000645299dateTexte=categorieLien=id>

DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE. Qu'est-ce que la Conférence des présidents? *Vie publique* [online]. 15. Září. 2012 [cit. 2013-Duben-15]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/qu-est-ce-que-conference-presidents.html>

INICIATIVA FRANÇOISE MITTERRANDA ZA REVIZI ÚSTAVY. Initiative du président François Mitterrand pour la révision de la Constitution de 1958 *Digithèque de Matériaux juridiques et politiques* [online]. © 1992 [cit. 2013-Duben-23]. Dostupné z: <http://mjp.univ-perp.fr/france/pjlc1992.htm>

KONVENT ZA ŠESTOU REPUBLIKU. Convention pour la sixième République *Les trente propositions* [online]. 8. Prosinec. 2001 [cit. 2013-Duben-25]. Dostupné z: <http://www.c6r.org/spip.php?rubrique8>

LA FONDATION CHARLES DE GAULLE. Discours de Bayeux, 16 juin 1946 *La Fondation Charles de Gaulle* [online]. © 1946 [cit. 2013-Leden-18]. Dostupné z: <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/espace-pedagogique/le-point-sur/les-textes-a-connaître/discours-de-bayeux-16-juin-1946.php>

MINISTERSTVO VNITRA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY. Ministère de l'intérieur *Les résultats* [online]. © 2013 [cit. 2013-Leden-18]. Dostupné z: <http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats>

NÁVRH ÚSTAVNÍHO ZÁKONA O MODERNIZACI INSTITUCÍ PÁTÉ REPUBLIKY. Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République Digithèque de Matériaux juridiques et politiques* [online]. 23. Duben. 2008 [cit. 2013-Duben-10]. Dostupné z: <http://www.mjp.univ-perp.fr/france/pjlc2008-2.htm>

PROCEDURA ZMĚNY ÚSTAVY. La révision de la Constitution et le Congrès *Assemblée Nationale* [online]. 26. Zář. 2011 [cit. 2013-Leden-5]. Dostupné z: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/revision.asp>

SARKOZY, N. In: *Une démocratie irréprochable, par Nicolas Sarkozy* [online]. 8. Březen. 2007 [cit. 2013-Březen-20]. Dostupné z: [http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/03/08/une-democratie-irreprochable-par-nicolas-sarkozy\\_880575\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/03/08/une-democratie-irreprochable-par-nicolas-sarkozy_880575_3224.html)

ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 4. ŘÍJNU 1958). Constitution de la république française (text en vigueur du 4 octobre 1958) *Digithèque de Matériaux juridiques et politiques* [online]. Paris: © 1958 [cit. 2013-Únor-4]. Dostupné z: <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1958-0.htm>

ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K 4.ÚNORU 2008). Constitution de la République française (texte en vigueur au 4 février 2008) *Digithèque de Matériaux juridiques et politiques* [online]. © 2008 [cit. 2013-Únor-22]. Dostupné z: <http://www.mjp.univ-perp.fr/france/france5.htm#V>

ÚSTAVA FRANCOUZSKÉ REPUBLIKY (PLATNÁ K LISTOPADU 2011).  
Constitution de la République française (texte en vigueur en novembre 2011)  
*Assemblée Nationale de la France* [online]. © 2011 [cit. 2013-Leden-5]. Dostupné  
z: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 2008-724. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet  
2008 de modernisation des institutions de la Ve République *Digithèque de  
Matériaux juridiques et politiques* [online]. 23. Červenec. 2008 [cit. 2013-Březen-  
10]. Dostupné z: <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1958-24.htm>

ÚSTAVNÍ ZÁKON Z 3. ČERVNA 1958. Loi constitutionnelle du 3 juin 1958  
*Digithèque de Matériaux juridiques et politiques* [online]. © 1958 [cit. 2012-Duben-  
12]. Dostupné z: <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1946-2.htm>

