

HALÁSZ JÓZSEF

A fontosabb államjogi intézmények az új francia alkotmányban

I

Az új alkotmány előkészítése és elfogadása

Az 1958. szeptember 28-i népszavazás eredményeként 1958. okt. 4-én új alkotmányt léptettek hatályba Franciaországban.¹ Az elmúlt években mind a francia hivatalos propaganda, mind a politikai és alkotmányjogi elmélet polgári szakemberei a korábbi, 1946. évi alkotmány egyes demokratikus intézményeiben jelölték meg a kialakult politikai válság fő okait. Amikor de Gaulle tábornok az 1958. május 13-i algériai katonai puccs eredményeként hatalomra került, egyértelműen kijelentette, hogy a politikai válság problémáit alkotmányreform útján akarja megoldani.

A belső ellentmondások fokozatos élesedését, az 1958. évi politikai válságot természetesen nem az 1946. évi alkotmány demokratikus intézményei okozták, hanem a jobboldali burzsoá köröknek már az ország felszabadulásától kezdődő s egyre erősödő támadása a dolgozók alkotmányban biztosított demokratikus szabadságjogai ellen, mindenekelőtt pedig a hatalmon levő reakciós nagyburzsoázia érdekeit szolgáló hatalmas anyagi és emberáldozatot követelő gyarmati háborúk. A belső ellentmondások élesedése s a gyarmati rendszer növekvő válsága fokozatosan a politikai intézmények válságához vezetett.

*

A korábbi alkotmányt az ország felszabadulása után, 1946 októberében fogadta el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés. Így az alkotmány demokratikus intézményei a háború utáni osztályerőviszonyokat, a demokratikus erők általános fellendülését, a baloldali pártok és haladó csoportok egységét tükrözték. Demokratikus elveken épült fel; tartalmazta az állampolgárok szociális, gazdasági, demokratikus szabadságjogait; kimondotta az általános szavazással választott Nemzetgyűlés — az egyetlen törvényhozó szerv — szuverenitását; a korlátozott hatáskörrel rendelkező köztársasági elnököt a parlament — a Nemzetgyűlés és a Köztársasági Tanács együttesen — választotta; a Nemzetgyűlés erősítette meg a kormányt, amely tevékenységében alá volt rendelve a Nemzetgyűlésnek; az alkotmány előírta a helyi önkormányzatok demokratikus fejlesztését stb. A baloldali és haladó demokratikus erők jelentős szerepe az ország felszabadulás utáni politikai életének alakításában nem változtatta meg az 1946. évi alkotmány burzsoá jellegét, — ugyanis az alkotmány tartalmazta a kapitalista társadalmi beren-

¹ Ld. Journal Officiel de la République Française, 1958. X. 5. Továbbiakban: J. O.

dezkedés lényeges intézményeit is. Mivel azonban a kialakult osztályerőviszonyok következtében jelentős helyet kaptak az alkotmányban a dolgozók jogai és más demokratikus intézmények, az alkotmány, következetes megvalósítása esetén a további demokratikus fejlődés támaszává és serkentőjévé válhatott volna.

A fokozatosan magához tért és pozícióját megerősítő nagyburzsoázia azonban az alkotmány demokratikus intézményei ellen — mint a felszabadulás utáni erőviszonyok kényszerű kompromisszuma ellen — hamarosan támadásba lendült. Először az egyes demokratikus intézményeket támadták, ez a támadás fokozatosan a reakciós burzsoázia erejéhez és érdekei megvalósításához szükséges feltételekkel összefüggően az egész alkotmány elleni támadássá szélesedett ki.² Képviselőik először megakadályozták az 1946. évi alkotmányban rögzített egyes demokratikus rendelkezések megvalósítását, majd egyre több javaslatot tettek az alkotmány megváltoztatására. 1951-ben a Nemzetgyűlés jobboldali többségének segítségével sikerült megváltoztatniuk a nemzetgyűlési képviselők választásának szabályozását. 1954-ben pedig olyan alkotmányreformot valósítottak meg, amely jelentősen kiszélesítette a köztársasági elnök, a kormány hatáskörét, növelte a parlament második háza — a Köztársasági Tanács — szerepét, korlátozta a képviselők jogait stb.³ Minden korlátozás ellenére az 1956. január 2-i választásokon jelentősen megnövekedett a demokratikus szervezetek, elsősorban az FKP befolyása az ország közvéleményére, ez pedig megnehezítette az antidemokratikus bel- és külpolitika megvalósítását, s az ilyen célra törő kormányok bukását okozta. Ezt követően a vezető reakciós erők a burzsoázia különböző csoportjainak egységes érdekeire hivatkozva, a kommunizmus veszélyével és a polgárháború lehetőségével fenyegetőzve nyíltan kezdték követelni az 1946. évi alkotmány teljes felülvizsgálását. Az alkotmány teljes revíziójának megvalósítására lehetőséget adott az 1958 májusában megszervezett puccs, amelynek eredményeként hatalomra jutott de Gaulle tábornok.

De Gaulle hatalomrajutása éppen ezért nem egyszerű kormányválságot jelentett, hanem a köztársaság demokratikus intézményei elleni, évek óta fokozódó támadás kiszélesedését. De Gaulle miniszterelnökké történt beiktatása után, 1958. június 1-én azonnali tárgyalásra benyújtotta az alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslatot. Az alkotmánytörvényt június 3-án a Nemzetgyűlés jobboldali többsége megszavazta. Az alkotmánytörvény elfogadtatása arra irányult, hogy hatályon kívül helyezték az 1946. évi alkotmány 90. cikkelyét, amely az alkotmány módosításával kapcsolatos el-

² A polgári demokratikus intézmények válsága a kapitalista társadalmi és politikai berendezkedés belső és külső ellentmondásainak növekedése következtében általános jellemzője más imperialista, burzsoá országok államszervezetének is. A burzsoázia nem képes a munkásosztály és a haladó demokratikus erők szervezetsége, az elnyomott gyarmati népek erősödő függetlenségi harcra következtében a régi módon, a korábbi burzsoá demokratikus intézmények kereteiben kormányozni: ezeket félredobja és antidemokratikus, tekintélyuralmi stb. politikai rendszerek megvalósítására törekszik. Korlátozza a dolgozók politikai, gazdasági, szociális jogait, a képviselői szervek szerepét. Saját céljainak megfelelően átalakítja az állami berendezkedést, a választójogot stb. E problémakört részletesen feldolgozta Kovács István: „A burzsoá alkotmányosság válsága” c. monográfiájában. Bp. Szikra, 1954.

³ Vö. KRUTOGOLOV, M. A.: Az 1954. évi francia alkotmányreform. Megjelent „A burzsoá országok mai államjogi kérdései” c. kötetben. Szerk.: V. F. Kotok, Moszkva, Az SzU. Tudományos Akadémiájának Kiadója, 1958.

járás szabályozta, és ebben jelentős szerepet biztosított a Nemzetgyűlésnek. A korábbi eljárást „körülmenyesnek” tartották, ezért az alkotmánytervezetnek kidolgozásával.⁴ Ezt ki kell egészíteni azzal, hogy egyidejűleg de Gaulle tábornokot teljhatalommal ruházták fel. A teljhatalom jogi megalapozásaként a tudományos irodalomban azzal érvelnek, hogy „... az adott körülmények között, amelyek között az új kormány hatalomra jutott, az 1946. évi alkotmány feltétel nélküli alkalmazása, várva az új intézmények elfogadására, lehetetlennek bizonyult. Így a Parlament a teljhatalomról kiadott törvénnyel ténylegesen felfüggeszti az alkotmány alkalmazását, hogy de Gaulle tábornok a helyzetből fakadó intézkedéseket haladék és korlátozás nélkül megtehesse. Ez a kivételes rendszer nem ért véget az új alkotmány elfogadásával. Előrelátva azt, hogy az új alkotmány intézményeit nem lehet azonnal kialakítani, a teljhatalom időszakának rendszerét négy hónapi időtartamra meghosszabbították. Időrendileg tehát ez a rendszer két folyamatos jogi bázisra támaszkodik: a június 3-i törvényre, majd az új alkotmány 92. cikkelyére”.⁵

Az 1958. június 3-i antidemokratikus alkotmánytervezetet jogi megalapozatlansága miatt sok támadás érte, de a tekintélyuralmi rendszer szakemberei minden elméleti ellenvetésüket félretették, még azt a burzsoá jogtudomány által elfogadott tételt is, hogy „egyetlen állami szerv... sem ruházhatja át saját felhatalmazásait egy másik szervre, mert azokkal nem saját érdekében rendelkezik — amely esetben lemondhat róluk —, azokat mint legalkalmasabbra bízták, hogy a köz érdekében hasznosítsa. Röviden, a közhatalmi szerveknek nincs joguk; teljesítendő funkcióik vannak; és saját maguk ezeket nem háríthatják át, még kevésbé bízhatják más szervekre” stb.⁶

Ezzel szemben az alkotmánytervezet indoklására a francia polgári politikai és alkotmányjogi elmélet két érvet hozott fel:

a) a politikai indoklást, amely de Gaulle teljhatalmából indul ki. Eszerint a kormány gondja az új alkotmánytervezet elkészítése, s ezért nem lehet sem az alkotmánytervezet, sem a kormányt bírálni;

b) bonyolultabb, mesterkéltnak tűnő érvelést. Eszerint: ha az alkotmányozó nem is ruházhatja át hatalmát, teljes mértékben joga van módosítani az alkotmánymódosító eljárást, és gondoskodni új alkotmányozó szervekről. Ezenkívül még megállapíthatja az alkotmánymódosítással kapcsolatos eljárás érvényességét. „Ez az eljárás egyébként elfogadhatónak látszik — írja Chatelain professzor —, erre mások is hivatkoznak, hogy megalapozzák a június 3-i törvény érvényességét.”⁷

Az alkotmány módosításáról szóló törvény elfogadása és de Gaulle teljhatalommal való felruházása után a parlament ülését elnapolták, s így minden ellenőrzéstől megszabadulva készítettkék elő az új alkotmánytervezetet és a szeptember 28-i népszavazást. Az új alkotmány előkészítésével kapcsolatban a francia burzsoá elméleti szakemberek maguk is elismerik, hogy az 1958. június 3-i alkotmánytervezet teljesen megszüntette a parlament befo-

⁴ Ld. J. O. 1958. VI. 4.

⁵ BURDEAU, G.: Droit constitutionnel et institutions politiques. Les institutions de la Vème République. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1959. 376—377. p.

⁶ CHATELAIN, J.: De la IVème République à la Vème. Revue politique et parlementaire, 1958. 7. sz. 9. p.

⁷ Uo. 10. p.

lyását az alkotmány kidolgozására, s a kormányra volt egyedül ruházva, hogy „... kiválassza az új alkotmány szövegét... a parlament részvételét a tervezet kiválasztásában a végsőkéig korlátozták”.⁸ A de Gaulle kormánya által elkészített alkotmánytervezetet átadták az ún. konzultatív alkotmánybizottságnak. (A bizottság 39 tagból állt; 13 tagot a kormány nevezett ki, mellettük még 16 képviselő- és 10 szenátor-tagja volt a bizottságnak.) Az államtanács az elkészített szöveget záradékolta, a kormány megerősítette és szeptember 4-én közzétették. Az alkotmánytervezetet 1958. szeptember 28-án hocsátották népszavazásra. Az igennel és nemmel történő szavazás nem az új kormány politikai programjára, hanem kizárólag az alkotmányra történt, így a gyakran ellentétes célokra törekvő szavazók azonos módon szavaztak. A népszavazás a következő eredménnyel járt: az új alkotmány elfogadására szavazott 31 086 502 választó, a szavazók 79.25%-a; ellene szavazott 5 419 749 szavazó, a választók 20.75%-a.

A népszavazás eredményének reális értékelésénél feltétlenül figyelembe kell venni a teljhatalom feltételei közötti előkészítést és szavazást. Már jóval a népszavazás előtt széles kampány indult az új alkotmány elfogadásáért; az államapparátust, rendőrségi szerveket, hadsereget egyaránt igénybe vették a megfelelő eredmény biztosítására. A népszavazás bonyolult politikai helyzetben: terror, megfélemlítés, megtévesztés, a baloldali erőknek a szocialista párt által kiváltott kettészakadtsága stb. feltételei között zajlott le. A kaosztól való félelem, a polgárháborúval való zsarolás, a parlament szerepének diszkreditálása, de Gaulle tábornok személyes tekintélye iránti illúziók a széles közvéleményben stb. — mind hozzájárultak a népszavazás kedvezőtlen eredményének kialakulásához.⁹

Az új alkotmány elfogadás kétségtelenül a reakciós erők győzelmét jelenti. Ugyanakkor mutatja, hogy a francia burzsoázia képtelen már a régi hagyományos, polgári demokratikus intézmények keretében kormányozni, hatalma megőrzéséhez kénytelen új, antidemokratikus intézményeket bevezetni.

II

A nemzeti szuverenitás és a demokratikus jogok

Az új francia alkotmány¹⁰ jelentősen visszafejleszti az 1946. évi alkotmányban rögzített demokratikus intézményeket, ugyanakkor összefüggő rendszerét alakítja ki azoknak az intézményeknek, amelyek a reakciós burzsoázia és

⁸ Uo. 8. p.

