

## A de Gaulle-i startvonalról a Sarkozy által kitűzött célig

*Nicolas Sarkozy reformja az V. Köztársaság intézményeinek  
modernizálásáért és demokratikusabbá tételéért*

**GUDLIN DÓRA**

*„Felfogásom szerint a köztársasági elnök egy csapatkapitány, aki a nemzet elsőszámú intézményét vezeti, és aki működteti az összes többi. Mindenekelőtt azonban egy olyan vezető, aki felelősséget vállal az országért. Azt mondja, amit gondol, és azt teszi, amit mond. A köztársasági elnök nem „döntőbíró”, hanem egy felelős vezető. „Döntőbírónak” Anglia királynőjét nevezhetjük, nem Franciaország köztársasági elnökét. Annak a személynek, akit Franciaország választópolgárai közvetlen választással tesznek meg köztársasági elnöknek, kötelessége vezetni az országot.”<sup>1</sup>*

Franciaország új köztársasági elnöke így határozza meg saját szerepét, míg az V. Köztársaság 1958-as alkotmánya ugyanerről a következőképpen rendelkezik:

*„A köztársasági elnök örökös az alkotmányosság felett. Döntőbírói szerepe által biztosítja az állami szervek szabályos működését és az állam folytonosságát. Garantálja a nemzeti függetlenséget, a területi egységet és a nemzetközi szerződéseket.”<sup>2</sup>*

Az Alkotmány „döntőbírói” szerepet szán az köztársasági elnöknek, Sarkozy azonban tiltakozik ellene. Az Alkotmány az elnököt az alkotmányosság, a nemzeti függetlenség, a területi egység és a nemzetközi szerződések garanciájaként jelöli meg, Sarkozy ugyanakkor politikai vezetőként határozza meg magát. Az alkotmányban foglaltak tehát nem egyeznek Franciaország új köztársasági elnökének az elnöki szerepről való felfogásával. Az eltérések okai azonban nem Sarkozy személyében keresendők. Franciaország V. Köztársaságának eddigi összes köztársasági elnöke az államhatalom korlátlan birtokosának tekintette önmagát.

Hogyan fordulhat elő Franciaországban, Európa egyik legjelentősebb jogállamában, hogy – bár a francia Alkotmány legtöbb pontján megfelel a parlamentáris demokrácia kritériumainak, és az elnöknek látszólag egy semleges, „döntőbírói” hatalmat szán – az eddigi elnökök gyakorlata által a végrehajtó hatalomban a köztársasági elnök túlsúlya érvényesül? Miért az elnök áll a politikai élet középpontjában, és nem a miniszterelnök, akinek kormánya az alkotmány szerint meghatározza és vezeti Franciaország politikáját? Parlamentáris demokráciának tekinthető-e egy olyan rendszer, amelyben a végrehajtó hatalom valódi birtokosa nem felelős

<sup>1</sup> Nicolas Sarkozy, l'Express című hetilap, *Milyen elnök leszek?* – interjú Nicolas Sarkozy elnökjelölttel, 2908. szám, 2007. március 29 – április 4

<sup>2</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution.htm>

az országgyűlés előtt, és amelyben a hatalmi ágak közötti egyensúly a törvényhozó hatalom rovására a köztársasági elnök irányába jelentősen túlbillen?

Ezek a kérdések a mai francia politikai életben is kiemelkedően fontos helyet foglalnak el, köszönhetően annak is, hogy Franciaország ez évben az V. Köztársaság Alkotmányának 50. születésnapjára készül. A köztársaság intézményeinek jelenlegi működése azonban főként nem a kerek évforduló miatt foglalkoztatja a franciákat. Nicolas Sarkozy választási kampánya óta Franciaország további hanyatlásának megakadályozása érdekében egy mély, intellektuális változtatás szükségességéről beszél. Ezek a változtatások nem az egyszerűen végrehajtható technikai reformokat, hanem az intézmények működésének és szerkezetének modernizálását jelentik Sarkozy számára. A modernizálás szükségességét ő a köztársaság demokratikusabb működése iránti elkötelezettségével magyarázza, vannak azonban, akik Sarkozy reformelképzeléseinek megismerése óta arról beszélnek, hogy a jelenlegi köztársasági elnök célja a félelnöki rendszer elnöki rendszer felé való eltolása, azaz saját hatalmának megerősítése. Ezt a kijelentésüket arra alapozzák, hogy Sarkozy legfontosabb reformjavaslata arra irányult, hogy az alkotmány ismerje el a jelenlegi politikai gyakorlatot, és a miniszterelnök helyett a köztársasági elnököt nevezze meg a végrehajtó hatalom fejeként, így az ország politikájának meghatározójaként. A köztársasági elnök hatalmát érintő javaslatok mellett Sarkozy más fontos elképzeléseket is megfogalmazott, melyek közül főként a parlament szerepének megerősítését szolgáló elképzelések arattak sikert a pártok körében. Ezek az elképzelések hosszas többpárti egyeztetések után törvénytervezet formájában öltöttek testet, melyről a francia országgyűlés két háza együttesen hoz majd döntést néhány hónapon belül. Függetlenül attól, hogy sikerül-e megvalósítani Sarkozy eredeti, rendkívül bátor elképzeléseit, azt mondhatjuk, hogy már az intézmények reformjára vonatkozó javaslatoknak önmagukban is kiemelkedően nagy jelentőségük van Franciaország ötven éves politikai intézményrendszerének életében. Az elképzelés jelentősége akkor érthető meg igazán, ha ismerjük az V. Köztársaság létrejöttének korántsem mindennapi körülményeit, illetve ha megértjük annak jelenlegi működését.