ZPRÁVA VEDELOVY KOMISE. Rapport de la Comité Vedel *Digithèque de  
Matériaux juridiques et politiques* [online]. © 1993 [cit. 2013-Duben-22]. Dostupné  
z: <http://mjp-univ-perp.fr/france/vedel1993.pdf>

<http://e-justice.europa.eu>

<http://mjp.univ-perp.fr/france/france.htm>

<http://www.assemblee-nationale.fr>

<http://www.comite-constitutionnel.fr>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.senat.fr>

<http://www.vie-public.fr>

## **Použité zkratky**

- CEC – Hodnotící a kontrolní komise (*Comité d'évaluation et de contrôle*)
- EU – Evropská unie
- PS – Socialistická strana (*Parti socialiste*)
- RPR – Sdružení pro republiku (*Rassemblement pour la République*)
- UDF – Svaz pro francouzskou demokracii (*Union pour la démocratie française*)
- UMP – Svaz pro lidové hnutí (*Union pour le mouvement populaire*)

## **Seznam příloh**

Příloha č.1: Přehled dosavadních ústavních zákonů francouzské páté republiky

(tabulka)

Příloha č.2: Ústavní zákon č. 2008-724 o modernizaci institucí páté republiky z 23.

července 2013 (ve francouzštině)

## Přílohy

Příloha č. 1: Přehled dosavadních ústavních zákonů francouzské páté republiky

	NÁZEV ÚSTAVNÍHO ZÁKONA	ZPŮSOB SCHVÁLENÍ
1.	Ústavní zákon č. 60-525 z 4. června 1960: Vyhlášení nezávislosti afrických států, členů bývalého francouzského Společenství	Parlament
2.	Ústavní zákon č. 62-1292 z 6. listopadu 1962: Přímá volba prezidenta	Referendum
3.	Ústavní zákon č. 63-1327 z 30. prosince 1963: Zasedání parlamentu	Kongres
4.	Ústavní zákon č. 74-904 z 29. října 1974: Možnost pro 60 poslanců a 60 senátorů napadnout zákon u Ústavní rady	Kongres
5.	Ústavní zákon č. 76-527 z 18. června 1976: Institucionalizace mandátu dočasného prezidenta	Kongres
6.	Ústavní zákon č. 92-554 z 25. června 1992: O Evropských společenstvích a Evropské unii	Kongres
7.	Ústavní zákon č. 93-952 z 27. července 1993: Institucionalizace Soudního dvora	Kongres
8.	Ústavní zákon č. 93-1256 z 25. listopadu 1993: Právo na azyl	Kongres
9.	Ústavní zákon č. 95-880 z 4. srpna 1995: Zavedení jednotného zasedání Parlamentu od října do června a rozšíření možností zavedené referenda	Kongres
10.	Ústavní zákon č. 96-138 z 22. února 1996: O financování sociálního zabezpečení	Kongres
11.	Ústavní zákon č. 98-610 z 20. července 1998: Budoucnost Nové Kaledonie	Kongres
12.	Ústavní zákon č. 99-49 z 25. ledna 1999: Amsterdamská smlouva	Kongres
13.	Ústavní zákon č. 99-568 z 8. července 1999: Mezinárodní trestní dvůr	Kongres
14.	Ústavní zákon č. 99-569 z 8. července 1999: Rovnost mužů a žen	Kongres
15.	Ústavní zákon č. 2000-964 z 2. října 2000: Platnost mandátů prezidenta republiky	Referendum
16.	Ústavní zákon č. 2003-267 z 25. března 2003: Evropský zatýkácí rozkaz	Kongres
17.	Ústavní zákon č. 2003-276 z 28. března 2003: Decentralizace Republiky	Kongres
18.	Ústavní zákon č. 2005-204 z 1. března 2005: Smlouva zavádějící Ústavu pro Evropu	Kongres
19.	Ústavní zákon č. 2005-205 z 1. března 2005: Charta životního prostředí	Kongres
20.	Ústavní zákon č. 2007-237 z 23. února 2007: Volební sbor Nové Kaledonie	Kongres
21.	Ústavní zákon č. 2007-238 z 23. února 2007: Odpovědnost prezidenta republiky	Kongres
22.	Ústavní zákon č. 2007-239 z 23. února 2007: Zákaz trestu smrti	Kongres
23.	Ústavní zákon č. 2008-103 z 4. února 2008: Změna názvu Hlavy XV. ústavy	Kongres
24.	Ústavní zákon č. 2008-724 z 23. července 2008: Modernizace institucí páté republiky	Kongres

