

Стефан Душанић\*

### ОДНОС ИЗВРШНЕ И ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ У ТРЕЋОЈ ФРАНЦУСКОЈ РЕПУБЛИЦИ

*Рад даје правни и историјски поглед на однос грана власти Треће француске републике. Посматрањем њеног настанка и развоја пружа се основа за разумевање устава од 1875, као и ревизија и конвенција које су га измениле. Допуњујући овај оквир примерима уставне праксе, аутор описује природу система власти Треће републике и показује у чему је њен значај за уставно право и правну историју.*

Кључне речи: *Трећа република. Парламентаризам. Подела власти.*

#### 1. УВОД

Створена последњом револуцијом у француској историји, Трећа република и данас је вишеструко значајна за уставно право и правну историју. Пре свега, током Треће републике коначно је устаљен републикански облик владавине у Француској. Јењавање револуционарног заноса крајем 19. века омогућило је не само да се република устали већ и да се она помири са начелима парламентаризма. Дефинисан као систем власти у коме су влада и њени чланови пред парламентом политички одговорни,<sup>1</sup> парламентаризам је пре Треће републике био својствен монархијама. Његово уклапање у републикански облик владавине био је својеврсни „уставни експеримент“, који је однос извршне и законодавне власти учинио кључним за разумевање система власти Треће републике.<sup>2</sup>

\* Аутор је студент Правног факултета Универзитета у Београду, *dusanics@gmail.com*.

<sup>1</sup> Dragoljub Popović, „Parlamentarizam u Trećoj francuskoj republici“, *ARHIV* 3 4/1992, 507.

<sup>2</sup> Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, „Svetozar Marković“, Beograd 1984, 137.

Због особених политичких околности у којима је Трећа република настала, однос извршне и законодавне власти не може се посматрати са чисто правног гледишта. Рад зато почиње са краћим историјским прегледом настанка Треће републике. Након тога, анализираћемо уређење политичких установа према уставу од 1875, а затим и промену тог устава кроз ревизије и уставне конвенције. Напослетку ћемо дати и преглед уставне праксе Треће републике, односно установа које су обликовале однос извршне и законодавне власти.

## 2. ОСНИВАЊЕ РЕПУБЛИКЕ

Трећа република настаје на рушевинама Другог царства. У јеку војних пораза и срамотне предаје Наполеона III током француско-пруског рата 1870–1871, у Паризу и другим градовима диже се нова републиканска револуција.<sup>3</sup> Револуционарна влада посланика Париза, међутим, не успева да успостави контролу над остатком земље, што је онемогућава да успешно води рат. Након даљих пораза, постало је неопходно да се потпише примирје и изабере скупштина која би одлучила о даљем току рата и која би уредила институције нове Републике.<sup>4</sup>

Народна скупштина била је подељена на два блока: монархистички и републикански.<sup>5</sup> Монархисти, присталице мира, освојили су око 400 мандата од укупних 645.<sup>6</sup> У првој скупштини Републике ратоборни републиканци остали су у јасној мањини. Политичка сцена је, међутим, била далеко сложенија, јер су се оба блока делила на више струја.

Монархистички блок садржао је две врло различите целине: орлеанистичку и легитимистичку. Формално, разликовали су се у питању избора потенцијалног краља.<sup>7</sup> Суштински, била су у питању

<sup>3</sup> Jean Marie Mayeur, *La vie politique sous la III<sup>e</sup> République 1870 1940*, Editions du Seuil, Paris 1984, 14.

<sup>4</sup> Немачка, која је што пре хтела да потпише мир, није желела да преговара са нелегитимном владом париских револуционара, те је склопила примирје да би се одржали избори за скупштину која би могла да потпише мир. Слободан Јовановић, *Примери политичке социологије: Енглеска, Француска, Немачка 1815 1914*, БИГЗ, Београд 1990, 155

<sup>5</sup> Драгољуб Поповић, *Стварање модерне државе*, Издавачка агенција „Драганић“, Београд 1994, 140.

<sup>6</sup> Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, *Histoire constitutionnelle de la France*, Presses Universitaires de France, Paris 2000, 81.

<sup>7</sup> Легитимисти су подржавали грофа од Шамбора, представника старије бурбонске гране, док су се орлеанисти залагали за грофа од Париза, представника млађе (орлеанске) гране. С. Јовановић, *loc. cit.*

два врло различита система власти. Монархија за коју су се залагали легитимисти била је старог кова. Веома конзервативна и заснована на начелу владалачке суверености, легитимистичка монархија одбацивала је све тековине Француске револуције и представљала је повратак на *Ancien Régime*.<sup>8</sup> Насупрот њима, орлеанисти покушавају да помире те две традиције у облику „дуалистичке“ парламентарне монархије, чија је главна одлика двојна одговорност владе, као носиоца извршне власти, пред монархом и парламентом.<sup>9</sup> Трећу грану монархизма представљали су бонапартисти, везани за осрамоћеног Наполеона III. Као поборници управо срушеног Другог царства, они су у почетку били далеко мање популарни и стога готово безначајни.<sup>10</sup>

Републикански блок, који се нашао на левици политичког спектра, делио се на умерену и радикалну струју. Радикални републиканци, које су предводили Леон Гамбета и Жил Фери, начелно су се залагали за једну скупштинску (конвентску) републику, засновану на народној суверености, у духу Француске револуције.<sup>11</sup> Умерени републиканци, названи левим центром, били су наклоњени парламентарним идејама, што их је чинило ближим орлеанистима него радикалима.<sup>12</sup> Управо ће компромис између десног и левог центра обезбедити неопходну подршку за успостављање републике.

Прва влада Треће републике састојала се од орлеаниста и умерених републиканаца, које је предводио Адолф Тјер.<sup>13</sup> Носећи титулу „шеф извршне власти Француске републике“ (касније „председник Републике“), Тјер је потписао мир са Немачком под веома тешким условима.<sup>14</sup> Како је непосредна криза решена, требало је приступити уређењу француских установа. Међутим, осећајући да им положај слаби,<sup>15</sup> монархисти су одлучили да се реше Тјера и да на место председника поставе неког ко би завео монархију – маршала Мак Махона. Ипак, монархија је морала још да чека – гроф од Шамбо-

<sup>8</sup> Вид. René Rémond, *La droite en France*, Editions Montaigne, Paris 1963, 60 75.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 75 95.

<sup>10</sup> Додуше, како је време протицало, њихов положај се у односу на друге монархисте побољшавао већ 1877. имали су мандата колико орлеанисти и легитимисти заједно. J. M. Mauger, 60.

<sup>11</sup> Овај став се временом мењао. Слободан Јовановић, „Постанак Треће републике“, у: *Француска 14. јули 1938*, Политика и друштво, Београд 1938, 11.

<sup>12</sup> Десни центар чинили су орлеанисти, а десницу легитимисти и бонапартисти. *Ibid.*, 12 13.

<sup>13</sup> Д. Поповић (1994), 141.

<sup>14</sup> Немачкој су припали Алзас и Лорена, а на име ратне одштете одређена је висока сума од пет милијарди франака. С. Јовановић (1990), 156.

<sup>15</sup> На свим допунским изборима који су до 1873. спроведени, републиканци су односили победу за победом, те су угрозили монархистичку већину у Скупштини. J. M. Mauger, 38.