⁹ Vö. Session du Comité Central. Documents, Cahiers du Communisme, 1958. 10. sz.

¹⁰ Az új francia alkotmány preambulumból, 15 címből és 92 cikkelyből áll:

Preambulum

I. Cím. A szuverenitásról (2—4. cikkely)
 II. Cím. A köztársaság elnöke (5—19. cikkely)
 III. Cím. A kormány (20—23. cikkely)
 IV. Cím. A parlament (24—33. cikkely)
 V. Cím. A parlament és a kormány közötti kapcsolatok (34—51. cikkely)
 VI. Cím. A nemzetközi szerződések és szövetségek (52—55. cikkely)
 VII. Cím. Az alkotmánytanács (56—63. cikkely)
 VIII. Cím. A bírói hatóságokról (64—66. cikkely)

gyarmatosító körök helyzetét megszilárdítják. Maguk a francia polgári szakemberek rámutatnak, hogy „Az 1958. évi alkotmány nem a körülmények által szült rögtönzés. Bizonyos számú eszmének a megvalósulása, amelyeket de Gaulle tábornok nem egyszer kifejtett Bayeux-i beszéde óta. Másrészt M. M. Debré, akinek döntő szerepe volt a szöveg kiválasztásában, maga is ismertette könyvekben és cikkekben az intézmények kívánatos formájával kapcsolatos gondolatait.”¹¹ Hangsúlyozzák, hogy „az alkotmány nem egyszerűen csak szabályozás. Nem egyedül az állam felső gépezetének egy bizonyos technikai berendezését, hanem inkább kifejezetten, illetve magától értetődően a hatalom egy bizonyos filozófiáját s magának a hatalom kialakulásának, az állam szuverenitásának egy bizonyos koncepcióját jelenti” stb.¹²

a) Az új alkotmány lényegének jellemzője, hogy a burzsoázia politikai hatalmának olyan formáját vezette be, amelyben a parlamenti demokratikus rendszernek csak bizonyos formális elemei maradtak meg. Bár az új alkotmány kimondja, hogy „sem a nép valamely része, sem valamely személy nem sajátíthatja ki a szuverenitás gyakorlását” (3. cikkely, 2. bekezdés), a francia államszervezet az „erős végrehajtóhatalom” kialakítása, a köztársasági elnök széles hatásköre következtében jobban mint bármikor a francia reakciós burzsoázia, a bankok és a monopóliumok kezébe került.¹³ „A hatalmak egyensúlya”, az államszervezet „korszerűsítése” stb. elméletek mögött a Nemzetgyűlés szerepének maximális korlátozása, a köztársasági elnök teljes hatalma és az általa kinevezett kormány mindenhatósága húzódik meg.

b) Az új alkotmány antidemokratikus lényegét mutatja, hogy — hasonlóan a bonni alkotmányhoz — elhagyja az állampolgárok alapjogait tartalmazó fejezetet; az előző alkotmányban foglalt olyan demokratikus jogokat, mint a munkához való jog, a szakszervezeti jog, sztrájk-jog, a szociális biztosításhoz való jog, a felvonulás joga, a nők egyenjogúsága minden területen stb. A nők egyenjogúságát az új alkotmány értelmében ezután a családjogban szabályozzák. A preambulum mindössze arra szorítkozik, hogy ünnepelesen kinyilatkoztatja az emberi jogokat és a nemzeti szuverenitás elveit, amelyeket az 1789. évi Deklaráció meghatározott s az 1946. évi alkotmány megerősített és kiegészített. Kinyilvánítja ugyan az állampolgárok törvény előtti egyenlőségét származásra, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül (2. cikkely, 1. bekezdés), tiltja az önkényes letartóztatásokat (66. cikkely), de az állampolgárok demokratikus szabadságjogainak, a gazdasági és szociális jogoknak a részletes szabályozását átadja a kormány hatáskörébe (ld. 34., 37. cikkelyek); a parlament ezeken a területeken csak általános elveket és alapvető garanciákat állapít meg. (Parlamenten az új alkotmány terminoló-

IX. Cím. A legfelső bíróság (67—68. cikkely)

X. Cím. A gazdasági és szociális tanács (69—71. cikkely)

XI. Cím. A területi közösségek (72—76. cikkely)

XII. Cím. A Közösségről (77—87. cikkely)

XIII. Cím. A társulási egyezményekről (88. cikkely)

XIV. Cím. Az alkotmány megváltoztatásáról (89. cikkely)

XV. Cím. Átmeneti rendelkezések (90—92. cikkely)

¹¹ BURDEAU i. m. 385. p.

¹² CHATELAIN: La nouvelle Constitution et le régime politique de la France. Berger-Levrault, 1959. 15. p.

¹³ KRIEGL-VALRÉMONT: Une Constitution monarchique. Cahiers du Communisme, 1958. 9. sz.; CLAUDE, Henri: Gaullisme et grand capital. Uo. 1959. 10. sz.; Constitution gaulliste et monopoles capitalistes. Uo. 1959. 11. sz.

giája értelmében a Nemzetgyűlés és a Szenátus együttesen értendő.) Ezzel az intézkedéssel az új alkotmány a végrehajtóhatalom széles önkényét teszi lehetővé, ugyanis a kormány bármikor korlátozhatja ezeket a jogokat.¹⁴

c) Ezzel párhuzamosan — jellemző újításként — az új francia alkotmány olyan rendelkezést is tartalmaz, amely lehetőséget ad az állampolgárok politikai jogainak szűkítésére és amelynek alapján a kormány a pártok létezésének és tevékenységének szabadságát korlátozhatja. Az alkotmány 4. cikkelye kimondja ugyanis, hogy a politikai pártoknak „... tiszteletben kell tartaniok a nemzeti szuverenitás és a demokrácia elveit.” E cikkely tág értelmezése — és ebben van sajátos értelme — lehetővé teszi például, hogy a kormány felépjen a Francia Kommunista Párt ellen, s a pártot felelősségre vonják. A Német Szövetségi Köztársaságban a karlsruhei alkotmánybíróság az alkotmány hasonló cikkelyén alapuló elvi és jogi indoklással oszlatta fel és helyezte törvényen kívül a Német Kommunista Pártot.

d) A francia reakciós burzsoázia és a gyarmatosító körök a „Francia Közösség” szervezeti formájában akarják továbbra is megőrizni gyarmataikat, amelyek egyre erősebben nemzeti függetlenségre, önálló állami létre törekcszenek. Amikor egyik oldalról a „Francia Közösség” keretében kénytelenek módosítani gyarmati politikájukat, ugyanakkor másfelől elhagyták a korábbi alkotmány azon meghatározását, amely elítélt minden jogtalan háborút, a gyarmati népek elnyomását, s kimondotta, hogy a francia köztársaság „... nem folytat semmiféle háborút hódítás céljából és soha nem használja fel erőit egyetlen nép szabadsága ellen sem”. (1946. évi alkotmány preambulum.) Ez is mutatja, mennyire útjában álltak a korábbi alkotmány egyes demokratikus rendelkezései a francia reakciós burzsoáziának.

III

A köztársaság elnöke

Az 1946. évi alkotmánnyal összehasonlítva, az 1958. évi új alkotmányban legjelentősebbek a köztársasági elnök helyzetével és szinte korlátlan hatáskörének kialakításával kapcsolatos rendelkezések. A nyugati burzsoá alkotmányjogi irodalom is elismeri, hogy a választott képviseleti szervekkel szemben az alkotmányban központi helyre a köztársasági elnöki intézmény került, ez az 1958. évi alkotmánnyal kialakított politikai rendszer kulcsa.¹⁵

¹⁴ Az alkotmány kihirdetése után pl. néhány nappal megjelent egy elnöki rendelet (Ord. N° 58.916 du 7 oct. 1958), amely jogot adott az igazgatási hatóságoknak, hogy internálják az olyan személyeket, akik közvetve vagy közvetlenül anyagi segítséget adnak az algériai szabadságharcához. Ez a rendelet lehetővé teszi, hogy az algériai nép szabadságharcával szimpatizáló, haladó személyekkel szemben a közigazgatási hatóságok eljárjanak.

¹⁵ Ld. BERLIA, G.: Le Président de la République dans la Constitution de 1958. Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger, 1959. 1. sz.; Les pouvoirs du Président de la République comme gardien de la Constitution. Uo. 1959. 3. sz.; PRÉLOT, M.: „Az 1958. szeptember 4-i szöveg az első helyet a köztársasági elnöknek adja...” La Nouvelle Constitution. P. Le Centurion, 1958. 42. p.; ECHTERHÄLTER, Rudolf: Die verfassungsmässige Ordnung der fünften französischen Republik. Archiv des öffentlichen Rechts, 1959. 3. sz. 336. p. stb.

A köztársasági elnök helyével, szerepével az új alkotmány II. fejezete (5–19. cikkelyek) foglalkozik, de *felhatalmazásai az egész alkotmányt szervesen átsszövik*. A köztársasági elnök szinte korlátlan hatásköre, ellenőrzés nélküli hatalma ellentmond Franciaország köztársasági hagyományainak és lehetőségeket teremt a tekintélyuralmi rendszer, az egyszemélyi diktatura megvalósítására. A francia monopóliumok és a reakciós burzsoázia régi törekvése volt olyan „új rend” kialakítása, amelyben a polgári parlamenti rendszer intézményeit félreállítva, erős és független végrehajtó hatalommal akadály nélkül megvalósíthatják érdekeiket.¹⁶

Az új hatalomnak a monopóliumokkal való szoros összefonódásán alapul a köztársasági elnök hatáskörének korlátlansága és tevékenységének ellenőrizhetetlensége. Az új alkotmány ezt abban is kifejezésre juttatja, hogy kimondja: „A köztársasági elnök tisztsége betöltése során elkövetett cselekményekért csak hazaárulás esetében felelős. Csak a két Ház helyezheti vád alá, azonos nyilvános és tagjai abszolút többségével hozott szavazattal; ítéletet a Legfelsőbb Bíróság hoz” (68. cikkely). Ezek szerint az elnök politikailag semmiféle cselekedetért nem felelős. Ez lényegében a személyi sérthetetlenség feudális elvének kimondása. Az alkotmányjog francia teoretikusai szerint azonban az elnök korlátlan hatásköre, s hogy cselekedeteiért nem vonható felelősségre, nem mond ellent egymásnak.¹⁷

Az új alkotmány ténylegesen és jogilag is az állami élet minden területén a legszélesebb jogok ellenőrzés nélküli gyakorlását biztosítja a köztársasági elnök részére. Minden más állami szerv — parlament, kormány, alkotmánytanács, bírósági szervek, a Község vezető szervei stb. — szinte a *köztársasági elnök személye körül épül ki*. A parlament törvényhozói jogainak erős korlátozása, valamint ezen a területen a kormány hatáskörének jelentős kiszélesítése következtében (37–38. cikkely), a törvényhozói hatalom érdemi megvalósítása lényegében a köztársasági elnök kezébe kerül. Az alkotmány rögzíti, hogy a parlament által elfogadott törvényt vagy annak egyes cikkelyeit a közzététel határidejének lejárta előtt ismételt megvitatásra a parlamentnek visszaadhatja, amely az ismételt megvitatást nem utasíthatja el (10. cikkely). A köztársasági elnök hirdeti ki a törvényeket. Az alkotmányban meghatározott feltételek között népszavazásra bocsáthat minden, a közhatalom szervezeteire vonatkozó törvénytervezetet vagy szerződést (11. cikkely). Az elfogadott törvényeket az alkotmánytanács elé utalhatja, hogy megfeleljen-e az alkotmánynak (54., 61. cikkely), ezzel lényegében és jogilag is közvetlenül a parlamenti elfogadás után bármilyen törvényt kétségessé tehet; vagyis a parlament által már elfogadott törvények hatálybalépéséhez a köztársasági elnök hozzájárulása szükséges.

A köztársasági elnök a két házsal üzenetek útján érintkezik, amelyeket felolvastat. Az üzeneteket vita nem követheti. Ha nincs ülőszék, az elnöki üzenet meghallgatására a parlamentet külön össze kell hívni (18. cikkely). A köztársasági elnöknek joga van a miniszterelnökkel és a házelnökökkel való konzultáció után a Nemzetgyűlést felosztatni. A Nemzetgyűlés felosztatását — ha úgy tartja szükségesnek — a választást követő esztendőben megismételheti (12. cikkely). A Nemzetgyűlés felosztatásának joga hatékony

¹⁶ Vö. *Quelles forces sociales y a-t-il derrière De Gaulle. Session du Comité Central d'Ivry. Cahiers du Communisme*, 1958. 7. sz.

¹⁷ Vö. BERLIA i. m. 75., 84. p.

eszközt biztosít a köztársasági elnöknek a Nemzetgyűléssel és a képviselőkkel szemben. Ez utóbbiakat ugyanis állandóan fenyegeti mandátumuk elvesztésének veszélye, amely minden olyan esetben bekövetkezhet, ha a Nemzetgyűlés munkája és a képviselők tevékenysége nem felel meg a köztársasági elnök által támasztott követelményeknek. Ugyanakkor a köztársasági elnök meghatározott napirenddel rendkívüli ülésszakra bármikor összehívhatja a parlamentet a miniszterelnök útján (29—30. cikkely).

