



Komentář ke změnám francouzské ústavy ze dne 21. července 2008



JUDr. Jan Pulda, LL.M.

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Ústavní změny přijaté ústavním zákonem dne 21. července 2008 se týkají primárně reformy institucí V. republiky a přímo souvisí s vítězstvím Nicolase Sarkozyho v prezidentských volbách v loňském roce, v nichž institucionální reforma hrála jednu z hlavních rolí volební kampaně. Jedná se zdaleka o nejhlubší ústavní-institucionální změny za dobu trvání V. republiky.

Ačkoliv je pravicová koalice prezidenta Sarkozyho v Národním Shromáždění i Senátu v solidní většině, ústavní změny byly přijaty většinou pouhého jednoho hlasu (oním hlasem navíc byl socialistický poslanec a bývalý ministr kultury Jack Lang), neboť ke schválení bylo třeba třípětinové většiny Kongresu (společné zasedání Národního shromáždění a Senátu). Lze říci, že změny francouzské ústavy mají za následek posílení pravomocí Parlamentu na úkor vlády, a také byly upřesněny, v některých případech omezeny pravomoci prezidenta.

Jedním z nejdiskutovanějších bodů byla ustanovení o povinnosti uspořádat, referendum v případě přistoupení dalších států k Evropské unii. Příslušný článek zůstal v platnosti, nicméně v jiné podobě než tomu bylo doposud.

Je zřejmé, že některé pravomoci prezidenta byly rozšířeny, avšak tím kdo byl na svých pravomocích „krácen“ nebyl parlament nýbrž předseda vlády. Premiér bude mít od nynějška mnohem menší možnosti, jak ovlivnit program schůze parlamentu, než tomu bylo doposud a v neposlední řadě bude diskuse o návrzích zákonů probíhat nejdříve nad návrhy které byly vypracovány v parlamentních výborech, nikoliv nad návrhy, jež byly vypracovány a předloženy vládou. Navzdory tomu, že prezident požadoval možnost moci účastnit se běžných zasedání parlamentu, nebylo mu v tomto bodu vyhověno a bude moci být přítomen pouze při zasedání Kongresu. Prezidentské pravomoci byly zřetelně rozšířeny o oblasti národní bezpečnosti, neboť formulace článků 15 a 21, činí úřad prezidenta navíc odpovědným za národní bezpečnost, nikoliv „pouze“ vrchního velitele ozbrojených sil.

Poměrně kriticky byla ve Francii přijata novelizovaná verze čl. 49, která je některými považována za nedemokratické ustanovení, neboť technicky dovoluje přijmout zákon, aniž by o něm bylo hlasováno. Navíc dle článku 49, nebyla nikdy nedůvěra vyslovena, a již v minulosti, byl poměrně často využíván zejména v období let 1988-1993.

Celkově za nevýznamnější jsou považovány změny, které se týkají následujících témat:

- a) vztahů mezi parlamentem a vládou
- b) postavení opozice v parlamentu
- c) procedurální změny, týkající se navrhování zákonů
- d) vlastní projednávání zákonů
- e) zvýšení počtu parlamentních výborů
- f) otázky obrany a zahraničních misí

K vlastnímu znění nové ústavy:**Článek 1:**

Byl doplněn o větu, která klade důraz na stejný přístup mužů i žen k voleným a společenským funkcím, když doslovně říká, že: “zákon podporuje rovný přístup mužů a žen k voleným funkcím a volebním mandátům, stejně tak jako odpovědnosti vyplývající z profesních či společenských závazků“. Toto znění bylo vyňato z článku č. 3 a přesunuto z koncepčních důvodů do čl. 1.

Článek 6:

Doznal poměrně zásadních změn v tom smyslu, že stanovuje do budoucna limit na možnost zvolení prezidentem republiky na ne více než dvě po sobě jdoucí funkční období. Nemění však ani dobu trvání výkonu funkce (ta zůstává zachována na pěti letech) ani způsob, jímž je prezident volen.

Článek 11:

Rozšiřuje možnosti, ke kterým může být na návrh vlády či na návrh obou komor parlamentu vypsáno referendum. Konkrétně jde o otázky týkající se životního prostředí, které se tak zařazují mezi tématické okruhy spojené s organizací orgánů veřejné moci, reforem zdravotního a sociálního systému či veřejných služeb, jež byly taxativně vyjmenovány v předchozím znění ústavy. V další části tohoto článku ústava definuje podmínky za kterých je možné vypsání referenda, přičemž takový návrh musí být podpořen nejméně 1/5 členů parlamentu (tj. obou komor) s podporou 1/10 voličů, kteří jsou uvedeni ve voličských seznamech. Návrh na referendum bude mít vždy formu návrhu zákona. Zároveň omezuje vypsání referenda ve vztahu k právním normám jež jsou v platnosti méně než jeden kalendářní rok, s tím, že opakování referenda k jedné a té samé otázce může být uskutečněno nejdříve za dva roky.