ра, легитимни наследник престола, одбио је да влада у духу Јулске монархије, већ је инсистирао на начелима Реставрације, која су за орлеанисте била непривратљива. Према правилима наслеђивања, да би орлеански претендент наследио престо, гроф од Шамбора морао је да умре без наследника.<sup>16</sup> Немајући другог избора, орлеанисти су пристали да израде устав којим би се окончало привремено стање и регулисао стални облик владе. Готово случајно, република је опстала. Законом од 1873, образована је комисија са задатком да припреми писање устава.<sup>17</sup>

### 3. УСТАВ ОД 1875. ГОДИНЕ

Суочени са немогућношћу да успоставе монархију док је гроф од Шамбора жив, орлеанисти су пристали на републику. Схватајући је као прелазни режим, републику су могли прихватити само под одређеним условима. Пре свега, она је морала бити уређена по обрасцу парламентарне монархије Луја Филипа.<sup>18</sup> У складу са тим, да би се олакшао прелаз на монархију, овлашћења шефа државе требало је да буду блиска краљевским.<sup>19</sup> Републиканци левог центра имали су слична уверења. Они су радо пристајали на парламентарност какву су тражили орлеанисти докле год је зајемчен републикански облик владавине и прихваћено опште право гласа за мушкарце.<sup>20</sup> Захваљујући овом компромису, осигурана је подршка већине за успостављање републике.

Комисија која је била задужена за писање устава имала је тридесет чланова. Састављена од орлеаниста (који су били у већини) и републиканаца, она није радила на јединственом тексту, већ на три органска закона.<sup>21</sup> Први закон, О организацији Сената, донет је 24. фебруара, а већ следећег дана изгласан је и Закон о организацији јавних власти. Тек неколико месеци касније, 16. јула, као допуна овим законима, доноси се и трећи – Закон о односима јавних власти. Овим сажетим актима (састављеним од укупно 34 члана) само су сажето одређени органи јавних власти и њихова овлашћења.

Према чл. 1 Уставног закона од 25. фебруара, законодавна власт оличена је у Посланичком дому и Сенату, који на заједничком

<sup>16</sup> Орлеански претендент уступио је кандидатуру у корист грофа од Шамбора, те није могао да наследи престо док је легитимни наследник жив. С. Јовановић (1990), *loc. cit.*

<sup>17</sup> Д. Поповић (1994), 142.

<sup>18</sup> С. Јовановић (1990), 158.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 159.

<sup>20</sup> С. Јовановић (1938), 15.

<sup>21</sup> Д. Поповић, *loc. cit.*

заседању чине Народну скупштину.<sup>22</sup> Посланички дом је непосредно биран општим правом гласа, двокружним већинским системом с арондисманом (срезом) као изборном јединицом.<sup>23</sup> Мандат му је трајао четири године и бројао је 600 посланика. Закон од 24. фебруара одређује организацију и начин избора Сената. Од укупно 300 чланова, њих 75 су били доживотни. Доживотне чланове поставила је Скупштина, а касније упражњена места попуњавао је сам Сенат (чл. 7). Осталих 225 бирани су посредно: сваки округ бирао је свог изборника (електора), који би потом бирали сенаторе (чл. 4). Мандат сенатора трајао је девет година, али се сваке треће године обнављала једна трећина изборног дела горњег дома (чл. 6).

Извршна власт је, у суштини, такође била двоглава. Према члану 3 Закона од 25. фебруара, она је формално оличена у председнику Републике. Њега је тајним гласањем бирала Скупштина, мандат му је трајао седам година<sup>24</sup> и могао је бити више пута биран (чл. 2). Поучени судбином Друге републике, нико од аутора устава није желео да се председник непосредно бира општим правом гласа.<sup>25</sup> Без обзира на посредно бирање, а у складу с орлеанским захтевима, набројана овлашћења председника (у чл. 3 Закона од 25. фебруара) била су слична монарховим: имао је законодавну иницијативу, могао је да тражи ново изгласавање закона, сазивао је домове, писмено им се обраћао, могао је (уз сагласност Сената) да распусти доњи дом, командовао је војском, закључивао је и потписивао уговоре, имао је право помиловања, чак је могао и да поставља и разрешава министре без ограничења. Исто као монарх, био је неодговоран (осим за велеиздају) и ограничен премапотписом министара.

За разлику од домова, којима је законодавна власт поверена сасвим начелно, без одређивања граница, овлашћења председника тачно су набројана. Једино „опште овлашћење“ које је председнику додељено укратко описује његову улогу у систему власти: „Председник се стара о извршавању закона.“<sup>26</sup> Из овога се може закључити

<sup>22</sup> Уставни закони цитирани су према верзији објављеној у: *Les constitutions de la France depuis 1789*, présentation par Jacques Godechot, Garnier Flammarion, Paris 1995, 331 и даље.

<sup>23</sup> Начин избора доњег дома није уређен уставом и мењао се више пута. Д. Поповић (1994), 143.

<sup>24</sup> Акт којим је Мак Махонов лични седмогодишњи мандат претворен у на челни звао се „Валонов амандман“. Донет крајем јануара 1875, његово изгласавање у Скупштини (са само једним гласом већине) представљало је симболично учвршћивање Републике. *Ibid.*

<sup>25</sup> Четири године након што је непосредно изабран за првог председника, Наполеон III је укинуо Другу републику и успоставио личну владавину. Р. Bodineau, М. Verreaux, 88.

<sup>26</sup> Члан 3 Закона од 25. фебруара.

да је председник, упркос томе што су његова овлашћења бројна и значајна, суштински подређен законодавној власти – сви акти његове воље свде се на извршавање закона. Акти законодавне власти су, дакле, извор и граница власти председника.<sup>27</sup> Ова подређеност шефа државе законодавству у стручној литератури објашњава се сувереним карактером парламента – власт парламента је суштински неограничена јер произлази из воље народа, а закон је, као његов основни акт, израз те воље.<sup>28</sup> Следствено томе, председник мора бити подређен закону јер је само посредно изабран и стога није носилац народне суверености.<sup>29</sup> Међутим, у вези с овим објашњењем има неколико проблема. Прво, зашто се сматра да председник не може заједно са домовима да изражава народну вољу?<sup>30</sup> Начин његовог бирања би требало то да омогући. Сетимо се, њега бира Народна скупштина која се састоји од оба дома на заједничком заседању. Поред тога што бира председника, Скупштина је носилац и ревизионе уставотворне власти, која се сматра *par excellence* изразом суверености. Из тога следи да је Скупштина више од простог „скупа својих делова“ и да је, док заседа, суверена у правном смислу.<sup>31</sup> Председника, дакле, бира тело које је носилац суверености, а он не може да изражава народну вољу. Насупрот томе, Сенат, који је равноправни чинилац у законодавном поступку, бира се посредно и има доживотно постављене чланове. Овде најјасније долази до изражаја колико су уставни закони од 1875. резултат компромиса. Идеја потпуне подређености извршне власти законодавној, која се оличава у сувереној Скупштини, стара је револуционарна тековина.<sup>32</sup> На ту основу накалемљене су орлеанске идеје о дводомој парламентарности и ширим овлашћењима шефа државе. Последица овог укрштања је недоследна подела власти – сувереном законодавном телу додат је горњи дом који има мању демократску легитимност него председник, коме су, с једне стране, проширена овлашћења, а с друге, одузети атрибути представника народне воље.

<sup>27</sup> Raymond Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Recueil Sirey, Paris 1931, 35.