Az új alkotmány megfosztja a parlamentet a kormányalakítás és ellenőrzés 1946. évi alkotmányban biztosított jogától, s a parlament teljes mellőzésével a köztársasági elnökre ruházza a miniszterelnök és a miniszterek kinevezésének és felmentésének jogát (8. cikkely). Ebből következően a kormány a köztársasági elnök és nem a Nemzetgyűlés előtt felelős. A köztársasági elnök a kormány tényleges feje; ő vezeti a minisztertanács üléseit (9. cikkely), a kormány teljes mértékben a köztársasági elnöktől függ.

Fontos ellenőrzési jogot gyakorol a köztársasági elnök a minisztertanács tevékenysége felett azzal is, hogy a minisztertanács által hozott rendeletek és dekrétumok az ő aláírásával jelennek meg (13. cikkely). A köztársasági elnök vezeti a legfontosabb állami szervek üléseit; elnöke a Közösség végrehajtó tanácsának, a hadsereg főparancsnoka, elnököl a legfelső honvédelmi tanácsokban és bizottságokban (15. cikkely), a bíróságok Legfelső Tanácsában (65. cikkely). A kegyelmezés jogát ugyancsak a köztársasági elnök gyakorolja (17. cikkely). Széles körben kinevezési jogkörrel rendelkezik a fontosabb katonai és polgári tisztségek elnyerését illetően (13. cikkely). Ő nevezi ki az alkotmánytanács elnökét és három tagját; tőle kapják megbízatásukat a francia diplomaták és ő fogadja a külföldi államok képviselőit (14. cikkely).

A köztársasági elnök rendkívül nagy szerepét mutatja széles külügyi hatásköre is. Míg a korábbi alkotmány szerint az elnök erősítette meg a nemzetközi szerződéseket (1946. évi alkotmány 31. cikkely), az új alkotmány szerint a köztársasági elnök tárgyalja meg és hagyja jóvá a szerződéseket, de emellett minden olyan tárgyalásról is értesíteni kell, amely jóváhagyása alá nem tartozó nemzetközi szerződés előkészítésére törekszik (52. cikkely).

Legvilágosabban és félreérthetetlenül az új alkotmány 16. cikkelye fejezi ki a köztársasági elnök egyszemélyi hatalmát. Eszerint ugyanis, ha az elnök úgy találja, hogy „a köztársaság intézményeit, a nemzet függetlenségét, területének biztonságát, vagy nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését súlyos és azonnali veszély fenyegeti és ha az alkotmányos hatalom rendes működése megszakad, a köztársaság elnöke — miután a miniszterelnökkel, a két ház elnökével hivatalosan tanácskozott — a fenti körülmények által követelt intézkedéseket fogad el” (16. cikkely). A „rendkívüli állapot” bejelentésével minden hatalmat a köztársasági elnök gyakorol, ugyanakkor szabadon állapítja meg ez állapot körülményeit és időtartamát.

Mind az alkotmány előkészítésének időszakában, mind az alkotmány elfogadása után a „kivételes állapotról” szóló cikkely körül folyt a leghevesebb vita. Ebben a kérdésben a francia kommunistákon, a baloldali haladó demokratikus erőkön kívül a francia burzsoá jogtudomány olyan jelentős képviselői is a polgári demokratikus köztársasági eszmék megcsúfolását látták, akik egyébként mint a burzsoá állami és társadalmi berendezkedés hívei ismertek. Hangsúlyozzák, hogy az új alkotmány 16. cikkelye komoly veszélyt

jelent a köztársaságra;¹⁸ kénytelenek elismerni, hogy „az elnöki szuverenitás következményei súlyossá válnak az államelnök és a parlament közötti konfliktus esetében”.¹⁹ Jellemző, hogy a de Gaulle hatalomrajutását elősegítő szocialisták elméleti folyóirata is kénytelen magyarázkodni ebben a kérdésben, s felemás módon indokolni akarja a „kivételes hatalom” alkotmányi szabályozásának szükségességét. „Demokratikus-e az alkotmány? Biztosan az, kell felelnünk. Megfelel a demokratikus ideáloknak... Kétségtelen, a 16. cikkelyt összevetve az államelnök kivételes hatalmával, ez ellentmondásban látszik lenni ezzel az ideállal”.²⁰ Majd próbálja indokolni, hogy kivételes körülmények között minden hatalom központosítása a köztársasági elnök kezében, a demokrácia érdekében történik. Azonban kénytelen azt is felvetni, hogy az elnök ilyen korlátlan felhatalmazása a diktatúrának nyithat ajtót és az új alkotmány 16. cikkelye tartalmaz ilyen kockázatot.

Az alkotmány 19. cikkelye két kategóriába sorolja a köztársasági elnök rendelkezéseit: az egyik kategóriába azok az általa hozott aktusok tartoznak, amelyekhez sem a miniszterelnök, sem a felelős miniszterek ellenjegyzése nem szükséges. Ide tartoznak az államvezetés olyan lényeges kérdései, mint pl. a miniszterelnök és a miniszterek kinevezése, a Nemzetgyűlés feloszlátása, a kivételes hatalom felhasználása, az alkotmánytanács tagjainak jelölése, törvények alkotmánytanács elé bocsátása stb. (8. cikkely, 1. bekezdésben, a 11., 12., 18., 54. és 61. cikkelyekben foglalt jogosítványok). Ezek — különösen ha figyelembe vesszük a kivételes hatalomról szóló 16. cikkelyt is — azt mutatják, hogy a köztársasági elnök az állami élet legfontosabb problémáit saját rendeleteivel szabályozhatja. A köztársasági elnök aktusainak másik kategóriájába azok a rendelkezések tartoznak, amelyeket hatásköre gyakorlása során a miniszterelnökkel, adott esetben a felelős miniszterek ellenjegyzésével bocsát ki.

Meg kell jegyezni, hogy az új alkotmány egyes cikkelyei a részletes rendelkezéseket nagyon jelentős számban, ún. szervezeti törvényekre hagyták (ld. 6., 13., 23., 25., 34., 47., 57., 63., 64., 67., 71., 82., és 84. cikkelyek), amelyek nagy részét a kivételes felhatalmazás időszakában elnöki rendelettel szabályozott a köztársasági elnök.

Fontos szerepet tölt be a köztársasági elnök az alkotmánymódosítás, illetve reform esetében is. Az új alkotmány rögzíti, hogy „Az alkotmányreform kezdeményezése a miniszterelnök javaslata alapján a köztársaság elnökét, s vele párhuzamosan a parlament tagságát illeti” (89. cikkely). Azonban a köztársasági elnök alkotmánymódosítás esetében is több jogot élvez, mint amennyit a parlament két háza együttesen. Ugyanis az alkotmány azt is rögzíti, hogy „a reformtervezet nem kerül népszavazásra, ha a köztársasági elnök úgy határoz, hogy a kongresszussá alakított parlament elé terjeszti...” (89. cikkely, 3. bekezdés).

A köztársasági elnök központi helyét és teljhatalmát biztosítja megválasztásának új rendje is. „Az Elnök megválasztásának módja — írja G.

¹⁸ DUVERGER, M.: La seconde réstauration. Le Monde, 1958. IX. 2.; GIREAUD, E. uo. 1958. VI. 28.

¹⁹ GEORGEL, J.: Tableau de la Cinquième République selon la Constitution du 5 octobre 1958. La Revue administrative, 1958. szept.—okt. 485. p.

²⁰ CHAZELLE, René: Quelques réflexions sur la Constitution. La Revue socialiste, 1958. okt. 113—114. p.

Burdeau professzor, az egyik ismert francia polgári jogtudós — mindig súlyos problémát állított az alkotmányozók elé. Ha a Parlament általi választás mellett döntenek, előfordul, hogy a visszatartás eltúlzásához jutnak. Ha az általános szavazással való választást fogadják el, az elnöki rendszer kialakulását kockáztatják.” Szerinte az 1958. évi alkotmány egy közbenső megoldást fogadott el.²¹ Az új alkotmány szerint ugyanis a parlament elveszítette a köztársasági elnök választásának jogát; az elnököt — akinek megbízatása hét évre szól — külön, mintegy 80 000 állampolgárból álló választótestület (elektorok) választja, amelyet a parlament, a megyei tanácsok (conseils généraux), a tengerentúli területek legfelsőbb képviseleti szerveinek tagjai, valamint a helyi önkormányzatok vezetői (mair) és képviselői alkotnak (6. cikkely). A helyi önkormányzatok képviseleti arányát maga az alkotmány határozza meg, míg a tengerentúli területek és a Közösséghez tartozó tagállamok képviseletét külön megállapodással rögzítik. Mint maguk a nyugati polgári jogtudósok is megjegyzik, a köztársasági elnök választásának új rendje erősen megnöveli a kis egységek szerepét, ez pedig „... a konzervatív elem megnövekedésével jár együtt, ... a demokrácia elve szempontjából jogtalanságot eredményez” stb.²² Más szóval: *az új elnökválasztási rendszernek ugyanolyan jelentősége van, mint általában a munkásosztály hátrányára kialakított választási körzeteknek*; erősen megnöveli a kis falusi települések szerepét a városok rovására, ahol a munkások száma nagyobb, a haladó erők befolyása erősebb.

Így tehát a választás új rendje is fokozza a köztársasági elnök elsődleges szerepét a parlamenttel szemben. A parlament az elnököt nem befolyásolhatja, nem kényszerítheti lemondásra. Ugyanakkor — a korábbi rendszertől eltérően — az alkotmány lehetővé teszi a köztársasági elnök újraválasztását, ami gyakorlatilag alapul szolgálhat arra is, hogy ugyanazon elnök élete végéig folyamatosan ellássa ezt a funkciót. „Bizonyos — írják egyes burzsoá jogtudósok —, hogy az új alkotmány a köztársasági elnök hatáskörét személyesen de Gaulle-ra szabta és ebből következően a szokásos formulák de Gaulleon keresztül új tartalmat kaphatnak.”²³

A köztársasági elnök korlátlan felhatalmazása, választásának rendje, központi, döntő helyzete az egész államszervezetben alapul szolgálhat annak megállapítására, hogy Franciaországban a polgári parlamenti köztársaság helyett lényegében olyan elnöki köztársaságot alakítottak ki, amely bizonyos monarchista tendenciát is tükröz.²⁴ Ugyanakkor egyes tekintélyes francia jogtudósok a köztársasági elnök teljhatalmát a francia parlamentarizmus korszerűsített formájaként igyekeznek megmagyarázni. „Az új alkotmányos rendszer — írják — a parlamentarizmus klasszikus francia koncepciója és a megújított elnöki rendszer közötti kompromisszum egyik fajtája.”²⁵

²¹ BURDEAU i. m. 420. p.

²² ECHTERHÄLTER i. m. 340. p.; CHATELAIN könyvében azt írja, hogy pl. a 300 lakoson aluli községek 2 800 000 lakója 16 312 elektorral, ugyanakkor 2 850 000 fővárosi lakos 2910 elektorral rendelkezik. (I. m. 74. p.)

²³ ECHTERHÄLTER i. m. 336. p.

²⁴ Vö. KRUTOGOLOV, M. A. — MERZLJALOV, N. Sz.: Az 1958. évi francia alkotmány. Szovetszkoe Goszudarsztvo i Pravo, 1959. 2. sz.

²⁵ LANGROD, G.: Initial Administrative Tendencies of the Fifth French Republic. Revue internationale des Sciences administratives, 1959. 3. sz. 333. p.; BERLIA i. m.

A kormány

A köztársasági elnök által kinevezett kormány szerepe és jelentősége az államszervezet irányításában általában is, a parlamenttel szemben pedig különösen rendkívül jelentősen megnövekedett. A kormány több olyan előjogot megkapott, amelyek korábban a parlament hatáskörébe tartoztak. Az új alkotmány szerint pl. a kormány határozza meg és vezeti a nemzet politikáját, a közigazgatás és a hadsereg felett a kormány rendelkezik stb. (20. cikkely).

A francia politikai elmélet és alkotmányjog polgári képviselőinek nagy része az új alkotmány érdemének tartja, hogy a kormány szerepét és a parlamenthez való viszonyát „az 1958. évi október 4-i alkotmány teljesen ellentétes elvekre helyezi, mint amelyek meghatározták ennek kidolgozását 1946. október 20-án. Az új alkotmány megnövelte a kormány hatáskörét, korlátozva ezzel szemben a parlament jogait. Így nem kell keresni szándékosan a parlament előjogait korlátozó eszközöket...”²⁶; ugyanakkor kénytelenek elismerni, hogy a kormány és a parlament hatáskörének és szerepének új rendezése ellentétben van a francia demokratikus köztársasági hagyományokkal.²⁷

A kormányt a köztársasági elnök által kinevezett miniszterelnök vezeti, a kormány tagjait — az egyes minisztereket — a miniszterelnök javaslatára ugyancsak a köztársasági elnök nevezi ki (8. cikkely). Az új alkotmány szerint a miniszteri megbízatás összeférhetetlen a parlamenti mandátummal (23. cikkely), s ha valaki a képviselők közül miniszteri kinevezést kap, képviselői megbízatásáról külön szervezeti törvényben meghatározott feltételek között le kell mondania. Mint M. Thorez elvtárs megjegyzi, ez a rendelkezés is a Nemzetgyűlés és a képviselői megbízatás szerepének lebecsülését mutatja.²⁸

Az 1946. évi alkotmány szerint a kormány egész tevékenységéért felelős volt a parlamentnek. Ez a felelősség az új alkotmány szerint erősen korlátozott és formális, sőt a kormány a Nemzetgyűléssel szemben a Szenátus erkölcsi támogatását is elnyerheti. (49. cikkely, 4. bekezdés.) A kormány munkáját a miniszterelnök vezeti, ő biztosítja a törvények végrehajtását, felelős a honvédelemért, meghatározott keretben polgári és katonai tisztségekre kinevezési jogot gyakorol, szükség esetén helyettesíti a köztársasági elnököt egyes bizottságok és tanácsok vezetésében stb. (21. cikkely.)