Článek 13:

Stanovuje mimo jiné pravomoci prezidenta jmenovat do civilních a vojenských úřadů (typicky jmenování prefektů). Po novele je však tato prezidentská pravomoc omezena tak, že parlamentní rady mohou do procesu jmenování zasáhnout a nepotvrdit navrhované kandidáty.

Článek 16:

Další klíčovou změnou jsou omezení prezidenta republiky, která se týká řízení státu v situacích ohrožujících bezpečnost státu, jeho celistvost, jsou-li ohroženy mezinárodně-právní závazky Francie popřípadě je ohrožen chod ústavních orgánů veřejné moci. Nové znění článku 16 omezuje tzv. mimořádné prezidentské pravomoci po 30 a dále po 60 dnech.

Článek 17:

Je upřesněním prezidentských pravomocí v oblasti udělování milostí. Ty mohou být příště prezidentem uděleny toliko individuálně, nikoliv kolektivně.

Článek 18:

Doposud platilo, že prezident měl možnost se obrátit k oběma komorám Parlamentu s poselstvím, bez bližšího určení. Novelizovaný článek 18, však rozšiřuje prezidentské pravomoci tak, že poskytuje prezidentovi právo za tímto účelem svolat tzv. Kongres, tj. společné zasedání Sněmovny a Senátu. Na rozdíl od předchozího znění je však nyní možná rozprava k prezidentovu sdělení, nicméně ta může probíhat, aniž by byl prezident přítomen.

Článek 24:

Tento článek definuje složení parlamentu. Poprvé v době Páté republiky bylo pevně stanoven počet poslanců i senátorů. Na rozdíl od předchozího znění budou mít Francouzi žijící v zahraničí své zastoupení nejen v Senátu, ale i v Národním shromáždění.

Článek 25:

Novela článku 25 se vztahuje především k otázce dočasného nahrazení mandátu poslance, jež jej byl nucen opustit zpravidla z důvodu účasti ve vládě. Jak je patrné, nové znění ústavy tedy zavádí institut dočasných poslanců¹, kteří budou vykonávat mandát po dobu nepřítomnosti poslance zvoleného ve standardní době voleb do Národního shromáždění. Dále nové znění čl. 25 předpokládá vznik nezávislé komise, jejíž zřízení bude uskutečněno zákonem, který bude také definovat její fungování a která připraví návrh zákona, na základě kterého budou probíhat případné doplňkové volby či jakou další formou dojde k obsazení uvolněného mandátu.

¹ Tzv. klouzavý mandát

Článek 34:

Rozšiřuje oblast pravidel, která jsou regulována zákonem o “svobodu, pluralitu a nezávislost médií”, čímž poměrně zřetelně předpokládá změny v mediální legislativě. Dále pojednává o nutnosti zákonem stanovit pravidla, pro lokální volby stejně tak jako pro poslance reprezentující Francouze žijící v zahraničí a způsob výkonu jejich mandátů v místních zastupitelstvech. Do předposledního řádku článku také přibyla ustanovení o stanovování finančních cílů, na období několika následujících let, s tím, že tyto mají za cíl přivést k rovnováze veřejné rozpočty. K článku 34 je nově připojen odstavec, jež umožňuje oběma komorám Parlamentu přijímat některá usnesení, za podmínek stanovených organickým zákonem, která však nemohou narušit pravomoc vlády v těch otázkách, které budou organickým zákonem vymezeny.

Článek 35:

Stanovuje nová pravidla v případě, kdy se Francouzská republika rozhodne vojensky intervenovat v zahraničí. Novelou je vláda povinna zpravit Parlament o rozhodnutí o vojenské intervenci do tří dnů od jejího počátku, s tím že mají být specifikovány cíle takovéto vojenské operace. Toto sdělení může být předmětem parlamentní diskuse avšak nikoliv předmětem hlasování. V případě, že vojenský zásah překročí trvání čtyř měsíců, je vláda povinna o její prodloužení požádat Parlament, konkrétně Národní shromáždění.

Článek 38:

Tento článek ve svém novém znění toliko specifikuje, přijetí vládních či ministerských nařízení a to v tom smyslu, že mají být přijata vždy jen takovým způsobem, který bude výslovný.

Článek 42:

Novela tohoto článku mění dosavadní pravidlo, že se k obsahu zákona v prvním čtení vyjadřuje vláda, místo toho to budou výbory/komise na jejichž zasedáních se budou projednávat pozměňovací návrhy. Nově vytvořené pravidlo však nebude platit pro takové návrhy, které se budou dotýkat změn ústavních, návrhů státního rozpočtu a také zákonů modifikujícím systém sociálního zabezpečení. Další novinkou je pak pravidlo, kdy v případě, že dojde k prodloužení o šest týdnů mezi podáním návrhu zákona a jeho diskusí, je projednávání takového návrhu zastaveno, kromě návrhů, které jsou označeny za urgentní.