<sup>28</sup> *Ibid.*, 47.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Постоји гледиште које оспорава Народној скупштини својство суверености на основу тога што она није посебно изабрана као уставотворна, већ просто састављена од домова. Из тога следи да она може извршити само делимичну ревизију уставних текстова. Међутим, чињеница да ревизиона моћ Скупштине није правно ограничена говори нам да је она заправо суверена. Наиме, ништа не спречава Скупштину да, док заседа, изврши коју год промену жели, без обзира на претходно изгласане декларације домова. Вид. Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, II, Recueil Sirey, Paris 1920, 601; Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1923, 366 367.

<sup>32</sup> R. C. de Malberg (1931), 46 48.

Ова мешавина политичких традиција значајна је особеност устава Треће републике.

Друга „глава“ извршне власти био је Министарски савет, који се састојао од свих министара, са шефом Савета на челу. Занимљиво је да ни положај ни овлашћења шефа Савета нису одређени уставом. Међутим, пракса је била, још од Рестаурације, да такав функционер постоји. Његове основне дужности биле су да усмерава рад владе и да је брани пред парламентом.<sup>33</sup> Као шефови управних ресора, министри су премапотписом ограничавали председника када он дела у области њихове надлежности.<sup>34</sup> На тај начин они су сносили одговорност за поступке председника, али су такође извршавали она овлашћења која су њему начелно припадала.<sup>35</sup> Формално, све министре и шефа Савета постављао је и разрешавао председник Републике.<sup>36</sup> Имајући ово у виду, премапотпис министара је наизглед изгубио смисао – како могу министри ограничити шефа државе ако их он поставља и смењује по вољи? Министри, по природи ствари, зависе од подршке већине у парламенту. Чак и кад би председник поставио владу која само њему одговара, она не би дуго опстала. Намеће се питање како може да функционише систем власти у случају да су шеф државе и парламент политички супротстављени? Као што ћемо видети, решење овог проблема није нађено у уставним законима, већ у облику уставне конвенције.<sup>37</sup>

Један од услова које су орлеанисти наметнули било је успостављање горњег дома. Замисао је била да Сенат, као конзервативније тело, има улогу надзорника који би спречио „заstraњивања и претеривања једне скупштине из општег права гласа“<sup>38</sup>. Конзервативност Сената би се постизала посредним бирањем (и то системом који је натпредстављао сеоско становништво), као и старосним цензусом од 40 година за сенаторе (наспрот цензусу од 25 година за посланике).<sup>39</sup> Сенат би контролу доњег дома вршио посредством неколико овлашћења: прво, као што је већ напоменуто, Сенат равноправно учествује у законодавном поступку, и друго, горњи дом је давао сагласност председнику да распусти доњи дом, док сâм није могао бити распуштен.<sup>40</sup> Упркос свему, Сенат није био надређен у односу на Посланички дом. Свакако да су га дужи мандат, делимични реизбор и немогућност распуштања чинили стабилнијим телом,

<sup>33</sup> Joseph Barthélemy, *Le gouvernement de la France*, Payot, Paris 1925, 105.

<sup>34</sup> Д. Поповић (1994), 144.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> P. Bodineau, M. Verpeaux, 89.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> С. Јовановић (1990), 159.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 91.

<sup>40</sup> Д. Поповић (1994), *loc. cit.*

али водећа улога у политици земље и даље је припадала доњем дому. Непосредно изабран и бројчано јачи, Посланички дом је поприште политичке борбе. Стабилнији и конзервативнији, Сенат је неопходна кочница парламентарног система.<sup>41</sup> Међутим, једно особено овлашћење горњег дома омогућује му да, за разлику од британског Дома лордова, буде значајан чинилац у политичком животу – и горњи и доњи дом могли су да изгласају неповерење влади.<sup>42</sup> Поводом овог особеног решења устава од 1875. вођена је велика расправа у стручној литератури, те ће бити предмет посебне анализе.

На крају прегледа уставних закона Треће републике треба објаснити како се врши уставна ревизија. Предвиђена Уставним законом од 25. фебруара, процедура ревизије састоји се из два дела: одлука домова о потреби ревизије и само гласање о ревизији. Посланички дом, Сенат или председник Републике могу покренути иницијативу за промену устава. Саму процедуру ревизије започињу домови тако што одвојено гласају о предлогу промене. Ако је предлог усвојен апсолутном већином у оба дома, сазива се Народна скупштина која разматра промене и врши саму ревизију. Процедура се завршава гласањем. Да би биле прихваћене, предложене промене морају бити изгласане апсолутном већином гласова у Скупштини.<sup>43</sup> Самим тим што се процедура ревизије разликује од обичне законодавне, устав од 1875. се сврстава међу чврсте. Међутим, с обзиром на то да се ни у једном тренутку не тражи нека квалификована већина, не може се рећи да уставне законе одликује посебна чврстина. То није ни био циљ. Сетимо се, нико од аутора устава није намеравао да њихово дело буде трајно. Једни су желели да се он убрзо замени чисто монархијским уставом, а други су се надали једном трајнијем републиканском решењу које није плод компромиса са монархистима. Тако је настао до данас најдуговечнији француски устав.

Досад наведена овлашћења органа јавних власти и њихови међусобни односи представљају замисао Треће републике, онако како је предвиђена уставом. Испоставиће се, међутим, да је та замисао у великој мери измењена праксом и да су политичке установе попримиле посве другачији облик приликом примене устава и промене друштвених околности.

#### 4. УОБЛИЧАВАЊЕ ПОРЕТКА

Парламентарни режим који је успостављен уставом од 1875. био је мањкав. Због сажетости уставних закона, било је правних праз-

<sup>41</sup> J. Barthélemy, 83.

<sup>42</sup> M. Jovičić, 136.

<sup>43</sup> Члан 8 Закона од 25. фебруара.



нина, а због политичких намера њихових доносилаца, било је непо- десних решења и одредаба. Страхovalo се да такав систем не може да функционише, утолико пре што је то било први пут да је парла- ментаризам успостављен у републици.<sup>44</sup> Ипак, показало се да може, истина, изменама и допунама органских закона у облику уставних конвенција. На тај начин је омогућено да систем функционише, али у доста измењеном облику. Као што то бива у француској историји, те промене су дошле нагло, после криза и преврата, и коренито су утицале на друштво.

#### 4.1. Криза од 16. маја и њене последице

Након што су уставни закони донети, морало се приступити изборима за Посланички дом и Сенат. Избори су одржани почетком 1876, а резултати су били делимично изненађујући. У Сенату су, оче- кивано, монархисти освојили јасну већину. Међутим, у Посланичком дому, где су на претходним изборима монархисти држали две трећине мандата, сада су републиканци имали већину.<sup>45</sup> По обичају, председ- ник је одабрао из скупштинске већине кандидата за шефа владе, који му је потом уручио на потпис номинације за министре.<sup>46</sup> Прва вла- да, која није дуго трајала, припадала је левом центру. Незадовољан њеним радом, Мак Махон је 16. маја 1877. распустио владу и саста- вио нову, овај пут од монархиста.<sup>47</sup> Како ова влада није имала већину у доњем дому, а није могла увести монархију (јер је гроф од Шамбо- ра још био жив), Мак Махон је у јуну 1877. распустио Посланички дом и расписао нове изборе.<sup>48</sup> На новим изборима, исто као и око владе од 16. маја, биле су окупљене све монархистичке струје, без обзира на политичке и династичке разлике.<sup>49</sup> Ова коалиција гурнула је леви центар у руке радикалних републиканаца, што је спречило одржавање конзервативног савеза између левог и десног центра, који би нови устав примењивао умерено. Друга битна последица кризе од 16. маја било је изобичавање председничког овлашћења да распусти доњи дом.<sup>50</sup> Након што су је републиканци осудили као меру која је усмерена против воље народа, као и припрему државног удара, оно више ниједном није искоришћено.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> М. Јовић, 145.