Az új francia alkotmány hatásköri rendelkezéseiről maguk a francia burzsoá szakemberek megállapítják, hogy gyakorlatilag a kormány maga is törvényhozóvá vált — ez felel meg a „hatalmak együttműködése” koncepciójának. A kormányrendeletek ugyanis anyagi szempontból gyakran törvényjellegűek, a jogszabályok hierarchiájában pedig az új alkotmány szerint (38. cikkely, 3. bekezdés) ugyanazt a helyet foglalják el, mint a törvények stb.

²⁶ CARCELLE, P. — MAS, G.: Les pouvoirs du Parlement en matière financière. La Revue administrative, 1959. 68. sz. 123. p.

²⁷ Vö. MORANGE, G.: La hierarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958. Recueil Dalloz. 1959. 21. p.

²⁸ Ld. Cahiers du Communisme, 1958. 8. sz. 1122. p.

²⁹ Vö. PUGER, H. — SÉCHÉ, Claude J.: La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français. La Revue administrative, 1959. 69. sz. 239. p.; RIVERO, J.: Regard sur les institutions de la V^{ème} République. Recueil Dalloz. 1958. 259. p.; MORANGE i. m. 28. p., 22 és köv. p.

De Gaulle hatalomrajutása után az 1958. június 3-i alkotmánytörvény alapján olyan elnöki rendeleteket fogadott el, amelyek törvényhozási anyagot tartalmaztak. Ebből az elvi-elméleti álláspontból kiindulva került az alkotmányba a 92. cikkely is, amely az új alkotmány életbeléptetésével kapcsolatosan a kormánynak olyan teljes felhatalmazást adott 1959. február 5-ig, hogy rendeletekkel szabályozzon minden kérdést, egészen az új intézmények helyzetéig. Ez a korlátlan felhatalmazás nemcsak az ellenőrzés nélküli kormányzásra adott lehetőséget, hanem olyan jelentős intézkedések megtételére is, amelyek a kormány elsőbbségi helyzetét az átmeneti időszak letelte után is megszilárdították. A kivételes felhatalmazás időszakában rendeletek formájában számos „szervezeti törvényt” hoztak; átalakították a választójogot, számos intézmény szervezetét és összetételét meghatározták, nagyszámú jelentős intézkedést valósítottak meg, amelyeknek az antidemokratikus rendszer kiépítésében nagyon fontos politikai és jogi jelentősége volt. A megválasztott parlament ezalatt lényegében meg volt fosztva hatalmától, közvetlenül semmit nem tehetett. A kormány rendeletek kiadásával gyakorolta a törvényhozó hatalmat, egyszer sem hívta össze az alkotmánytanácsot, hogy tájékoztassa: hogyan valósítja meg tevékenységét.

Az 1946. évi alkotmány szerint a Nemzetgyűlés egyedül szavazta meg a törvényeket (13. cikkely), ezt a jogát nem delegálhatta. Az új alkotmány a kormány fokozott megerősítése érdekében ezzel ellentétben kimondja, hogy *a kormány programjának végrehajtása érdekében meghatalmazást kérhet a parlamenttől, hogy meghatározott időre minden olyan kérdésben dönthessen, amely rendes körülmények között a törvényhozásra tartozik.* Ilyen esetben a kormány — az államtanács véleményének kikérése után és a parlament utólagos jóváhagyása mellett — rendeletileg járhat el a parlamentnek fenntartott hatáskörben (38. cikkely).³⁰

A kormány mellett rendkívül nagy szerepet töltenek be az állami és gazdasági irányítás különböző fontos kulespozícióiban levő főtisztviselők, akik a különböző nagypolgári-, arisztokrata-családi összefonódás és gazdasági érdekeltségek képviselői. Mint arra a francia polgári szakírók maguk is rámutatnak, ez a kaszt, a ... főtisztviselők különböznek a többi tisztviselő tömegétől a politikai hatalomhoz való közelségük következtében. Feladatuk nem csupán igazgatási. A főtisztviselők a politikai szervezetek és az igazgatási szervezetek közötti kapcsolat elemei. Biztosítják a nagyjelentőségű politikai határozatok végrehajtását, de ugyanakkor tanácsot adnak a politikai hatalomnak... A főtisztviselők igazgatásunk legjelentősebb és politikailag legfontosabb állásait foglalják el...³¹ Ezen réteg tevékenységének reakciós, burzsoá osztályjellegét saját maguk feltárják, amikor nagy érdemükként azt hozzák fel, hogy az új alkotmány előtt „... szemben a gyenge és bizonytalan végrehajtóhatalommal, a stabil és kompetens főtisztviselők kétségbevonhatatlan befolyást gyakoroltak az ügyek általános menetére.”³²

³⁰ A francia Nemzetgyűlés és Szenátus 1960 februárjában az algériai fasiszta lázadás után az alkotmány e cikkére hivatkozással egy esztendőre felhatalmazást adott a kormánynak, hogy a parlamentnek fenntartott hatáskörben rendeletileg intézkedhessék.

³¹ LALUMIÈRE, P : Les hauts fonctionnaires. Recueil Dalloz. 1959. XI. 4. 241. p.

³² Uo.

A Nemzetgyűlés és a Szenátus

Az új alkotmány egyik legjelentősebb jellemvonása, hogy a lehető legminimálisabbra korlátozta a legfelső választott testület: a parlament szerepét; ezen belül is különösen az általános szavazással választott Nemzetgyűlés hatáskörét az államszervezet vezetésében, az ország politikai, gazdasági, társadalmi stb. irányításában. A IV. Köztársaság tapasztalatai ugyanis azt mutatták, hogy a korábbi Nemzetgyűlés, amelynek negyedrészt kommunista és haladó demokrata képviselők alkották, jelentős szerepet töltött be az ország politikai életében, a dolgozó tömegek érdekeinek védelmében. A parlament szerepének csökkentését a francia polgári szakirodalomban főként azzal indokolják, hogy „... stabilabbá kell tenni a kormányt, s a végrehajtóhatalom megerősítése együttjár a parlament hatáskörének csökkentésével”.³³ A szocialista párt teoretikusai pedig úgy érveltek e kétségtelenül antidemokratikus változtatás mellett, hogy az új alkotmány továbbra is megőrzi a parlament ellenőrző szerepét, egyben „hasznosította” az elmúlt időszak történelmi leckéjét és megerősítette a végrehajtóhatalmat.³⁴ Ugyanakkor tekintélyes francia és más nyugati burzsoá szakemberek maguk is rámutatnak, hogy az új alkotmány „... a parlamentarizmus fejlődésében megállást jelent”, abban „... a parlamentarizmus minden lehetséges korlátozását összegyűjtötték... a parlament szerepét és hatáskörét sokszorosan korlátozták”.³⁵

Joggal merül fel a kérdés: milyen szerepet szán az új alkotmány a parlamentnek, amelyet a burzsoá demokrácia és politikai elméleteinek képviselői mint „a nemzeti képviselő szervét” tüntették fel és amellyel a polgári állam demokratikus jellegét is dokumentálták?

A parlament alapvető prerogatívája általában a törvényhozó tevékenység. Az új francia alkotmány féreteszi azt a klasszikus burzsoá elméleti tételt, miszerint nincs olyan terület, amelyet a parlament az általa alkotott törvényekkel ne szabályozhatna. Az 1958. évi alkotmány kizárólagos jelleggel felsorolja azokat a területeket (V. fejezet), amelyekkel kapcsolatosan a parlament törvényeket fogadhat el. Eszerint törvénnyel szabályozzák az állampolgári jogokat és azok biztosítékait, a katonai kötelezettségeket, az államhatalom és az igazságszolgáltatás szervezetét és rendjét, a választási rendszert, az adó-kivetés rendszerét, az államosításokat, a közalkalmazottak jogaival kapcsolatos biztosítékokat. A parlament joga meghatározni a honvédelem alapjait, a helyi

³³ LANGROD i. m. 333. p.; ld. CARCELLE — MAS i. m. 127. és köv. p.

³⁴ Ld. CHAZELLE i. m. Alig egy évvel később, amikor már a szélesebb tömegek előtt egyre világosabb lett, hogy az új alkotmány bevezetése nem oldja meg a belső válság nehézségeit, sőt különböző antidemokratikus intézményei növekvő elégedetlenséget váltanak ki, — a szocialista párt központi elméleti folyóirata azzal „védi meg” az új alkotmány melletti korábbi álláspontját, hogy a párt sem 1946-ban, sem 1958-ban nem volt olyan helyzetben, hogy alkotmány-tervezetet terjesszen a választók elé, s kompromisszumot kötött, hogy Franciaországnak legyen alkotmánya. „Ami az 1958. évi Alkotmányt illeti, a szocialisták ezt csak *taktikai* megfontolásból, azért fogadták el, hogy az ország kikerüljön egy veszedelemes helyzetből.” (MALEVILLE, G.: Les institutions de la démocratie politique dans une république socialiste. La Revue socialiste, 1959. nov. 595. p.)

³⁵ Vö. DUVERGER cikkei a Le Monde 1958. VIII. 4., 23., 1959. IV. 29—30. stb. számaiban.; GEORGEL i. m. 484. p.; ECHTERHÄLTER. i. m. 347. p. stb.

önkormányzatok ügyvitelének, jövedelmeinek stb. a munkához, szakszervezeti élethez, társadalombiztosításhoz való jognak az „alapelveit”.

Minden egyéb kérdésben — ezt az alkotmány már nem sorolja fel — a kormány rendeleteket hozhat. *A parlamenttel szemben jelentős felhatalmazást kap a kormány azzal is, hogy minden korábbi törvényt rendeleteivel megváltoztathat, amennyiben az új alkotmány rendelkezései szerint az érintett terület jelenleg nem tartozik a parlament hatáskörébe* (37. cikkely).

Jelentősen korlátozza az alkotmány a parlament hatáskörét a költségvetés meghatározásában is. Ismeretes, hogy az elmúlt években a költségvetés elfogadásával kapcsolatos vitákban a kormány politikájának és programjának népeellenes, gyarmati háborús céljait a baloldali és baladó képviselők gyakran leplezték, s ezzel nem egyszer kényszerítették ki a kormány lemondását. Hasonló esetek megakadályozására az új alkotmány sajátos eljárást ír elő a költségvetés parlamenti tárgyalásával kapcsolatosan. Kimondja ugyanis: ha a Nemzetgyűlés negyven napon belül nem határoz a benyújtott költségvetési javaslat fölött, a kormány a javaslatot a Szenátus elé terjeszti, amelynek tizenöt napon belül kell határoznia. Ha a parlament — a két Ház együttesen — hetvenöt napon belül nem határoz, akkor *a kormány saját rendeletével hatályba léptetheti a költségvetési javaslatot* (47. cikkely). Ez az eljárás teljesen formálissá teszi a költségvetési vitát, mert ha elhúzódik a költségvetés elfogadása, azt a kormány a parlament nélkül is megerősítheti és hatályba léptetheti.

A költségvetés és egyéb pénzügyi törvények sajátos elfogadási rendjén kívül az egész törvényhozási eljárás, a parlament két házának belső felépítését és működését meghatározó *ügyrendek azokon a területeken is korlátozzák a parlament jogait, amelyeknek szabályozását egyébként az alkotmány a parlament hatáskörébe utalta*. A francia és más nyugati polgári jogtudósok is elismerik, hogy a Nemzetgyűlés új ügyrendje következetesen érvényesíti a parlament szerepének háttérbe szorítását. Az új alkotmányt kiegészítő szervezeti törvények, köztársasági elnöki rendeletek számos intézkedést tartalmaznak, amelyeket figyelembe véve alakították ki a parlamenti ügyrendeket. Mint az ismert francia burzsoá jogtudósok megjegyzik, az előző alkotmány szerint a parlament „... viszonylag szabadon határozta meg ügyrendje tartalmát, ezzel ellentétben az V. Köztársaság alatt a két ház szabadsága korlátozott nemcsak tartalmában, de még ügyrendjük felépítésében is”,³⁶ az ügyrend a parlament vitájában „... az ügyrend feletti veszekedés csak álcázta a Nemzetgyűlés szerepe csökkentésének valódi okait az új rendszerben”.³⁷

Az alkotmány és az új ügyrend szerint a Nemzetgyűlés napirendjén a kormány által meghatározott sorrendben az általa beterjesztett törvénytervezetek és elfogadott törvényjavaslatok szerepelnek elsőbbségi joggal (48. cikkely). Mint a francia polgári jogtudósok is rámutatnak, „... az új alkotmány alaposan felforgatta a parlamenti hatáskör megvalósításának feltételeit... a törvények jövőbeni elfogadásával kapcsolatos eljárás nagyon különbözik az 1946. évi alkotmányban elfogadott eljárástól”. Az új alkotmány „... két eszközt is ad a kormánynak, hogy egyes parlamenti kezdeményezéseket megfékezzen. Először megengedi, hogy a kormány visszautasítson minden olyan

³⁶ RUZIÉ, D.: Le nouveau règlement de l'Assemblée Nationale. Revue du Droit public... 1959. 4. sz. 867. p.; hasonlóan vélekedik DUVERGER: Les institutions de la Vème République. Revue française de Science politique, 1959. márc. 115. és köv. p.