Článek 47:

K článku 47 se připojuje 2. odstavec, který modifikuje vztah Parlamentu a Účetního dvora v tom smyslu, že stanovuje povinnost jak Účetnímu dvoru tak Parlamentu spolupracovat při

kontrole vlády. Dále stanovuje povinnost poskytnutí asistence Vládě a Parlamentu ve věcech aplikace rozpočtu a ve věci financování sociálního systému, stejně tak jako hodnocení veřejných rozpočtů. Účetní dvůr má povinnost informovat veřejnost a činí tak prostřednictvím veřejných sdělení. Nové ustanovení rovněž explicitně zmiňuje povinnost udržování všech účetních dokladů tak aby byly v souladu se skutečným ekonomickým stavem a stavem majetku.

Článek 48:

Článek redefinuje program jednání parlamentu. Stanovuje, že vláda bude určovat program jednání vždy dva týdny v měsíci, dle předcházející úpravy to byla vždy vláda, kdo byl odpovědný za program jednání. O dalších dvou týdnech v každém měsíci pak rozhodují předsedové Senátu a Národního shromáždění. Minimálně jeden týden v měsíci je pak stanoven pro kontrolu činnosti vlády. Vláda může navíc na program jednání prioritně zařadit projednávání návrhy zákonů, kterými jsou návrh státního rozpočtu, zákony týkající se sociálního systému a návrhů zákonů, které byly podány před minimálně šesti týdny a mají vztah k čl.35, t.j. ke stavu bezpečnostní krize, či k vojenským intervencím v zahraničí.

Článek 49:

Nové znění tohoto článku upravuje možnost hlasování o důvěře vládě a návrhu na vyslovení nedůvěry. Vláda ho může použít v případě, že potřebuje schválit zákon zásadního významu, který se týká rozpočtových pravidel, či financování sociálního systému a to tak, že jeho návrh, po označení (viz výše) je automaticky přijat v případě, že do dvaceti čtyř hodin není podán návrh na vyslovení nedůvěry vládě.

Článek 51-1:

Zde novela Ústavy vyžaduje, aby v každé parlamentní komoře a také v rámci každého poslaneckého klubu byl vydán řád, který by měl stanovovat jak práva opozice tak i práva minoritních skupin v rámci Národního shromáždění i Senátu.

Článek 51-2:

Jde o zcela nový článek, který stanovuje, že od nynějška je možné zřídit vyšetřovací komise v každé parlamentní komoře zvlášť, pravidla fungování takové komise budou definována zákonem a podmínky za nichž bude komise jednat, se budou řídit řádem každé komory parlamentu.

Článek 61:

Článek 61 je zcela zásadní ve vztahu ke kontrole ústavnosti. Doposud byla ve Francii kontrola ústavnosti prováděna Ústavní radou, a kontrola následná to jest soudní, byla vyloučena. Po novele se situace mění. Ústavní rada sice bude i nadále mít pravomoc toho jež vykládá Ústavu nicméně, ústavnost bude moci být přezkoumána na návrh, který po svém podání bude putovat nejdříve ke Kasačnímu soudu, který bude mít tu pravomoc, že bude rozhodovat o tom, zda-li podání bude dále postoupeno Ústavní radě. Ústavní rada si však podrží pravomoc rozhodovat anterior v otázce ústavnosti referenda, než dojde k jeho předložení lidu.

Oddíl 11:

Rozšiřuje pravomoci Hospodářské a sociální rady o záležitosti životního prostředí a vláda či samotný parlament tak mohou radu přímo dotazovat i v environmentálních otázkách. Počet členů je limitován a to na počtu 233.

Článek 71-1:

Tímto článkem je nově zřízen institut Ochránce práv, jehož úkolem má být bdění nad právy a svobodami občana ve vztahu ke státu, lokálním autoritám a dalším veřejným institucím a dále ve věcech, jež budou úřadu ochránce svěřeny organickým zákonem. Mandát veřejného ochránce je šestiletý, nemůže být obnoven a je jmenován Prezidentem republiky, kterému je odpovědný ze své funkce stejně jako Parlamentu.

Článek 75-1:

Článek deklaruje regionální jazyky ve Francii jako národní bohatství.

Článek 87:

Tímto ustanovením je nově kladen akcent na Frankofonii a na rozvoj a spolupráce mezi zeměmi a národy bývalé francouzské koloniální říše stejně jako mezi zeměmi, kde má francouzština významné postavení alespoň v administrativě.

Článek 88-4:

Novela Ústavy předpokládá zřízení výboru², pro evropské záležitosti v obou komorách parlamentu zvlášť.

Článek 88-5:

Zde dochází k podstatné změně přístupu v případě dalšího rozšíření Evropské unie. Návrh zákona, který by povolil přístup dalšího státu k EU může být Prezidentem předložen k referendu, přičemž zůstává zachována možnost přijetí v Parlamentu a to třípětinovou většinou odevzdaných hlasů, tj. poslanců i senátorů, jelikož je o daném návrhu hlasováno při tzv. Kongresu.

² V současné době zde jsou tzv. delegace, které nemají status výboru.