<sup>45</sup> С. Јовановић (1990), 160.

<sup>46</sup> Р. Vodineau, М. Verpeaux, 89.

<sup>47</sup> С. Јовановић (1990), *loc. cit.*

<sup>48</sup> Д. Поповић (1994), 145.

<sup>49</sup> Више о коалицији деснице, вид. Ј.М. Мауег, 58-69.

<sup>50</sup> С. Јовановић (1990), 161.

<sup>51</sup> Д. Поповић (1994), *loc. cit.*

На изборима за Посланички дом 1877. републиканци су опет освојили већину. Иако је овај пут она била нешто мања, победа републиканаца била је утолико већа јер су се супротстављали уједињеном монархистичком блоку.<sup>52</sup> Како није желео да прибегне сили, Мак Махону је једино остало да призна владу парламентарне већине.<sup>53</sup> Напети односи између председника и владе, који се политички нису слагали, потрајали су до 1879, до прве обнове трећине Сената. На опште изненађење, републиканци су и у том телу освојили већину. Суочен са републиканском већином у оба дома, Мак Махон је поднео оставку.<sup>54</sup> На његово место постављен је Жил Греви, чије ће председниковање бити обележено преображајем Треће републике.

#### 4.2. „Гревијев устав“

Избором Гревија за председника Републике, запечаћена је судбина орлеанском парламентаризму у Француској. Изјавивши приликом ступања на дужност да „неће никад водити борбу против народне воље, изражене кроз уставне органе“,<sup>55</sup> Греви је успоставио правило за понашање председника које је поштовано до краја Треће републике. У пракси, ово је значило да председник више није распуштао ни владу ни Посланички дом, као и да је изобичајен његов одложни вето у законодавству.<sup>56</sup> На тај начин поремећена је равнотежа власти која је проглашена уставом. Лишен најважнијих овлашћења, председник Републике није могао да ограничава законодавну власт. Тежиште политичке моћи прешло је на домове, који су, као што ћемо видети, постепено преузимали функције извршне власти. Ова тежња законодавне власти проузроковала је велику нестабилност влада, које су током целе историје Треће републике често падале или давале оставке.<sup>57</sup> Каснији покушај председника Милерана (1920–1924) да оживи своју функцију и врати равнотежу завршио се потпуним неуспехом – уместо да му је положај ојачан, председник је под притиском парламента морао дати оставку.<sup>58</sup> Устаљена премоћ законодавне власти није се могла пореметити. Гревијев преседан је, без промене уставних закона, од државе „републиканског облика, а монархијске

<sup>52</sup> С. Јовановић (1990), *loc. cit.*

<sup>53</sup> Д. Поповић (1994), *loc. cit.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, 146.

<sup>55</sup> Р. Bodineau, М. Verreaux, 95.

<sup>56</sup> Д. Поповић (1994), *loc. cit.*

<sup>57</sup> Вид. René Rémond, *La République souveraine. La vie politique en France (1879–1939)*, Librairie Arthème Fayard, Paris 2002.

<sup>58</sup> Предлог је био да се шефу државе да право да самостално распушта доњи дом, по угледу на британску праксу. Уместо тога, насупротив уставним законима, практично је успостављена политичка одговорност председника. Слободан Јовановић, *О држави*, БИГЗ, Београд 1990, 430 и даље.

суштине“;<sup>59</sup> засноване на равнотежи грана власти, начинио монистичку парламентарну републику.

### 4.3. Ревизије устава

Коначни облик уређењу Треће републике дале су две уставне ревизије, од којих је само једна имала стваран значај. Прва уставна ревизија, извршена 21. јануара 1879, била је сасвим симболична. Њоме је престоница из Версаја враћена у Париз.<sup>60</sup> Друга уставна ревизија састојала се из два дела. Први акт, донесен 14. августа 1884, увео је више новина – проглашено је да републикански облик владавине не може бити предмет уставне ревизије, као и да припадници династија не могу бити изабрани на функцију председника Републике.<sup>61</sup> Такође, тај акт је променио први уставни закон (од 24. фебруара 1875) тако што је укинуо установу доживотних сенатора.<sup>62</sup> Други акт ревизије, од 9. децембра исте године, такође се односио на Сенат. Њиме је проглашено да они сенатори који су били доживотно постављени ту функцију задржавају до смрти, а замењују се сенаторима чији је мандат девет година.<sup>63</sup> Поред тога, промењен је и начин њиховог бирања. Уместо избора једног електора по општини, без обзира на њену величину, уведено је да свака изборна јединица даје изборника сразмерно броју гласача.<sup>64</sup> На тај начин је спречено да мање и бројније сеоске општине буду натпредстављене.

Јасно је да су ове преправке устава од 1875. имале циљ да ублаже конзервативно уређење Републике, као и да спрече њено евентуално замењивање монархијом. Чињеница да су ове ревизије усвојене значи да су републиканци коначно однели победу над монархистима и да су успели да устроје државу на начин који је одговарао њиховој почетној идеји.

## 5. УСТАВНА ПРАКСА

Уставни закони, ревизије и „политички преседани“ дали су оквир система власти Треће републике. Оно што је тај оквир испуни-

<sup>59</sup> С. Јовановић (1990а), 158.

<sup>60</sup> Р. Bodineau, М. Verpeaux, 91.

<sup>61</sup> Иако је овим ревизиона власт Скупштине наизглед ограничена, њено својство суверена у правном смислу није тиме оспорено – ограничење своје ревизионе власти је сама Скупштина увела, и сама га може уклонити. Вид. R. C. de Malberg (1920), II, 600–616.

<sup>62</sup> Р. Bodineau, М. Verpeaux, 92.

<sup>63</sup> *Ibid.*, 93.

<sup>64</sup> *Ibid.*

ло садржином, односно оно што је највише обликовало односе међу гранама власти биле су установе међусобне контроле. Њихово порекло је разнолико. Једне имају дугу традицију употребе у Француској, друге су реципиране из Енглеске, док су треће оригинална решења устава од 1875. Ради прегледније анализе, поделићемо их у две групе: средства парламентарне контроле извршне власти и облици учешћа извршне власти у законодавству.

### 5.1. Средства парламентарне контроле извршне власти

Већ је напоменуто да је одговорност извршне власти пред законодавном главна особина парламентаризма. У Трећој републици коришћене су установе којима се та одговорност остварује или допуњује, а то су: 1) питања; 2) интерпелације; 3) парламентарне анкете; 4) сталне комисије; 5) гласање о буџету.

1) Питања су била средство којим су чланови парламента захтевали од министара да се изјасне поводом своје делатности. Постојала су два облика: усмено и писано.<sup>65</sup> Усменим питањем није се могла започети расправа нити се оно могло поставити без претходне сагласности министра.<sup>66</sup> Цела процедура сводила се на следеће кораке: посланик (или сенатор) поставља питање пред једним од домова, министар му одговара и, евентуално, посланик даје кратку реплику на одговор. Све се завршава без расправе и гласања, простом изјавом председавајућег да је питање закључено.<sup>67</sup> Како је ова пракса одузимала доста времена, а није могла да започне расправу, уведена су писана питања.<sup>68</sup> Процедура подношења писаног питања такође је била једноставна: предавана су председавајућем, и одговор на њих је морао бити објављен у року од осам дана у службеном гласнику (*Journal officiel*).<sup>69</sup> Овај облик комуникације годио је француским посланицима – за само седам година постављено је скоро 26.000 питања.<sup>70</sup> Иако јесу поједноставила процедуру и растеретила дневни ред домова, писана питања створила су потребу за знатним проширењем бирократије.