Príloha č. 2: Ústavní zákon č. 2008-724 o modernizaci institucí páté republiky z 23. července 2013 (ve francouzštině)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
CONGRÈS DU PARLEMENT  
21 JUILLET 2008

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE**  
*de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.*

*Le Parlement, réuni en Congrès, a approuvé dans les conditions prévues à l'article 89, alinéa 3, de la Constitution, le projet de loi constitutionnelle dont la teneur suit :*

**Article 1<sup>er</sup>**

I. - L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. »

II. - Le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution est supprimé.

**Article 2**

L'article 4 de la Constitution est ainsi modifié :

1<sup>o</sup> Dans le second alinéa, les mots : « au dernier alinéa de l'article 3 » sont remplacés par les mots : « au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> » ;

2<sup>o</sup> Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »

**Article 3**

Après le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. »

**Article 4**

L'article 11 de la Constitution est ainsi modifié :

1<sup>o</sup> Dans le premier alinéa, les mots : « ou sociale » sont remplacés par les mots : « , sociale ou environnementale » ;

2<sup>o</sup> Après le deuxième alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

« Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

« Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

« Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin. » ;

3<sup>o</sup> Dans le dernier alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « ou de la proposition ».

**Article 5**

L'article 13 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

#### **Article 6**

L'article 16 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

#### **Article 7**

L'article 17 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 17. - Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel. »

#### **Article 8**

L'article 18 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote. » ;

2° Dans le dernier alinéa, les mots : « le Parlement est réuni » sont remplacés par les mots : « les assemblées parlementaires sont réunies ».

#### **Article 9**

L'article 24 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 24. - Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

« Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

« Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

« Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

« Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

#### **Article 10**

L'article 25 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. »

#### **Article 11**

L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :



1° Le premier alinéa est supprimé ;

2° Dans le troisième alinéa, après les mots : « libertés publiques ; », sont insérés les mots : « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; »

3° Après les mots : « assemblées parlementaires », la fin du huitième alinéa est ainsi rédigée : « , des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; »

4° L'avant-dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'État.

« Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »

#### **Article 12**

Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article 34-1 ainsi rédigé :

« *Art. 34-1.* - Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

« Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard. »

#### **Article 13**

L'article 35 de la Constitution est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

« Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

« Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. »

#### **Article 14**

Le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. »

#### **Article 15**

L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;

2° Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »

## **Article 16**

Dans le premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, après les mots : « le Gouvernement », sont insérés les mots : « ou le président de l'assemblée saisie ».

## **Article 17**

L'article 42 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 42.* - La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »

## **Article 18**

L'article 43 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 43.* - Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

## **Article 19**

Le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. »

## **Article 20**

L'article 45 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. » ;

2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « déclaré l'urgence » sont remplacés par les mots : « décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées » ;

b) Après le mot : « ministre », le mot : « a » est remplacé par les mots : « ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont ».

## **Article 21**

Le deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. »

## **Article 22**

I. - Le dernier alinéa des articles 47 et 47-1 de la Constitution est supprimé.

II. - Après l'article 47-1 de la Constitution, il est inséré un article 47-2 ainsi rédigé :

« Art. 47-2. - La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

#### **Article 23**

L'article 48 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 48. - Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

#### **Article 24**

Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase, le mot : « texte » est remplacé par les mots : « projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale » ;

2° Dans la deuxième phrase, le mot : « texte » est remplacé par le mot : « projet » ;

3° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »

#### **Article 25**

Après l'article 50 de la Constitution, il est inséré un article 50-1 ainsi rédigé :

« Art. 50-1. - Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. »

#### **Article 26**

Après l'article 51 de la Constitution, il est inséré deux articles 51-1 et 51-2 ainsi rédigés :

« Art. 51-1. - Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

« Art. 51-2. - Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

« La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée. »

#### **Article 27**

Le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée. »

#### **Article 28**

Dans le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après le mot : « promulgation, », sont insérés les mots : « les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, ».