³⁷ DUVERGER: Deux mois de Chambre introuvable. Le Monde, 1959. VI. 21—22.

módosítást, amelyet előzetesen a megfelelő bizottság nem vizsgált meg. Másodszor, felhatalmazza a kormányt, hogy felszólítsa az érdekelt Házát, egyetlen szavazással nyilatkozzék a vitatott szöveg elfogadásáról, általában és részleteiben, nem térvén vissza a korábban elfogadott módosításokra”.³⁸ Ez esetben a szavazás csak a kormány által javasolt vagy elfogadott módosításokra vonatkozhat (44. cikkely, 3. bekezdés). Mint megállapítják, „így a jövőben a kormány elsődleges, döntő szerepet játszik a parlamenti vitákban. Az első eszközzel, amelyet az alkotmány 44. cikkelye lehetővé tesz, elhárítja a váratlan módosításokat, vagyis azon módosításokat, amelyek nem voltak az ülésszak előtt előzetesen a megfelelő bizottságban előterjesztve... a 44. cikkelyben előírányzott második eljárás alkalmazásaként pedig kettős eredményt érhet el: korlátozhatja az előterjesztett szöveg szavazás alá bocsátását és csökkentheti az utóbbiak számát”.³⁹

Az új alkotmány azzal is csökkenti a parlament szerepét a kormánnyal szemben, hogy a törvényhozási eljárás során a fentiekén kívül még egyéb „rugalmas” lehetőségeket is teremt; ugyanis *a kormánynak jogot ad minden olyan javaslat vagy módosítás visszautasítására is, amelyekről megállapítja, hogy nem tartoznak törvényi szabályozás keretébe, illetve a rendezéssel kapcsolatos jogkört a kormány gyakorolja.* (41. cikkely.) A kormány saját előterjesztése megszavazásával kapcsolatban felvetheti a kormány felelősségét a Nemzetgyűlés előtt és ha a képviselők a következő 24 órán belül nem hoztak bizalmatlansági határozatot, a benyújtott javaslatot elfogadottnak lehet tekinteni (49. cikkely, 3. bekezdés). Törvényjavaslat benyújtása esetén a kormány kizárólag olyan bizalmatlansági indítvány megszavazásával kényszeríthető lemondásra, amelyet a Nemzetgyűlés tagjainak legalább fele aláírt; a szavazásnál csak a bizalmatlansági indítványt alátámasztó szavazatokat veszik számításba. Más szóval: a bizalmatlanság megszavazásához a Nemzetgyűlés tagjainak abszolút többsége kell, a tartózkodás *a kormány mellett* való állásfoglalásnak számít. Mint a francia alkotmányt elemző jogtudósok arra rámutatnak, a gyakorlatban ez azt jelenti: ha például 400 képviselő közül a kormánynak bizalmatlanságot szavaz 249 képviselő, bizalmat szavaz 20–30 képviselő és a többi tartózkodik — a bizalmatlansági javaslatot elvetik, a törvénytervezetet pedig elfogadják, bár több szavazat volt ellene, mint mellette. Ha elvetették a bizalmatlansági javaslatot, aláírói az ülésszak alatt azt még egyszer nem vethetik fel, kivéve, ha a felelősség kérdését maga a kormány veti fel a parlament előtt.⁴⁰

*Az 1946. évi alkotmány fontos szerepet biztosított a Nemzetgyűlésnek a kormányzati tevékenység ellenőrzése felett. Az a kormány, amelytől a Nemzetgyűlés bizalmát megtagadta, kénytelen volt lemondását benyújtani.*⁴¹ A Nem-

³⁸ CARCELLE — MAS i. m. 123—127. p.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Vö. Le règlement de l'Assemblée Nationale. J. O. 1959. VII. 3.

⁴¹ Az új alkotmány nem használja a „bizalmi kérdés” meghatározást, amely a korábbi alkotmányokban szerepelt, hanem „a kormány felelősségi kötelezettsége” terminológiát alkalmazza helyett. Ez a különbség az alkotmány szövegében azt jelenti — írja G. Burdeau professzor —, hogy „... a jelenlegi rendszerben cleve feltételezik, hogy a kormány bírja a Nemzetgyűlés bizalmát... A kormány nem tudja tehát a bizalmi kérdést felvetni, meg kell várnia, hogy a képviselők többsége kifejezetten jelezze neki, hogy a bizalmat elvesztette” (i. m. 478. p.). Mint írja, az alkotmányjogi irodalom a kormány és a parlament viszonyával kapcsolatos kérdések könnyebb elemzése céljából tartotta meg továbbra is ezt a kifejezést.

zetgyűlés élt is e jogával. A képviselők köztársasági többsége lemondásra kényszerítette azokat a kormányokat, amelyek népellenes, reakciós politika érvényesítésére törekedtek. A nemzetgyűlés baloldali, haladó képviselőinek kiszorításáért és e választott testületnek az államszervezet irányításában betöltött szerepe ellen ezért folytattak állandó harcot a jobboldali pártok. Először a Nemzetgyűlés összetételének megváltoztatására törekedtek, majd pedig a kormányt meg akarták szabadítani a Nemzetgyűlés ellenőrzése és az előtte való felelősség alól. A különböző francia polgári teoretikusok többek között azért is élesen bírálták az 1946. évi alkotmányt, hogy a kormányt a parlament ellenőrzése alá helyezte, azt pedig különösen fájalták, hogy „...nem is a Parlament alá egészében, hanem annak egyik háza, az általános szavazással választott Nemzetgyűlés szűk ellenőrzése alá”.⁴²

Mint arra fentebb utaltunk, az új alkotmány a Nemzetgyűlést megfosztja a miniszterelnök megerősítésének jogától és attól is, hogy beleegyezését adja a kormány megalakításához. A Nemzetgyűlés ezen jogosítványait az államelnökre ruházza. Ebből következően *a kormány csak formálisan felelős a Nemzetgyűlés előtt.*

A kormányzati tevékenység függetlenítése a Nemzetgyűlés ellenőrzése alól az új alkotmány elméleti „megalapozása” szerint arra szolgál, hogy a kormány, a miniszterek stabilitását, az erős végrehajtóhatalmat biztosítsa.

Az új alkotmány kimondja ugyan a kormány korlátozott felelősségét a parlament előtt (20. cikkely, 3. bekezdés), de mivel a Nemzetgyűlés befolyásának egyetlen érvényesítési formája a bizalmatlansági határozat bonyolult feltételek közötti elfogadása, mindez a bizalmatlansági határozat elfogadását rendkívül nehezíti és körülményessé, a kormány parlament előtti felelősségét pedig formálissá teszi. „Az államelnök világosan jelezte — írja M. Duverger professzor —, hogy a jelenlegi kormány »a törvényhozó testület egész megbízatási időszakának kormánya« lesz: ha azt a Nemzetgyűlés megbuktatja, azonnal felosztásra kerül. Magától értetődik — írja a továbbiakban —, a képviselők kétszeresen őrizkedni fognak, hogy vállalják egy választási kampány fáradtságát, költségeit és kockázatát...”⁴³ Az új alkotmány tehát nagyon sajátosan valósítja meg a gyakorlatban a „hatalom megosztásának” korszerűsített burzsoá elvét, a „hatalmi ágak egyensúlyát”; minden reális hatalmat az államelnök gyakorol, s ehhez az egyszemélyi teljhatalomhoz a parlament nyújtja a nemzeti képviselői szerv illúzióját.⁴⁴

A jelenlegi parlament — mint arra már utaltunk — két házból áll:

a) a Nemzetgyűlésből, amelyet általános, kétfordulós szavazással öt évre választanak;

b) a Szenátusból, amelynek tagjait közvetett szavazás útján, a helyi testületek által delegált választótestület választja. A Szenátusban a Franciaországon kívül letelepedett franciákat meghatározott számú szenátor képviseli. A Szenátus tagjainak megbízatása 9 évre szól, a tagok harmadát három évenként újra választják (24. cikkely).

A Nemzetgyűlés szerepének csökkentésével egyidejűleg *az új alkotmány jelentősen megnövelte a parlament felsőháza: a Szenátus szerepét.* A Nemzet-

⁴² CARCELLE — MAS i. m. 122. p.

⁴³ DUVERGER: Le nouveau Parlement. Le Monde, 1959. IV. 29—30.

⁴⁴ Vö. MARTAU, M.: L'État et l'appareil de l'État actuel. Cahiers du Communisme, 1959. 6. sz. 553. p.

gyűléstől eltérően a Szenátust nem lehet felosztani. Az alkotmány szerint a Szenátussal konzultál a köztársasági elnök a Nemzetgyűlés feloszlatása vagy a kivételes hatalom bejelentése előtt, a Szenátus tagjai testületileg részt vesznek a köztársasági elnök megválasztásában. Fontos szerepet tölt be a Szenátus elnöke; ugyanis az alkotmány szerint meghatározott esetekben helyettesíti a köztársasági elnököt (7. cikkely), három tagot nevez ki az alkotmánytanácsba stb. A Szenátus a francia parlament második háza; mint ilyen, nem azonos a Francia Közösség Szenátusával, amelybe meghatározott számú tagot delegál (83. cikkely). Mint a nyugati polgári jogtudósok megjegyzik, a Szenátus szerepének növekedéséből, valamint tagjai közvetett szavazás útján történő megválasztásából az is következik, hogy ez a testület jobboldalibb, mint a Nemzetgyűlés.⁴⁵ A Szenátusnak a Nemzetgyűléssel szembeni megerősítését a francia burzsoá és a jobboldali szocialista teoretikusok egyaránt elismerik. Kénytelenek megállapítani, hogy „... a Szenátus mandátumának meghosszabbítása kétségtelenül és konzervatív tendenciával megnövelte e szerv hatáskörét és tekintélyét. Ezt a módosítást kétségtelenül az alkotmány szerzőinek az általános szavazással választott képviselőházzal szembeni elfogultsága inspirálta.”⁴⁶

A parlament munkájának viteléhez *állandó bizottságokat* alakít, amelyeknek száma mindkét házban legfeljebb hat lehet (a IV. Köztársaság alatt 19 bizottság volt). A bizottságok elé kell terjeszteni azokat a tervezeteket és javaslatokat, amelyeket a kormány vagy az illetékes ház kívánságára nem adtak át az e célból kijelölt külön bizottságnak megvizsgálásra (43. cikkely). A Nemzetgyűlés bizottságai az egyes kérdések megvizsgálására albizottságokat küldhetnek ki.

VI

Az alkotmánytanács

A parlamenttel szemben fontos intézmény a köztársasági elnök kezében az *alkotmánytanács* (VII. fejezet). Az alkotmánytanács dönt a köztársasági elnök választásával, valamint a parlamenti tagok választásával kapcsolatos kérdésekben, felügyel a népszavazás rendjére, a köztársasági elnök az alkotmánytanácsal való konzultáció után dönt a rendkívüli hatalom vagy a kormány kivételes felhatalmazása kérdésében stb. Különösen fontos szerepet tölt be az alkotmánytanács a szervezeti törvények, a parlamenti ügyrendek hatálybalépése előtti ellenőrzésben (döntési joga van abban, hogy ezek megfelelnek-e az alkotmánynak). Ezenkívül a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a két ház elnökei az alkotmánytanács elé utalhatják a parlament által elfogadott törvényeket azzal, hogy ellenőrizze, megfelelnek-e azok az alkotmánynak (61. cikkely). Az alkotmánytanács határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozat kötelezi mind a közhatalmi szerveket, mind a közigazgatási és bírói hatóságokat (62. cikkely). Az alkotmánytanács hatáskörét, tevékenységét részletesen külön szervezeti törvényben szabályozzák. (Megjegyzendő.

⁴⁵ Ld. ECHTERHALTER i. m.

⁴⁶ MOUTET, M.: Le Sénat dans la Vème République. La Revue socialiste, 1959. máj. 152. p.; ROCHE, J.: Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958. Revue du Droit public..., 1959. 6. sz. 1165—1182. p.

hogy az alkotmánytanácsról szóló szervezeti törvényt a kivételes felhatalmazás időszakában de Gaulle rendelet formájában adta ki. Ld. ord. n^o. 58—1067 du 7 novembre 1958.)

Amikor az államelnök számára a parlamenttel szemben az új alkotmány jelentős garanciákat létesít, a parlament semmi hasonló-fajta biztosítékot nem kapott a kormány rendeleteit illetően. Az alkotmánytanács ellenőrzési jogait nem gyakorolta abban az átmeneti időszakban sem, amikor de Gaulle rendeletileg kormányzott. A köztársasági elnök befolyásának érvényesítését biztosítja az alkotmánytanácsban maga a tanács összetétele is. A tanács 9 tagját 9 évi időtartamra jelölik, megbízatásuk nem újítható meg, a tagok egyharmadát három évenként újra választják. A tanács elnökét és három tagját a köztársasági elnök nevezi ki, ezenkívül három-három tagot a Nemzetgyűlés, illetve a Szenátus elnöke jelöl. Rajtuk kívül az alkotmánytanácsnak életük végéig tagjai a köztársaság volt elnökei.