2) Интерпелације су, за разлику од питања, биле средство којим се остваривала политичка одговорност извршне власти.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> М. Nauriou, 580.

<sup>66</sup> Adhémar Esmein, Henri Nézard, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, II, Recueil Sirey, Paris 1921, 444.

<sup>67</sup> Због овога, питања и одговори често нису изазивали интересовање домова, а понекад ни самог министра. J. Barthélemy, 109.

<sup>68</sup> Она су преузета из британске праксе, а уведена су резолуцијама 1909. за Посланички дом и 1911. за Сенат. М. Nauriou, *loc. cit.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> J. Barthélemy, 110.

<sup>71</sup> А. Esmein, H. Nézard, *loc. cit.*

Интерпелацијама се захтевало од министара да се изјасне поводом личних аката или, у случају шефа Савета, политике целе владе. Такође, поводом тих аката могла се започети општа расправа и могло се довести у питање поверење министру или влади.<sup>72</sup> Интерпелацију предлаже један или више чланова парламента. Предлог се у писаној форми предаје председавајућем који га потом чита пред домом, након чега се одређује дан када ће се интерпелација обавити. Ако се њоме доводи у питање делатност из области унутрашњих послова, дан за извршење не може бити одложен дуже од месец дана. Ако је пак из области спољних послова, таквог ограничења нема.<sup>73</sup> Изузетно, интерпелирани министар може прихватити да се одмах приступи расправљању или чак да се обично питање претвори у интерпелацију.<sup>74</sup> У дану интерпелације води се општа расправа у дому у којем је покренута и завршава се гласањем о преласку на дневни ред.<sup>75</sup> У случају „простог“ преласка на дневни ред (*ordre du jour pur et simple*), интерпелација формално нема никакве последице.<sup>76</sup> Међутим, постоји и „мотивисан“ повратак на дневни ред (*ordre du jour motivé*). Он се појављује у два облика: први, са поверењем, и други, без поверења. У првом случају опет нема формалних последица, мада је политички то свакако било веома значајно. У другом, интерпелирани министар или влада морају дати оставку.<sup>77</sup>

Моћ домова да натерају владу на оставку јесте суштина политичке одговорности, која је основ парламентарног режима. Због овога се интерпелацији приписивао велики значај у оквиру система власти, утолико пре што је она стара француска установа.<sup>78</sup> Међутим, у Трећој републици интерпелација је попримила другачији облик него у претходним режимима – први пут су министри и влада одговорни равноправно пред оба дома. Уставна одредба на којој почива ово овлашћење припада чл. 6 Закона од 25. фебруара, која гласи: „Министри су пред домовима солидарно одговорни за општу политику владе и појединачно, за своје личне акте.“ Поводом ове норме вођена је расправа међу правним писцима. Наиме, постојала је недоумица да ли заиста оба дома имају право да приморају владу на оставку, односно колико је оправдано доделити то овлашћење Сенату. На први поглед, супротно је конзервативној улози горњег дома да он обара вла-

<sup>72</sup> J. Barthélemy, *loc. cit.*

<sup>73</sup> M. Nauriou, 580 581.

<sup>74</sup> Такође је било могуће да други посланик или сенатор преузме интерпелацију од које је предлагач одустао. *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*, 581.

<sup>76</sup> Дешавало се, међутим, да министри захтевају да им се изгласа поверење. У случају да се то одбије и прихвати само „прост“ прелазак на дневни ред, они су давали оставке. J. Barthélemy, 111.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Настала је током Француске револуције. A. Esmein, H. Nézard, II, 447.

де и министре, утолико пре што то овлашћење није имао ни у једном другом парламентарном систему.<sup>79</sup> У одбрану овог овлашћења изнети су аргументи да сâм текст устава то Сенату омогућава, као и да је сасвим логично доделити му га како би могао да обара „опасне“ и „револуционарне“ владе. Оно што је превагнуло јесте да је уставна пракса потврдила да Сенат то право има и користи.<sup>80</sup> Због овога је ова расправа изгубила смисао и коначно је напуштена.<sup>81</sup>

Интерпелација је свакако моћно средство. Због тога се природно поставља питање какве је последице имала њена употреба у пракси. Систем власти Треће републике често је критикован због, наводно, велике нестабилности влада и министара изазвана прекомерном употребом питања и интерпелација.<sup>82</sup> Иако је ова критика по много чему основана, у неким својим аспектима је и претерана. Наиме, тачно је да већина влада није трајала дуже од пола године, као и да је било оних које су опстале само један дан.<sup>83</sup> Иако углавном јесу обаране интерпелацијама, не може се рећи да је та установа узрок нестабилности влада. Посреди је била, пре свега, распарчана и нестабилна политичка сцена – доњи дом редовно је био састављен од преко десет посланичких група.<sup>84</sup> У редовним приликама, било је јако тешко да се од толиког броја различитих странака састави стабилна већина. Међутим, у временима кризе, стваране су владе „националног јединства“ које су опстајале више година и далеко су мање ометане питањима и интерпелацијама – чувен је пример влада Поенкареа 1922–1924. и 1926–1928, које су постављане у време финансијских криза, а обаране када би кризе биле окончане.<sup>85</sup> Из овога се јасно види да установа интерпелације није узрок начелне нестабилности влада. Још један доказ овога јесте стабилност министарског положаја – иако су владе брзо падале, многи министри су годинама без прекида остајали на својим местима или мењали места, а остајали министри.<sup>86</sup> Интерпелација, дакле, није сама по себи рушилачка установа – она то постаје ако се неодговорно употребљава.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Сенат је први пут оборио владу 1894. Иако је након тога ушло у праксу да и Сенат обара владе, он је то чинио далеко ређе него Посланички дом. J. Barthélemy, 113.

<sup>81</sup> Више о расправи на ту тему у: D. Popović (1992).

<sup>82</sup> На пример, од 1905. до 1909. покренуто је 293 интерпелације и 76 питања. A. Esmein, H. Nézard, II, 463.

<sup>83</sup> На пример, влада Рошбуеа (*Rochebouet*) изабрана је и оборена 23. новембра 1877. J. Barthélemy, 114.

<sup>84</sup> *Ibid.*, 40 44.

<sup>85</sup> С. Јовановић (1990б), *loc. cit.*

<sup>86</sup> Међу њима било је министара који су опстајали дуже него сама министарства. Нпр. Луј Барту је 4 године, 7 месеци и 19 дана без прекида био министар. J. Barthélemy, 114.

3) Парламентарне анкете биле су на располагању домовима кад год су желели да се обавесте о делатностима извршне власти. Преузете из британског система још током Реставрације, анкете су омогућавале Посланичком дому и Сенату да сазнају чињенице које нису могли обичним питањем (злоупотребе органа управе, значајни политички догађаји, стање пољопривреде и индустрије, неправилности приликом избора итд.). Укратко, анкете су пружале увид у то како се спроводе мере извршне власти.<sup>87</sup> Саме анкете спровођене су посредством анкетних комисија, које су сачињавали чланови дома који их поставља, изабрани по поступку који овај дом пропише.<sup>88</sup> Комисије су се обавештавале на лицу места и могле су користити сведочења.<sup>89</sup> У суштини, парламентарне анкете сводиле су се на допунско средство контроле.