#### **Article 29**

Après l'article 61 de la Constitution, il est inséré un article 61-1 ainsi rédigé :

« Art. 61-1. - Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

#### **Article 30**

Le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

#### **Article 31**

L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 65. - Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de

cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

« La loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

#### **Article 32**

L'intitulé du titre XI de la Constitution est ainsi rédigé : « Le Conseil économique, social et environnemental ».

#### **Article 33**

L'article 69 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans les premier et deuxième alinéas, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. »

#### **Article 34**

L'article 70 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 70. - Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis. »

#### **Article 35**

Dans l'article 71 de la Constitution, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental ».

#### **Article 36**

Dans l'article 71 de la Constitution, après le mot : « social », sont insérés les mots : « , dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, ».

### **Article 37**

L'article 72-3 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans le deuxième alinéa, après le mot : « Mayotte, », sont insérés les mots : « Saint-Barthélemy, Saint-Martin, » ;

2° Le dernier alinéa est complété par les mots : « et de Clipperton ».

### **Article 38**

L'article 73 de la Constitution est ainsi modifié :

1° À la fin du deuxième alinéa, les mots : « par la loi » sont remplacés par les mots : « , selon le cas, par la loi ou par le règlement » ;

2° Dans le troisième alinéa, les mots : « par la loi » sont remplacés par les mots : « , selon le cas, par la loi ou par le règlement, » et, après les mots : « de la loi », sont ajoutés les mots : « ou du règlement ».

### **Article 39**

Le premier alinéa de l'article 74-1 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. »

### **Article 40**

Après l'article 75 de la Constitution, il est inséré un article 75-1 ainsi rédigé :

« Art. 75-1. - Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. »

### **Article 41**

Après le titre XI de la Constitution, il est inséré un titre XI *bis* ainsi rédigé :

#### **« TITRE XI BIS**

#### **« LE DÉFENSEUR DES DROITS**

« Art. 71-1. - Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

« Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

« La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.

« Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

« Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement. »

### **Article 42**

I. - Dans le titre XIV de la Constitution, il est rétabli un article 87 ainsi rédigé :

« Art. 87. - La République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage. »

II. - L'intitulé du titre XIV de la Constitution est ainsi rédigé : « De la francophonie et des accords d'association ».

### **Article 43**

L'article 88-4 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 88-4. - Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne.

« Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

« Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. »

#### **Article 44**

L'article 88-5 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 88-5.* - Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République.

« Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89. »

#### **Article 45**

Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 89 de la Constitution, après le mot : « être », sont insérés les mots : « examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et ».

#### **Article 46**

I. - Les articles 11, 13, le dernier alinéa de l'article 25, les articles 34-1, 39, 44, 56, 61-1, 65, 69, 71-1 et 73 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application.

II. - Les articles 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 50-1, 51-1 et 51-2 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.

III. - Les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré.

#### **Article 47**

I. - À compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié :

1<sup>o</sup> Dans le premier alinéa de l'article 88-4, les mots : « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne » sont remplacés par les mots : « les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne » ;

2<sup>o</sup> Dans l'article 88-5, les mots : « et aux Communautés européennes » sont supprimés ;

3<sup>o</sup> Les deux derniers alinéas de l'article 88-6 sont ainsi rédigés :

« Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

« À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit. »

II. - Sont abrogés l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution ainsi que les 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

III. - L'article 88-5 de la Constitution, dans sa rédaction résultant tant de l'article 44 de la présente loi constitutionnelle que du 2<sup>o</sup> du I du présent article, n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004.