VII

A gazdasági és szociális tanács

A gazdasági és szociális tanács 205 tagból áll, akiket öt esztendőre jelölnek — az ipari vállalkozók, államosított vállalatok, mezőgazdasági képviselői szervek, a bérből és fizetésből élők szervezeteinek képviselői, rajtuk kívül a tengerentúli területek, valamint a gazdasági és szociális kérdések kijelölt szakemberei stb. vesznek részt a tanács munkájában. A tanács összetételét és működési szabályait külön szervezeti törvény határozza meg.⁴⁷ A tanács a kormány felkérésére véleményt nyilvánít a törvénytervezetekkel, az eléje terjesztett rendelkezésekkel kapcsolatban; egyes tagjait kijelölheti, hogy a parlament házái előtt kifejtsek a tanács véleményét az eléje terjesztett tervek-ről és javaslatokról. A tanács a kormány megkeresésére véleményt nyilvánít minden, a köztársaságot, vagy a Francia Közösséget érintő gazdasági és társadalmi kérdésben. Az ilyen tartalmú törvénytervezeteket kötelezően eléje kell terjesztetni (69—71. cikkelyek).

VIII

A bírói hatóságok és a legfelsőbb bíróság

Az új alkotmány a bírói hatóságok cím alatt rögzíti a bírói függetlenségnek és az ítélőbírák elmozdíthatatlanságának hagyományos elvét. Kimondja, hogy a bírói hatóságok függetlenségét a köztársasági elnök biztosítja, akit a Bíróságok Legfelsőbb Tanácsa segít munkájában. Az alkotmány e fejezete a továbbiakban lényegében a Bíróságok Legfelsőbb Tanácsa szervezetének és feladatainak alapjaival foglalkozik, a bíróságok további kérdéseinek szabályozását szervezeti törvényre bízta (64. cikkely).

⁴⁷ J. O. 1958. dec. 30. A gazdasági és társadalmi tanács szervezetét és hatáskörét rendező szervezeti törvény — hasonlóan az új alkotmány egyéb intézményeivel kapcsolatos rendezéshez — rendelet formájában került kiadásra.

A bíróságok Legfelsőbb Tanácsát (Le conseil supérieur de la Magistrature) az 1946. évi alkotmány vezette be s az új alkotmány jelentős változtatásokkal átvette. Míg a IV. Köztársaság alatt a Tanács tagjait részben a Nemzetgyűlés, részben a különböző bíróságok választották s mindössze két tagját nevezte csak ki a köztársasági elnök — addig az új alkotmány rendelkezései értelmében a Tanács valamennyi tagját külön szervezeti törvényben meghatározott feltételek között a köztársasági elnök jelöli ki.⁴⁸ A Tanácsnak a köztársasági elnökön és az igazságügyminiszteren kívül kilenc tagja van.

A Tanács készíti elő a Semmitőszék ítélőbírái és a Fellebbviteli Bíróság első elnökének kinevezésével kapcsolatos javaslatokat. Megjegyzendő, hogy ez esetben kizárólag javaslatok előkészítéséről van szó; mert az egyes kinevezéseket illetően döntési joggal a köztársasági elnök rendelkezik. A tanács üléseit a köztársasági elnök irányítja, ő elnököl az üléseken; kezgyelmezési joga gyakorlásában konzultál a Tanáccsal. A Tanács véleményezi az igazságügyminiszter más bírák kinevezésével kapcsolatos javaslatait; a Tanács véleményét figyelembe kell venni a bíróságok szabályzatáról szóló szervezeti törvény előkészítésében is. A Tanács egyben a bíróságok fegyelmi szerve is (65. cikkely).

Az alkotmány bíróságokról szóló rendelkezéseit a francia polgári jogtudósok úgy értelmezik, miszerint „a Bíróságok Legfelsőbb Tanácsának kialakítása annak a törekvésnek felel meg, hogy csökkentse az igazságügyminiszter kizárólagos hatalmát a bírósági pályákon levők »mozgatásában«”.⁴⁹

Az alkotmány rendelkezései azonban mást mutatnak; a köztársasági elnök befolyásának megerősítését biztosítják a bírói szervezet felépítésében és személyi összetételének alakításában is. Véleményünk szerint részben ide vezethető vissza az új alkotmány olyan terminológiai változtatása is, hogy elhagyja a korábban használatos hagyományos „bírói hatalom” (pouvoir) kifejezést és helyett a „bírói hatóságok” (autorité) terminológiát alkalmazza. A francia polgári alkotmányjogászok ezt főként azzal indokolják, hogy a bírói hatalom soha sem volt egyenlő jelentőségű a törvényhozói — vagy a végrehajtó hatalommal; hogy a hatalmi ágak hagyományos felosztása régen a múlté, nem létezik, „... a bírói testület nem fejlődhetik olyan jelentős erővé, hogy az alapvető politikai szervek érezhető ellenpontjává váljon” stb.⁵⁰ Ugyanakkor kénytelenek elismerni, hogy a bírói hatóságok tekintélye érezhetően és fokozatosan lecsökkent s jelenleg „... nem túlzás azt mondani, hogy a bírósági testület, hatóság vagy hatalom Franciaországban komoly válságon megy át. Ezt több különböző szervezeti, pénzügyi és erkölcsi ok váltotta ki”.⁵¹

Külön cím alatt szabályozza az új alkotmány a köztársasági elnök és a miniszterek feletti hatáskörrel rendelkező legfelsőbb bíróság (La Haute-Cour de Justice) kialakításának és működésének alapelveit, a részletes rendezést ez esetben is szervezeti törvényre bízta.⁵² A jelenlegi francia alkotmány szerint e különleges politikai bíróság hatáskörébe tartozik, hogy

⁴⁸ A Bíróságok Legfelsőbb Tanácsáról 1958. dec. 22-én kiadott rendelet intézkedik. J. O. 1958. dec. 22—23.

⁴⁹ BURDEAU i. m. 487. p.

⁵⁰ CHATELAIN i. m. 132. p.; BURDEAU i. m. 486. p.

⁵¹ CHATELAIN i. m. 139. p.

⁵² J. O. 1959. XII. 3. A kivételes felhatalmazás időszakában kiadott rendeletben jelent meg.

a) hazaárulás esetében ítélkezzék a köztársasági elnök felett. A köztársasági elnököt a két Ház helyezheti vád alá, azonos, nyilvános és tagjai abszolút többségével hozott szavazattal;

b) ítélkezzék a kormány tagjai fölött hivatali funkciójuk gyakorlása során elkövetett államellenes összeesküvést képező aktusaikért;

c) ítélkezzék a kormány tagjainak büntársai felett államellenes összeesküvés esetében.

Az alkotmány rögzíti, hogy a bíróság tagjait a Nemzetgyűlés és a Szenátus — tagságuk minden általános vagy részleges felújítása után — egyenlő számban, saját tagjaik közül választják. A bíróság működésére a hatályban levő büntető rendelkezések érvényesek.

A burzsoá államjogászok a bíróság létezését három szempontból indokolják meg: „... a rendszer érdekében, — mert úgy vélik, — hogy a rendes bíróságoknak nincs meg a szükséges függetlenségük az olyan emberek tekintetében, akik hatalommal rendelkeznek vagy akik ismét hatalomra juthatnak; a bíróság érdekében, amely megkívánja, hogy politikai viták ne zavarják meg; végül a vádlottak érdekében, akiknek a tevékenységét olyan illetékes szervnek kell elbírálnia, amely az összes körülményeket ismeri”.⁵³ Ha figyelembe vesszük, hogy a bíróság szervezete, hatásköre, eljárási módja a burzsoázia éppen hatalmon levő körei érdekeinek megfelelően változott — megállapítható, hogy ez az intézmény *lényegét tekintve* az uralkodó osztály hatalma biztosításának fontos politikai intézménye.

IX

A Francia Közösség

Fontos részét képezik az új alkotmánynak az anyaország és a tengerentúli területek viszonyát szabályozó rendelkezések. Az új alkotmány a „Francia Szövetség” helyett — ahogy az 1946. évi alkotmány a francia birodalmat meghatározta — megállapítja, hogy „a Köztársaság és a tengerentúli területek népei, amelyek szabad elhatározással elfogadják a jelen alkotmányt, Közösséget képeznek” (1. cikkely). Megjegyzendő, hogy a „Közösség” szó, mint Franciaország és a tengerentúli területek egymáshoz való viszonyának új meghatározása, csak az alkotmány *utolsó* tervezetében jelent meg. Az első alkotmánytervezetben de Gaulle még a „föderációt” ajánlotta, ez azonban erős ellenszenvet váltott ki Afrikában, mert a francia uralkodó körök a „föderációt” kizárólag úgy nézték, mint a tengerentúli területek függő viszonyának állandósítására, a gyarmati rendszer élettartamának megszilárdítására irányuló újabb törekvést. A nemzetközi közvélemény nyomására, az afrikai országok képviselőinek fellépésére változtatták meg az alkotmánytervezet szövegét és vették fel az *utolsó* tervezetbe a Közösségről és a tengerentúli népek szabad önrendelkezéséről szóló meghatározásokat.⁵⁴

Az 1946. évi alkotmányban szereplő „Francia Szövetség” a gyarmati népek függetlenségéért és felszabadulásért vívott harca következtében tény-

⁵³ BURDEAU i. m. 487. p.; CHATELAIN i. m. 143—144. p.

⁵⁴ Vö. BERLIA: Chronique constitutionnelle française. I. La crise constitutionnelle de mai—juin 1958; II. Texte de la Constitution du 4 octobre 1958. Revue du Droit public., 1958. 5. sz.

legesen szétesett. Mint azt a nyugati burzsoá szakemberek is megállapítják, az 1946. évi alkotmány rendelkezései „holt betűk maradtak”, a Szövetség szervei 1954-től gyakorlatilag nem működtek, az „idő” új szabályozást követelt. A francia szocialista párt elméleti folyóirata azzal próbálja indokolni az anyaország és az afrikai gyarmatok magatartásának új szervezeti formáját, hogy eddig még sehol sem találták meg a megfelelő formát a felszabadulásért küzdő népek, ugyanakkor elérkezett az ideje a megfelelő szervezeti keretek kialakításának, mert „a fekete Afrika forrongó, feléledt vulkán, amelynek már semmi nem fojtja vissza kitörését...”⁵⁵

Az eredménytelen gyarmati háborúk, az elnyomott ázsiai és afrikai népek függetlenségi harca arra kényszerítették az új alkotmány kidolgozóit, hogy a növekvő nemzeti felszabadító mozgalom visszatartása érdekében is jobban figyelembe vegyék a gyarmati népek önálló államisága megteremtésére irányuló erőteljes törekvéseket. Ezzel magyarázható, hogy az új alkotmány preambuluma és az 1. cikkely kinyilatkoztatják a népek szabad önrendelkezésének elvét, s a Közösséget alkotó népek egyenlőségét. E jogok érvényesítésére azonban az alkotmány nem nyújt semmiféle garanciális biztosítékot. Az alkotmány azt mondja ki, hogy a Közösséghez tartozó tagállam jogi helyzetének meghatározását kérheti a „köztársaság vagy az érdekelt állam törvényhozói testületének olyan helyi népszavazással megerősített határozatával, amelynek megszervezését és ellenőrzését a Közösség szervezetei biztosították. Az ilyen helyzetváltoztatást a Köztársaság parlamentje és az érdekelt Nemzetgyűlés által jóváhagyott egyezségnek kell meghatároznia”. (86. cikkely.) Hasonló feltételek szükségesek a tagállamok függetlenné válásához is.

Az alkotmány 1. cikkelye értelmében a francia köztársaság és azon tengerentúli területek népei alkotják a Közösséget, amelyek az új alkotmányt szabad elhatározással elfogadták. Mint ismeretes, Guinea, az egyik legfejlettebb francia gyarmat szavazói 97,12%-ban szavaztak az új alkotmány ellen, s ezzel a korábban gyarmati terület elnyerte önálló államiságát. Más területek az alkotmány elfogadása után — mint a Közösség tagjai — köztársasági formát vettek fel. Az új alkotmány egyes átmeneti rendelkezései kimondották, hogy a tengerentúli területek „választhatnak”, megtartják-e jelenlegi státusukat, vagy területi gyűlésük útján — az alkotmány kihirdetése után számított fél éven belül — a köztársaság tengerentúli megyéivé (département) alakulnak, vagy a Közösség — egymással csoportosult, vagy nem csoportosult — tagállamaivá válnak (76., 91. cikkelyek).