4) Сталне комисије су, за разлику од претходних установа које су по својој природи повремене, облик сталне парламентарне контроле извршне власти.<sup>90</sup> Посланички дом и Сенат су, независно један од другог, састављали комисије од мањег броја својих чланова. Њихов основни задатак био је да прате делатност појединих министарстава, да са њима сарађују и да учествују у парламентарним расправама (дебатама). Ово је било могућно захваљујући томе што су се комисије и њихове надлежности скоро потпуно поклапале са министарствима (нпр. Комисија за спољне послове радила је са Министарством спољних послова).<sup>91</sup> У пракси су сталне комисије биле још један вид задирања законодавне власти у делатност извршне – поред праве владе, домови су у облику сталних комисија створили још једну, што је неизбежно изазивало сукобе.<sup>92</sup> Показало се, међутим, да у временима кризе сталне комисије могу дати драгоцен допринос успешном извршавању власти.<sup>93</sup>

5) Гласање о буџету. Моћ парламента да одлучује о буџету и, опште узев, о финансијским питањима једно је од најугицајнијих средстава контроле. Свака делатност извршне власти изискује новчана средства која, на крају, мора одобрити законодавна власт. Било то у облику буџета, кредита или „буџетских дванаестина“, парламент лако може условљавати извршну власт – није била реткост да

<sup>87</sup> A. Esmein, H. Nézard, II, 467.

<sup>88</sup> M. Nauriou, 582 583.

<sup>89</sup> Законом од 23. марта 1914, утврђено је да се све изјаве које комисије сматрају корисним морају поновити, под претњом новчане казне, пред судским званичницима и председником комисије, како би им се дала судска форма. *Ibid.*, 583.

<sup>90</sup> *Ibid.*, 584.

<sup>91</sup> Комисија је, у принципу, било колико и министарстава. *Ibid.*

<sup>92</sup> С. Јовановић (1990б), 431.

<sup>93</sup> Више о систему сталних комисија у: Joseph Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, Paris 1934.

владе падају зато што се нису могле договорити са домовима око средстава.<sup>94</sup> Иако то уставом није одређено, буџет се, у принципу, изгласавао сваке године. У случају да се не изгласа на време, уводиле су се привремене „буџетске дванаестине“ које су трајале по месец дана, током којих би се коначно решио буџет за ту годину.<sup>95</sup> Кредити су, за разлику од буџета, били облик ванредног финансирања владе и морали су бити одобрени посебним законом. У овој области приметан је недостатак уставних одредаба. Пре свега, две значајне демократске тековине нису укључене: није предвиђено да се буџет мора доносити сваке године, нити је одређено колико се прошлогодишњи буџет може продужити, односно колико се дванаестина може увести.<sup>96</sup> Овај мањак правила оставио је доста простора за злоупотребе.<sup>97</sup> Све у свему, само једна уставна одредба тиче се финансија.

Члан 8 Закона од 24. фебруара даје предност Посланичком дому приликом изгласавања финансијских закона.<sup>98</sup> Теоријски, ова предност доњег дома је сасвим хронолошка – Сенат и даље може одбити предлог буџета који је Посланички дом претходно изгласао. Међутим, пракса нам говори да је Сенат, са минималним изменама и уз извесна одлагања, увек прихватао предлоге доњег дома.<sup>99</sup> Ово је у складу са његовим уобичајеним начином поступања – ретко кад се Сенат отворено супротстављао Посланичком дому – своју конзервативну улогу радије је испуњавао успоравањем и одлагањем поступака.<sup>100</sup> Речит изузетак од овог правила чини поступање Сената за време левичарских влада од 1924. до 1926. и од 1932. до 1934.<sup>101</sup> Ипак, начелни став горњег дома остаје „пасивни отпор“.<sup>102</sup>

На први поглед, установе парламентарне контроле извршне власти толико су бројне и утицајне да стичемо утисак да су владе

<sup>94</sup> M. Nauriou, 581 582.

<sup>95</sup> Ово је често био узрок нестабилности и нереда у управи. *Ibid.*, 582.

<sup>96</sup> На основу овога Есмен закључује да је парламент могао изгласати порезе и буџет за више година, као и да је могао поделити средства на стални и годишњи фонд, по угледу на британски парламент. Вид. A. Esmein, H. Nézard, II, 419 428.

<sup>97</sup> Зато што није било уставом одређених рокова, домови су могли бескрајно да одлажу изгласавање буџета, чиме би извршну власт стављали у неповољан положај. *Ibid.*

<sup>98</sup> У тексту стоји да се предлози финансијских закона морају прво ставити пред Посланички дом и да их прво он мора изгласати.

<sup>99</sup> J. Barthélemy (1925), 64.

<sup>100</sup> *Ibid.*, 80 83.

<sup>101</sup> Назване „картелима левице“, владе су се састојале од радикала социјалиста и независних радикала, које је подржавала Социјалистичка партија. За време њихове владавине конзервативни Сенат се отворено супротстављао социјалистичким мерама које су увођене – бескрајно је одлагао предлоге закона, одбијао их у потпуности и обарао је владе. Вид. René Rémond, *La République souveraine. La vie politique en France (1879 1939)*, Librairie Arthème Fayard, Paris 2002, 235 277.

<sup>102</sup> J. Barthélemy (1925), *loc. cit.*



остављене на милост и немилост домовима. То није далеко од истине. Ипак, однос ове две гране власти није толико једноставан. Извршна власт имала је одређена средства на располагању која помешати однос чине нешто умеренијим и далеко сложенијим. Међутим, оно што онемогућује једнострану процену тог односа јесте начин на који систем власти функционише током ратног стања. Као што ћемо видети, Трећа република тада поприма битно другачији облик.

## 5.2. Облици учешћа извршне власти у законодавству

Овлашћења извршне власти која се тичу законодавне у суштини се свде на учешће у поступку доношења закона и његовом извршавању. Једино средство контроле које је додељено извршној власти било је председничково распуштање доњег дома. Како је о томе већ било речи, наша анализа своди се на преглед четири установе: 1) законодавна иницијатива; 2) учешће у расправи; 3) проглашење (промулгација) закона; 4) извршавање закона.<sup>103</sup>

1) Законодавна иницијатива. На основу чл. 3 Закона од 25. фебруара, председник Републике и чланови оба дома равноправно деле право предлагања закона.<sup>104</sup> Акти којима председник то своје право остварује називају се „законски пројекти“ (*les projets de loi*), који имају облик председничког декрета (уредбе), са премапотписом једног или више министара.<sup>105</sup> Једном представљени домовима, законски пројекти могу бити повучени само новим актом председника. Зато се сматра да су они, упркос премапотпису, председнички, а не министарски акти.<sup>106</sup> Тако је, барем, у теорији. У пракси је ретко кад пројекат закона био идеја самог председника – то је препуштано министрима. Председник је, као и у много чему другом, само потврђивао њихову вољу.<sup>107</sup> Још једна разлика између уставног текста и уставне праксе јесте непостојање стварно равноправне поделе законодавне иницијативе. У складу са уставним начелом, законским предлозима извршне власти није обезбеђена никаква предност у односу на оне парламентарног порекла: нису постојале врсте закона које је само извршна власт могла да предлаже, нити су били одређени дани када су њени предлози разматрани.<sup>108</sup> Како ових или сличних мера није било,

<sup>103</sup> М. Hauriou, 490.

<sup>104</sup> *Les constitutions de la France depuis 1789*, 331.

<sup>105</sup> Насупрот овом, предлог чланова парламента преводи се са „предлог за кона“ (*proposition de loi*). А. Esmein, Н. Nézard, II, 400.

<sup>106</sup> Министри су, међутим, били ти који су пројекте подносили домовима. *Ibid.*

<sup>107</sup> Вид. J. Barthélemy (1925), 84 98.

<sup>108</sup> Та пракса је постојала у британском парламентаризму. М. Hauriou, 490 491.

законодавна власт успела је и овде да потисне извршну – предлагање закона практично су преузели чланови парламента.<sup>109</sup>

2) Учешће у расправи. У Трећој републици поступак расправљања о закону није уређен уставом већ правилницима домова. У њима су садржана два основна правила: сви пројекти и предлози закона, пре него што дођу пред домове, морају бити достављени једној комисији коју заједнички постављају домови, и, пре него што коначно бивају прихваћени, сви пројекти и предлози закона морају да прођу кроз више узастопних читања, од којих се свако завршава гласањем.<sup>110</sup> Учешће извршне власти у овој процедури врши се посредством министара или, уместо њих, „владиних комесара“ (*les commissaires du gouvernement*).<sup>111</sup> Они могу учествовати у раду помених комисија за припрему закона, као и у расправи пред домовима.<sup>112</sup> Међутим, начин њиховог учешћа није исти у оба случаја. Приликом рада са комисијом, министри се, по обичају, могу појавити само по позиву и повлаче се након што су се изјаснили, односно пре него што расправа започне. Насупрот томе, када учествују у расправи пред домовима, они могу да дођу када желе, да узму реч исто као и чланови парламента, као и да учествују у самом разматрању.<sup>113</sup> Присуство извршне власти у расправама било је од малог практичног значаја.

3) Проглашење закона је председнички декрет са премапотписом министра, којим усвојени закон постаје извршан.<sup>114</sup> Устав од 1875. посвећује му само две одредбе: једна установљава да председник Републике проглашава законе које су домови усвојили, а друга додаје да се проглашење мора извршити у року од месец дана од када је закон достављен председнику.<sup>115</sup> Ако је закон донет по хитном поступку, рок је само три дана. У том временском распону председник може захтевати од домова ново разматрање, које они не могу одбити.<sup>116</sup> Ако парламент након другог разматрања опет усвоји закон,

<sup>109</sup> А. Esmein, H. Nézard, II, 400 401.

<sup>110</sup> *Ibid.*, 402 403.

<sup>111</sup> Владини комесари, постављени декретом, помажу министрима приликом расправљања о одређеном закону. Они их не могу у потпуности заменити, јер домови имају право да позову министра да лично учествује у расправи. M. Nauriou, 491.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *Ibid.*, 491 492.

<sup>114</sup> Када закон постане извршан, њега употребљавају органи извршне власти. Када је закон објављен, он постаје доступан грађанима, што га чини обавезним. Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Librairie Daloz, Paris 1926, 740.

<sup>115</sup> Члан 3 Закона од 25. фебруара и члан 7 Закона од 16. јула.

<sup>116</sup> Председник ово захтева посредством „мотивисане поруке“ (*message motivé*). Вид. чл. 7 Закона од 16. јула.

председник је дужан да га прогласи.<sup>117</sup> Одложни вето председника никада није искоришћен у пракси – као и распуштање доњег дома, он је уставном конвенцијом забрањен.<sup>118</sup>

Природа проглашења закона била је предмет расправе. Наиме, оно има извесне сличности са законодавном санкцијом, што је подстакло одређене ауторе да их поистовете.<sup>119</sup> За разлику од проглашења, право законодавне санкције, које је било својство монарха, јесте апсолутни вето – без потврде шефа државе, акт парламента никада не може постати закон.<sup>120</sup> Суштина проглашења закона је у томе да је то акт председника којим он потврђује да је закон заиста прошао кроз законодавни поступак. Одређени аутори сматрали су да је оно, у ствари, наређење председника извршним органима да закон примењују – логична последица поделе власти.<sup>121</sup> Међутим, ако пажљивије погледамо сâм текст проглашења, видимо да оно није написано наредбеним (императивним) тоном, већ само потврђује да су закон изгласали домови и да ће он бити извршаван.<sup>122</sup> Нигде не пише да председник нешто наређује нити да извршност закона произлази из његовог ауторитета. На основу тога може се закључити да је проглашење, у суштини, само формалан акт којим почиње извршавање закона.<sup>123</sup>

4) Извршавање закона. Члан 3 Закона од 25. фебруара овлашћује председника Републике да се „стара о извршавању закона“. Он то остварује доношењем општих подзаконских аката у облику уредбе.<sup>124</sup> Замисао је била да се овим актима закон растерети бројних детаља који би умањили јасност његовог текста, а неопходни су за саму примену.<sup>125</sup> Међутим, у пракси се дешавало да се декретима

<sup>117</sup> Ако и други пут одбије, теоријски је могућно да га доњи дом оптужи за велеиздају. J. Barthélemy, P. Duez, 738-739.

<sup>118</sup> Чак и да јесте коришћен, одложни вето био би од малог значаја јер се не захтева нека квалификована већина приликом другог изгласавања. M. Nauriou, 494.

<sup>119</sup> A. Esmein, H. Nézard, II, 67, фн. 21.

<sup>120</sup> J. Barthélemy, P. Duez, *loc. cit.*

<sup>121</sup> Према овој теорији, само председник, као шеф извршне власти, може наредити њеним органима да закон примењују – законодавна власт то не може учинити. A. Esmein, H. Nézard, II, 66.

<sup>122</sup> Текст гласи: „Сенат и Посланички дом су усвојили, председник Републике проглашава закон који гласи: (текст закона). Овај закон, разматран и усвојен од стране Сената и Посланичког дома, биће извршаван као закон државе“. R. C. de Malberg (1931), 147.

<sup>123</sup> *Ibid.*, 147-148.

<sup>124</sup> Прописи које доноси председник представљају прве кораке извршавања закона. Поред њих постоје и они које доносе министри, а тичу се организације управе, односно даљег извршавања и примењивања закона. J. Barthélemy, P. Duez, 773.

<sup>125</sup> A. Esmein, H. Nézard, II, 78.

уређује и законска материја.<sup>126</sup> Ово се дешавало јер се уредбе далеко брже и лакше доносе, а по много чему су сличне законима: оба акта садрже опште и апстрактне правне норме, једнако обавезују грађане, непосредно се примењују на суду, снабдевени су санкцијом итд.<sup>127</sup> Упркос томе, не треба мешати уредбодавну власт председника са делегацијом законодавне власти, још мање са учешћем извршне власти у вршењу законодавне. Разлика произлази из тога што су декрети, у материјалном и у формалном смислу, подређени закону.<sup>128</sup> Својим садржајем они му не смеју бити супротстављени, нити га могу ставити ван снаге или одложити његову примену.<sup>129</sup> Ако то чине, Државни савет их може поништити.<sup>130</sup> Дакле, по својој природи, уредбе нису облик вршења законодавне власти – оне су ограничене законом, произлазе из њега и допуњују га.<sup>131</sup> Овај однос аката законодавне и извршне власти важио је за време мира. Током ратних стања он се у великој мери мењао.