Rögzíti az új alkotmány a Közösség tagjai viszonyának néhány demokratikus elvét. Észszerint a Közösség tagjai autonómiával rendelkeznek; maguk kormányozzák önmagukat, demokratikusan és szabadon intézik ügyeiket (77. cikkely). Külön szabályozott feltételek mellett részt vesznek a köztársasági elnök megválasztásában (6., 81. cikkelyek) stb. Mindezek ellensúlyozására az elnyomott népek és tagállamok függő helyzetének állandósítása érdekében az alkotmány rögzíti, hogy a Közösség hatáskörébe tartozik a külügyek, a hadügy, pénzügy, a közös gazdasági ügyek vezetése, a stratégiai nyersanyagokkal való rendelkezés. Ide tartozik — ha külön megegyezést erre nem kötnek — az igazságügy, felsőoktatás, a külfölddel való érintkezés, a közlekedés és a hírközlés ellenőrzése (78. cikkely). Ebből az is következik, hogy a Közösség

⁵⁵ JAQUET, G.: La Communauté France Outre-mer: sa naissance et son avenir. La Revue socialiste, 1959. jún. sz.

legerősebb tagja: Franciaország határozza meg az ezeken a területeken érvényesítendő politikát, és így az egyes tagállamok kormányzásának alapvető területei — amelyek pedig az államok autonómiájának fontos feltételei — a Közösség szervei kezében vannak.

A Közösség szervei:

a) A *Közösség végrehajtó tanácsa*, amelyet a köztársaság miniszterelnöke, a tagállamok kormányelnökei és a közös ügyek vitelével megbízott miniszterek alkotnak. A végrehajtó tanácsot a köztársasági elnök vezeti, aki egyben a Közösség elnöke is. Ez a tanács szervezi a Közösség tagjainak kormányzati és közigazgatási együttműködését (80., 82. cikkely).

b) A *Közösség szenátusa*, amelynek küldötteit a köztársaság parlamentje, valamint a tagállamok törvényhozó gyűlései választják saját soraikból. Az egyes tagállamok küldötteinek száma a tagállamok népességének számától és a tagállam Közösségben elfoglalt súlyától függ. A szenátus évi két ülésszakot tarthat, egyik ülés sem nyúlhat egy hónapnál tovább. Az üléseket a köztársasági elnök vezeti; az ő előterjesztésére tárgyalják meg a közös gazdasági és pénzügyi kérdéseket, mielőtt a tagállamok legfelsőbb szervei elé kerülnének stb. (83. cikkely).

c) A *Közösség döntőbírársága*, amelynek összetételét és hatáskörét külön szervezeti törvény szabályozza. Ez a döntőbírárság határoz a Közösség tagjai között felmerülő vitás kérdésekben (84. cikkely).

Mint a fentiek is mutatják, a reális hatalmat nem a Közösség szervei, hanem a köztársasági elnök és a francia kormány gyakorolja, lényegileg megszabja a Közösség szerveinek kialakítását és működését. A közös ügyek vitelével megbízott miniszterek a francia kormány tagjai.

A francia burzsoá politikai és jogi irodalom azzal érvel a Közösség mellett, hogy a francia köztársaság nem hagyja el „azokat az országokat, amelyek valamikor a mi »mozgalmunkban« voltak... Országunk kulturális terjeszkedése a külföld irányában — írják — olyan szükséglet, amelyet mi bizonyára érzünk, de »külföldi« barátaink szintén éreznek. Hogyan előgitsen ki tehát a köztársaság saját érdekeit anélkül, hogy saját szükségleteit veszélyeztetné, ha a Közösség kebelén belül nem állítanának fel terveket, amelyek meghatározzák a megvalósítandó erőfeszítéseket”. Igyekeznek elhitetni, hogy „az afrikai államok erőszak nélkül jutnak el függetlenségükhöz, ha a Franciaország által javasolt választást gyakorolták”. Az egyes engedmények ultrakolonialista ellenzőivel szemben azzal érvelnek, hogy a Közösség tagjaitól „... teljes értelmetlenség lenne megtagadni most azt, amit azelőtt — a kolonialistának nevezett korszakunkban — a területeknek adtunk...”⁵⁶

A gyarmatokhoz való viszony új, „közösségi” szervezetben való megalapozását szolgálják a francia szocialisták elméleti folyóiratában megjelent tanulmányok is.⁵⁷ Azonban még ezek is kénytelenek megállapítani, hogy pl. a Közösség egyik legfontosabb szervének, a de Gaulle vezette végrehajtó tanácsnak a hatásköre annyira hiányosan van megállapítva, hogy „kétséges lehet” a közös ügyeknek valóban a Közösség szellemében való eldöntése stb.

Jellemző, hogy az új alkotmány hallgatott Algériáról, amelyet teljes mértékben a francia anyaországhoz számított. A népszavazás cinikus meg-

⁵⁶ Présidence de la République et de la Communauté. La Revue administrative, 1959. 67. sz. 45—46. p.

⁵⁷ Ld. JAQUET i. m.

csúfolását jelentette, hogy ebben az országban, amelynek népe évek óta nehéz harcot vív nemzeti felszabadulásáért, a nyílt terror és a népszavazás eredményeinek durva meghamisítása következtében a választók 96,6%-a „szavazott” az új alkotmány elfogadására. Egy év múltán de Gaulle és kormánya kénytelen volt a szabadságáért és függetlenségéért küzdő algériai nép harca és a világ demokratikus közvéleményének nyomására elismerni az algériai nép önrendelkezési jogát.

Az ENSZ Közgyűlése 39 szavazattal 22 ellenében és 20 tartózkodással foglalt állást az algériai nép önrendelkezési jogának elismerése, a háború befejezésére irányuló tárgyalások szükségessége mellett. Mint az FKP KB. határozataiban arra rámutatott, elérkezett annak az ideje, hogy de Gaulle-nak, az algériai nép önrendelkezési jogát elismerő szavait tettekre váltsák s tárgyalásokat kezdjenek az algériai köztársaság ideiglenes kormányával. Enélkül az önrendelkezés elvének elismerése egyszerű mesterkedésnek tűnik.⁵⁸

1960 májusában a francia parlament kénytelen volt lényegesen módosítani az 1958. évi alkotmány Közösségről szóló rendelkezéseit. A módosítás szerint a Közösséghez tartozó tagállam megegyezés szerint függetlenné válhat a Közösségtől való elszakadás nélkül; illetve olyan független állam, amely nem tagja a Közösségnek, megegyezés szerint beléphet a Közösségbe függetlenségéről való lemondás nélkül. Ennek megfelelően a Mali Államszövetség és a Malgas Köztársaság 1960 júniusában független államokká váltak.

X

A helyi testületek

A francia burzsoá igazgatási szakemberek megjegyzik, hogy már az 1958. június 3-i törvényből — amely kivételes felhatalmazást adott de Gaulle tábornoknak — következtethető volt, hogy a megyei és községi igazgatásban alapvető változások lesznek. Az 1946. évi alkotmány ugyanis a helyi önkormányzatok szervezetének több demokratikus elvét rögzítette, így pl. kimondotta, hogy a helyi testületeket az általuk választott tanácsok szabadon irányítják; a tanácsok határozatait a mair-ek és a tanácsok elnökei hajtják végre (87. cikkely). Az alkotmány e rendelkezése tehát a megyefőnököt (préfet) a tanács elnökével helyettesítette. Az 1946. évi alkotmány szerint a megyefőnök mint a „kormány kiküldötte” az össznemzeti érdekek képviselőjét, az állami hivatalnokok munkájának koordinációját és a helyi testületek igazgatási ellenőrzését látja el (88. cikkely). Az alkotmány azt is kimondotta,

⁵⁸ A Francia Közösség megalakulása óta az afrikai népek önállósági törekvése egyre inkább feszíti szét a Közösség szervezeti kereteit is. A Közösség végrehajtó tanácsának 1959. decemberi ülése pl. elvben elfogadta Szenegália és Szudán államszövetségének formai függetlenségre lépését, s ennek megvalósításáról 1960. januárjában kezdődtek tárgyalások. A Mali Államszövetség követeli állami szuverenitásához tartozó, s eddig a Közösség szervei által gyakorolt olyan hatáskörök önálló ellátását, mint a külügy, hadügy, pénzügy. Ugyanakkor azonban az államszövetség új egyezményt köt Franciámszággal és a szuverenitás gyakorlását a köztársasági elnökre — tehát de Gaulle-ra — bizza. Ez a bonyolult forma, amely végső soron erősen korlátozza Szudán és Szenegália önállóságát, mégis a Francia Közösség válságát mutatja, amelyet a további látszólagos engedmények nem tudnak megakadályozni.

hogy a helyi önkormányzatok jogait szervezeti törvényekkel tovább kell szélesíteni.

Az alkotmány ezen rendelkezéseit azonban nem hajtották végre. A jobb-
oldali kormánykörök kezdettől fogva annál is inkább ellenezték a helyi szervek
önállóságának fejlesztését, mert különösen a városi önkormányzatokban a
kommunisták és a dolgozó tömegek érdekeit szolgáló más haladó köztársasági
képviselők nagyon jelentős, gyakran vezető szerepet töltöttek be. Az alkot-
mány ezen fejezetének végrehajtására egyetlen szervezeti törvényt nem adtak
ki; a megyefőnök a megyét továbbra is az 1871. évi törvény szerint, s nem az
1946. évi alkotmány alapján igazgatta. A helyi önkormányzatokkal kapcsolat-
ban 1952., 1953. és 1955-ben kiadott rendelkezések a megyei és községi tes-
tületek jogainak korlátozására irányultak. Azokat a rendelkezéseket, amelyek
szerint a prefet határozatait a megyei tanács (conseil général) elnökének ellen-
őrzésre be kell mutatnia — a prefet nyugodtan úgy értelmezte, mint idő-
szerűtlen előírást, és az igazgatási szervezetnek a választott testülettől való
minél teljesebb elszigetelésére törekedett.

Az új alkotmány egy cikkelyben kimondja ugyan, hogy a területi
közösségek: megyék, városok, községek választott tanácsaik útján, a jog-
szabályok keretében szabadon kormányozzák önmagukat, de egyben azt is
rögzíti, hogy a kormány kinevezett képviselője valósítja meg a közigazgatás
irányítását és ellenőrzését, örökdió a nemzeti érdekek fölött, érvényt szerez
a törvényeknek stb. (72. cikkely). Az új alkotmány *elhagyja* tehát a helyi
testületek önállósága biztosítékainak és fejlesztésének szervezeti törvényben
való szabályozását, ezzel szemben egyértelműen *megegyeztet* a kormány kineve-
zett képviselőjének vezető és ellenőrző szerepét a helyi igazgatási szervezet
és a helyi választott testületek fölött. Az új alkotmány kétségtelen anti-
demokratikus intézkedését egyes francia jogtudósok úgy indokolják, mint
a „mértékletesség” megnyilvánulását. A helyi testületek szerepének ilyen
rövid elintézése — írják — „... teljesen kielégítő egy alkotmány szövegében
és lehetővé teszi az értelmezéseket”.⁵⁹ A helyi önkormányzatok igazgatási és
hatásköri kérdéseinek, jövedelmi forrásainak meghatározása tekintetében az
új alkotmány előírja a törvényi szabályozás kötelezettségét, azonban itt sem
részleteiben, hanem csak alapelvek formájában (34. cikkely, 4. bekezdés).
Mint arra a francia burzsoá jogtudósok maguk is rámutatnak, „... ha egyszer
az alapvonalakat megjelölték, a kormány hatáskörébe tartozik az alkalmazás
szövegeinek megválasztása. Azt azonban a gyakorlatban, az egyes szövegek
szerkesztésénél nehezen lehet megmondani, hol végződik az elv és hol kezdődik
az alkalmazás”.⁶⁰

A nagy szervezeti reformok között — amelyeket az új kormány meg-
akar valósítani — szerepel az igazgatási-területi beosztás megváltoztatása is.
Mint írják: a megyék keretei nem felelnek meg a „modern élet” követelményei-
nek, s ezért az anyaország megyéinek számát 92-ről hozzávetőleg 43-ra akarják
csökkenteni. Az összevonást ki akarják terjesztetni a községekre is, amelyeket
túlságosan kicsiknek tartanak. Az igazgatási területi reformmal egyidejűleg
akarnak megoldani több, régebben húzódó problémát — más szóval: az igaz-
gatási szervezet reformjával helyileg is meg akarják erősíteni a kormány

⁵⁹ GOUBERT, J.: Tendances du droit local nouveau. La Revue administrative, 1959.
69. sz. 309. p.