Далеко најзначајнији оружани сукоб који се одиграо током Треће републике био је Први светски рат. Он је свакако био велики изазов и за њен правни поредак. Наиме, јасно је да током рата извршна власт мора бити способна да брзо доноси значајне одлуке – није увек могућно чекати да законодавна власт одобри сваки корак. Овај проблем постојао је и раније, те су у теорији постојала два решења: прво (немачко) решење подразумева да у „стању нужде“ (*notrecht*) извршна власт може ставити ван снаге све акте који је ограничавају (уредбе, законе, па и сâм устав) и представља привремени повратак на поредак апсолутне власти монарха;<sup>132</sup> друго решење, које је прихваћено у већини западних земаља, поштује уставна и законска ограничења – то је систем претходних парламентарних одобрења и накнадних потврда.<sup>133</sup> Теоријски, то је значило да, у временима кризе, сви акти који су у супротности са законом или уставом остају неправилни, али, извршна власт која их је донела може бити ослобођена одговорности посредством посебних закона

<sup>126</sup> Не рачунајући случајеве незаконитости, декретима је уређивана материја закона на позив законодавца. Тада они носе назив „уредбе јавне управе“ (*règlements de l'administration publique*), а, за разлику од обичних уредаба, обавезно их разматра Државни савет на општем заседању. *Ibid.*, 80.

<sup>127</sup> *Ibid.*, 75.

<sup>128</sup> R. C. de Malberg (1931), 33.

<sup>129</sup> M. Nauriou, 497.

<sup>130</sup> Државни савет (*Conseil d'Etat*), поред тога што је управни суд, проверава законитост свих аката извршне власти. Вид. J. Barthélemy (1925), 199 209.

<sup>131</sup> R. C. de Malberg (1931), 35.

<sup>132</sup> Ово решење присутно је у већини устава старих немачких држава, прећутно је одобрено у уставу од 1871, и благо ограничено у Уставу Вајмарске републике. J. Barthélemy, P. Duez, 242 243.

<sup>133</sup> *Ibid.*, 243 244.

(*bills d'indemnité*).<sup>134</sup> У пракси, међутим, није било тако: многе уредбе примењиване су као потпуно законите, иако су њима закони мењани, одлагана је њихова примена, или су чак стављани ван снаге.<sup>135</sup> Ова отворена незаконитост у поступању извршне власти накнадно је покривана законима. Дешавало се, међутим, да приликом позакоњења неке уредбе буду изостављене.<sup>136</sup> Суочен са проблемима који су због тога настали, Државни савет је, врло слободним тумачењем уставног текста, изградио теорију о ратним овлашћењима извршне власти.<sup>137</sup> Према тој теорији, председник Републике је, на основу чл. 3 Закона од 25. фебруара, имао право да одлучи да ли је примењивање одређених закона у складу са ратним потребама земље. Право извршавања закона укључује, дакле, и право да се не извршавају.<sup>138</sup> Имајући у виду однос грана власти према уставу од 1875, тешко је поверовати да је то право значење чл. 3. Ипак, пракса и теорија Државног савета потврђују да, током рата, уредбе нису потпуно подређене законима, већ их могу, у крајњим случајевима, заобићи.

Извршна власт има значајну улогу у животу закона. Она је присутна у сваком кораку његовог доношења, а потом је надлежна за његово извршавање. Ипак, када се све сабере, она нема велики утицај на законодавну власт. Сва овлашћења извршне власти, односно председника Републике, врло су ограничена. Законодавна иницијатива чланова парламента у пракси је значајнија од оне која припада председнику; учешће министара и комесара у расправама у суштини је небитно; проглашавање закона више личи на обавезу него на право председника; чак и извршавање закона, што би требало да припада искључиво извршној власти, веома је ограничено вољом домова. Имајући у виду сва овлашћења извршне власти, не може се рећи да она стварно учествује у вршењу законодавне. Извршна власт је присутна, она има утицаја, али, на крају, све зависи од воље парламента.

## 6. ЗАКЉУЧАК

Из настанка и развоја система власти Треће републике могу се извући многе поуке. Пре свега, својим настанком, Трећа република показала је да се начела монархијског (орлеанског) парламентаризма

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> A. Esmein, H. Nézard, II, 95.

<sup>136</sup> На пример, уредба од 10. септембра 1914, којом је стављен ван снаге чл. 65 Закона од 22. априла 1905 (који се тичао цивилних функционера), грешком није накнадно потврђена Законом од 30. марта 1915 (који је потврдио једну другу уредбу која се тичала војних функционера). M. Hauriou, 501, фн. 2.

<sup>137</sup> J. Barthélemy, P. Duez, 244.

<sup>138</sup> *Ibid.*

не могу успешно спојити са републиканским обликом владавине – довољна је била једна криза, па да дође до корените промене система власти. Напуштањем основних тековина орлеанског парламентаризма – двојне одговорности владе и права шефа државе да распусти доњи дом – омогућено је, први пут у историји, да се парламентаризам прилагоди републиканском оквиру. Овај преображај Треће републике изведен је, углавном, без званичне промене уставних закона – кључне одредбе измењене су уставном конвенцијом, што је за један континентални систем права реткост.

Систем власти који је овако настао био је мањкав. Законодавна власт је, под утицајем старих револуционарних идеја, постепено потискивала извршну власт и преузимала је њене делатности. Подређен положај извршне власти према парламенту отежавао је њен рад и довео је до велике нестабилности влада, које су ретко опстајале дуже од шест месеци. Овај однос грана власти нагло се мењао током криза и ратних стања – домови су тада давали пуно поверење владама, које су далеко дуже трајале и могле су неспутано да доносе неопходне уредбе – чак и оне које су у супротности са законом. Ова променљивост Треће републике производ је, највећим делом, особености њене политичке сцене. Ипак, без обзира на то да природа политичких снага има пресудан утицај, неспоран је значај устава Треће републике за особености, ако не и слабости, њеног система власти. Устав од 1875. настао је као плод компромиса и написан је доста штуро. Оставивши извесне празнине и неподесна решења, текст је морао бити допуњен уставном праксом. У таквим околностима, његова садржина измењена је конвенцијама које су од Треће републике направиле монистичку парламентарну републику. Опширније и јасније написан устав можда не би дозволио овакву промену без формалне ревизије.

На крају треба напоменути да је Трећа република до данас најдуговечнија француска република, која је, готово случајно, тај облик владавине усталила. Показавши да добар квалитет уставног текста није нужен за његову дуговечност, Трећа република и њен устав и данас остају занимљиве и особене појаве у историји и уставноправној теорији

Stefan Dušanić

Student

University of Belgrade Faculty of Law

THE RELATION BETWEEN THE EXECUTIVE AND THE  
LEGISLATURE IN THE THIRD FRENCH REPUBLIC

*Summary*

This paper encompasses historical and legal analysis of the relationship between the executive and the legislative branch of the Third French Republic. The examination of the inception and development of that relationship provides a basis for understanding the origins of the Constitution of 1875 and the nature of its transformation. By exploring the constitutional framework and the examples of its application, the paper aims at defining the nature of the Third Republic and its relevance to legal history and the general theory of Constitutional Law.

Key words: *Third French Republic. – Parliamentarism. – Separation of powers.*