⁶⁰ CARCELLE — MAS i. m. 126. p.

pozícióját, amelyet a jelenlegi feltételek között sok helyen, különösen a városokban gátol a helyi haladó önkormányzati testületek ellenállása. A helyi önkormányzatok kétségtelenül meglevő gazdasági, igazgatási, szolgáltatási stb. problémáinak a megoldásához kapcsolódva készítik elő a területi-igazgatási beosztás reformját; az igazgatási szervezet egyszerűsítésével és színvonalának emelésével összefüggésben pedig a választott helyi testületek alárendelését az igazgatási apparátust vezető kormánymegbízottaknak. Mint az eddig kiadott kormányrendeletek mutatják, ezt a reformot folyamatosan valósítják meg. Az 1959. január 5-én kiadott kormányrendelet pl. jelentős módosítást eredményezett a községi egyesületeket szabályozó törvényhozásban, s ezzel egyidejűleg — mint maguk a francia burzsoá jogtudósok írják — „... el kell ismerni, hogy néhány korlátozást hozott a községi autonómia tekintetében”.⁶¹ Ezzel a rendelettel szabályozták az ún. város-körzetek kialakítását. Ezek a körzetek a rendelet értelmében „sajátos típusú közintézmények”, ugyanakkor nem olyan közttestületek, mint a megyék, vagy a községek, „... a körzeteknek különleges rendeltetésük van, bár a községek általános hivatással rendelkeznek, de az új közintézmények hatásköre emellett rájuk is erősen kiterjed...”⁶² A helyi pénzügyekről, az igazgatási reformról, a városi körzetekről kiadott kormányrendeletek elvonják a városi tanácsok jogosítványainak jelentős részét, fokozzák a központi igazgatási gyámkodást, a központi igazgatási szervek alá kényszerítik a helyi önkormányzatokat.⁶³

A közigazgatási reformmal kapcsolatban különösen sokat foglalkoznak a kisközségi önkormányzatokkal. Mint arra az igazgatási szakemberek rámutatnak, ezek a testületek nagyon szomorú helyzetben vannak, „sok községben gyakorlatilag nincsenek meg a fennálláshoz szükséges források, igazgatásuk nem létezik, köztevékenységük nincs. Ezekben a községekben az önkormányzati tanács nem más, mint családi tanács”.⁶⁴ Ha figyelembe vesszük, hogy Franciaország 38 000 községéből 35 083 kétezer lakoson aluli, felmérhetjük a községekkel kapcsolatos igazgatási reform, a községi szövetségek stb. jelentőségét a központi kormányrendszer helyi befolyásának kiszélesítésében. A községek közötti szervek kialakításával e szervek irányításában a döntő szerepet a kormánysszervek töltik be.⁶⁵

XI

A választási rendszerről

Bár az alkotmány és a megvalósítására kiadott rendeletek erőteljesen korlátozzák a parlament szerepét, a Nemzetgyűlés hatáskörét, ezen túlmenően de Gaulle a választójog jelentős átalakításával további intézkedéseket tett a Nemzetgyűlés jobboldali többségének biztosítására. Régi törekvése volt a

⁶¹ Ld. Réforme des syndicats intercommunaux. Créations des districts urbains. La Revue administrative, 1959. 67. sz. 69. p.

⁶² BLONDEAU, J.: Les districts urbains et le district de la région de Paris. La Revue administrative, 1959. 69. sz. 354. p.

⁶³ Vö. Programme du Parti Communiste Français pour les élections municipales. L'Humanité, 1959. I. 15.

⁶⁴ SINGER, J.: L'avenir de la petite commune. La Revue administrative, 1958. 65. sz. 521. p.

⁶⁵ Vö. Vaste offensive contre l'autonomie communale. L'Humanité, 1959. II. 3.

francia burzsoáziának, hogy a választójog reformja ürügyén kialakított különböző módszerekkel megakadályozzák a dolgozók képviselőinek bejutását a parlamentbe. De Gaulle hatalomrajutása és az új alkotmány megteremtette a feltételeit annak, hogy e törekvéseiket minél teljesebben meg is valósítsák. Ahogy egyes polgári jogtudósok érveltek, a régi választójogi rendelkezések nem feleltek meg az új feltételeknek és a kialakult válságos helyzet fő okai között szerepeltek.⁶⁶ A választójog népellenes, antidemokratikus reformját követelték a francia szocialista párt különböző teoretikusai is, szerintük a régi választási rendszer a választásokon egységesen fellépő kommunistákat támogatta, amikor más pártok megosztva voltak kénytelenek harcolni. „Olyan választási rendszert kell találnunk — írja a szocialista párt központi elméleti folyóirata —, amely arra kötelezi a pártokat, hogy csoportosuljanak — pontosabban teljesen fuzionáljanak és ne csak időlegesen csoportosuljanak — három vagy négy nagy pártba... az ideális, magától értetődően, a kétpárt rendszer lenne...”⁶⁷

A kormány az új alkotmányban felhatalmazást kapott, hogy rendeletileg szabályozza a parlamenti választási rendszert (92. cikkely, 3. bekezdés). A de Gaulle kormánya által kidolgozott választási rendszer elsősorban a Francia Kommunista Párt és más demokratikus szervezetek ellen irányul. Az új választási rendszer kétfordulós: a Nemzetgyűlési mandátum elnyeréséhez az első fordulóban abszolút többség elérésére van szükség, ha ezt egy jelölt sem érte el, akkor a második fordulóban relatív többség is elegendő.⁶⁸ Minden jelöltnek 100 000 frank kauciót kell letennie, amelyet elveszít, ha legalább 5%-ot nem szerez meg a szavazatokból stb. Egyes burzsoá teoretikusok azzal indokolják a kétfordulós választást, hogy az első forduló után „... különböző intézkedésekkel biztosítani lehet a második forduló erkölcsi javítását...” Ugyanakkor azt is elismerik, hogy az új francia választási rendszer reakciós, nem fejezi ki a választók véleményét és elsősorban arra irányul, hogy „... jelentékeny veszteséget okozzon a baloldali és a középpártoknak...”⁶⁹

Az új választási rendszer lehetővé tette, hogy a jobboldali burzsoá pártok az 1958. évi választásokon a második fordulóban összefogjanak és közösen lépjenek fel a kommunista jelöltekkel szemben. A Francia Kommunista Párt, amely az első fordulóban a legtöbb szavazatot kapta, a második forduló befejezése után a legkevesebb, összesen tíz mandátumhoz jutott. A „Szövetség az Új Köztársaságért” elnevezésű jobboldali csoport — mely más jobboldali pártokkal és csoportokkal együtt az új kormány bázisát jelenti — az első fordulóban 3 600 000 szavazatot kapott (300 000-rel kevesebbet, mint a Francia Kommunista Párt), ugyanakkor tizenkilenceszer több mandátumot nyert el a Nemzetgyűlésben (összesen 188 mandátumot)! A burzsoá, reakciós pártok blokkírozása következtében ennek a szélsőjobboldali szervezetnek — hasonlóan a többi burzsoá párthoz — egy mandátumhoz 19 000 szavazatra volt szüksége, ugyanakkor, amikor egy kommunista jelölt 388 000 szavazat elnyerésével kapott csak mandátumot.⁷⁰

⁶⁶ CHATELAIN: De la IV^{ème} République à la V^{ème}. I. m.

⁶⁷ GARNET, M.: Réforme ou révolution de la Constitution? La Revue socialiste, 1958. márc. 266. és köv. p.

⁶⁸ Ld. Elections des députés à l'Assemblée Nationale. J. O. 1958. X. 14.

⁶⁹ GEORGEL i. m. 487. p.; ECHTERHÄLTER i. m. 344. p.

⁷⁰ A Francia Kommunista Párt határozata a parlamenti választásokról és a párt feladatairól. L'Humanité, 1958. XII. 13.

Az 1958. november 20—30-ra kitűzött nemzetgyűlési választások eredményével kapcsolatban a francia burzsoá jogtudomány képviselői maguk is rámutatnak, hogy a Nemzetgyűlés jelenlegi összetétele elmélyíti a szakadást az állami vezetés és a nép között. M. Duverger az 1958. nov.-i választások bizarr eredményének mondja, hogy „... a jobboldal és az U. N. R., amelyek az anyaország képviselőinek több mint kétharmadát adják, a leadott szavazatoknak csak 37,5%-át kapták meg... a jelenlegi rendszerben ez elszigeteli a Parlamentet a nemzettől”.⁷¹

A helyi önkormányzati szervek összetételének megváltoztatásában, a kommunisták és a dolgozók más haladó köztársasági képviselőinek a helyi testületekből való kiszorításában de Gaulle kormánya nagy szerepet szánt az 1959 márciusi helyi választásoknak. Ezt előkészítendő, kormányrendelettel jelentősen megváltoztatták a községi választójogot.⁷² Különös tekintettel voltak a városokra; míg korábban ugyanis 503 kilencczer lakoson felüli városban az arányossági elv alapján folytak le a választások, ezt az új törvényben leszűkítették 12 olyan nagyvárosra, amelyekben a lakosság száma a 120 000-et meghaladta. A községekben a többségi elvet érvényesítették. Eszerint egy választókerületben több jelölt is lehetett, de a mandátum elnyeréséhez az első fordulóban abszolút többség kellett; míg a második fordulóban a relatív többség is elegendő volt. Az antidemokratikus választási törvény ellenére a helyi önkormányzati választások a köztársasági erők győelmét hozták.⁷³

Az 1958. évi francia alkotmány fontosabb intézményei helyzetének elemzéséből világosan látható az új alkotmány antidemokratikus jellege. Mint az alkotmány elfogadása óta eltelt időszak mutatja, a legfontosabb állami szerveknek és intézményeknek az új alkotmány alapján való kialakítása nem oldotta meg azt a súlyos válságot, amelybe a szabadságért harcoló népek ellen folytatott gyarmati háborúk és a dolgozók demokratikus jogainak korlátozása következtében a francia állam került.

A francia demokratikus erők, elsősorban a Francia Kommunista Párt, nehéz harcot folytat a demokratikus szabadságjogok helyreállításáért, az algériai nép szabadsága ellen vívott céltalan háború megszüntetéséért. Ez a harc arra irányul, hogy a demokratikus köztársasági hagyományokhoz hű erők széles egységfrontjára támaszkodva kivívják az arányos képviselői elve alapján egy olyan alkotmányozó nemzetgyűlés megválasztását, amely véget vetne a tekintélyuralomnak és Franciaországnak demokratikus alkotmányt adna.

⁷¹ DUVERGER: Deux mois de Chambre introuvable. Le Monde, 1959. VI. 21—22. p.

⁷² J. O. 1959. II. 4.

⁷³ Vö. Une grande victoire de notre parti et des forces républicaines. Cahiers du Communisme, 1959. 3. sz.

ВАЖНЕЙШИЕ ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА В НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ ФРАНЦИИ

Й. Халас

Дня 4 октября 1958 г. была введена в действие новая конституция в Франции. Вводная часть статьи анализирует условия подготовки и принятия новой конституции. Начатое уже ранее наступление правых реакционных сил против отдельных демократических институтов конституции 1946 г. расширилось в 1958 г. в наступление против конституции в целом и привело к разработке новой конституции.

Учреждая «сильную исполнительную власть», новая конституция значительно ущемляет демократические институты, закрепленные в конституции 1946 г. Созданная новой конституцией форма политической власти сохраняет только некоторые формальные элементы системы парламентарного демократизма. Приведенные для теоретического обоснования новой конституции концепции, как теория «равновесия властей», «модернизация» государственного строя и т. п., направлены на обоснование всевластия президента республики и всемогущества правительства. Цель этих теорий оттеснить на задний план выборные представительные органы и увеличить роль исполнительных и распорядительных органов. Статья анализирует государственно-правовые моменты Французского Союза, излагая притом невыгодное правовое положение входящих в рамки Французского Союза народов Африки, добывающихся независимости и самостоятельной государственной жизни.

Указанное ущемление важнейших институтов государственного права в новой конституции и изданных в ее исполнение правовых нормах показывает неспособность господствующих классов Франции управлять страной в рамках традиционных буржуазных демократических институтов. С изданием новой конституции они перешли к созданию и укреплению противоречащего даже французским буржуазным демократическим традициям государственного устройства; вместо системы парламентарного демократизма была введена президентская система, проявляющая существенные элементы авторитарной власти.

LES PRINCIPALES INSTITUTIONS DE DROIT PUBLIC DE LA NOUVELLE CONSTITUTION FRANÇAISE

József Halász

Le 4 octobre 1958 une nouvelle constitution entra en vigueur en France. L'introduction de l'étude procède à une analyse des circonstances dans lesquelles l'élaboration et l'adoption de la nouvelle constitution eurent lieu. La campagne menée depuis un certain temps déjà par les forces réactionnaires de droite contre certaines institutions démocratiques de la constitution de 1946 s'est élargie, a pris la forme d'une attaque concentrée contre la constitution entière et a abouti à la création d'une nouvelle constitution.

Par l'introduction d'un «pouvoir exécutif fort», la nouvelle constitution provoque une regression sensible des institutions démocratiques établies par la constitution de 1946. Elle crée une nouvelle forme du pouvoir politique, laquelle du régime parlementaire démocratique ne conserve que quelques formes extérieures. Les doctrines invoquées à l'appui des fondements théoriques de la nouvelle constitution, telles que «l'équilibre des pouvoirs», la «modernisation» de l'organisme de l'État, sont destinées au fond à instaurer un pouvoir absolu du président de la République et l'omnipotence du gouvernement; elles contribuent à reléguer à l'arrière-plan les organismes représentatifs élus et à augmenter l'importance du rôle joué par les organes exécutifs de l'administration. — L'étude examine ensuite les aspects de droit public de l'Union Française en faisant ressortir la situation légale désavantageuse des peuples africains au sein des organes de l'Union, peuples qui aspirent à être indépendants et vivre en États souverains.

L'évolution des principales institutions de droit public prévues par la constitution et les lois promulguées pour la mettre en oeuvre démontre l'incapacité des classes dirigeantes françaises de gouverner le pays dans les cadres des institutions traditionnelles de la démocratie bourgeoise. Par la nouvelle constitution elles ont créé et s'efforcent à consolider une organisation étatique qui est contraire aux traditions démocratiques françaises; à la place du régime parlementaire démocratique elles ont instauré un système de gouvernement présidentiel révélant de forts traits d'autoritarisme.