Franciaország V. Köztársaságának első elnöke, Charles de Gaulle ugyanis több, mint egy évtizedes hatalma alatt olyan politikai gyakorlatot alakított ki, amely kétségkívül ellentétes volt az általa létrehozott alkotmány szövegével. A de gaulle-i gyakorlatból hagyomány lett, s Franciaország eddigi köztársasági elnökeinek nem állt szándékában intézményesíteni a kialakult gyakorlatot. Nem állt szándé-

kukban alkotmányba foglalni, hogy Franciaországban ténylegesen a köztársasági elnök határozza meg a nemzet politikáját, és a miniszterelnök kormányával (csupán) végrehajtja az elnök által kijelölt feladatokat. Nem szándékoztak változtatni a parlamentnek 1958-ban szánt jogosítványokon sem, amelyek Franciaország történelme és az akkori politikai háttér következtében a klasszikus parlamentáris demokráciákhoz képest jóval kisebb hatalommal ruházták fel az országgyűlés két házát. Míg a rendszer a politikai gyakorlat következtében fokozatosan eltolódott a látszólag parlamentáris rendszertől a félelnöki, egyesek szerint már-már elnöki rendszer felé, addig az alkotmány szövege e tekintetben szinte semmit nem változott. Ezen szeretne ötven év elteltével az eddigi elnökök közül először változtatni Sarkozy. Teljes egyetértésben a de gaulle-i koncepcióval, Franciaország új államfője egy olyan reformot képzelt el, amely megőrzi ugyan az V. Köztársaság intézményeit, de működésüket demokratikusabbá teszi azáltal, hogy egyrészt a hagyományokra épülő gyakorlatot alkotmányba foglalja, ezen felül a hatalmi ágak egyensúlya érdekében új hatáskörökkel ruházza fel a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt és annak kormányát, a Parlamentet, az igazságszolgáltatás intézményeit, továbbá új jogokat biztosít az állampolgároknak is. Bár ez irányú elképzelései közül néhány megvalósulása várhatóan az ellenzék támogatása híján meghiúsul, az intézmények reformja azonban még így is eddigi belpolitikájának egyik legmeghatározóbb pontja. Ettől a reformtól véleménye szerint ugyanis az államhatalom hatékonyabb működése várható, amelynek éppen eddigi hiánya vezetett a jelenlegi szociális és gazdasági hanyatláshoz. Azt állítja: az intézmények modernizálása és demokratizálása nélkül bármely más szociális vagy gazdasági reform hiábavaló, hiszen ha egy ország intézményeinek működése az ötven évvel ezelőtti állapotokhoz, és nem a jelenlegi körülményekhez illeszkedik, az ország szilárd pontok nélkül marad, s Franciaországot a véletlen irányítja majd.

S bár a reform megvalósulásának részleteiről, időpontjáról és a várható következményekről megoszlanak a vélemények, annyi bizonyos: a franciák által túlbuzgó „hyperprésident”-nak, azaz mindenkinek felett álló, a hatalmat saját kezében központosító elnöknek kikiáltott Sarkozy mögött jelentős támogatás áll. A megválasztását követő hónapban lezajlott törvényhozói választások eredményeként ugyanis meghatározó – de a reformhoz önmagában nem elegendő – parlamenti többséggel rendelkezik, így a politikai hagyományoknak megfelelően saját, győztes parlamenti pártjának tagjai közül kinevezett miniszterelnök helyett ténylegesen ő birtokolja a végrehajtó hatalmat. Ez a hatalom Sarkozy eredeti reform-

elképzelései alapján a hagyományok helyett akár az alkotmányból is eredhetne a jövőben, mely javaslat egy több évszázados múlttal rendelkező európai jogállamban nem számíthatna meglepően újszerű elképzelésnek. Úgy tűnik azonban, erről egyes politikai erők másként gondolkodnak, s a reform véghezvitel során mindent megtettek azért, hogy a köztársasági elnök hagyományokra épülő erős hatalmát az alkotmány továbbra se ismerje el.

## A „MINDENK FELETT ÁLLÓ” KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FRANCIAORSZÁGBAN – A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK POLITIKAI SZEREPÉNEK RÖVID ÁTTEKINTÉSE

Aktuálisan ugyan Sarkozy-t illetik a „*hyperprésident*” kifejezéssel, ugyanakkor éppoly jól illett volna a „*mindenek felett álló elnök*” meghatározás az őt megelőző elnökökre is. A francia köztársasági elnök ilyen erős szerepének megértéséhez az V. Köztársaság első elnökének köztársaságról és államfőről alkotott koncepciójáig kell visszanyúlni.

Charles de Gaulle mindenekelőtt egy stabil V. Köztársaságot akart létrehozni, hiszen a rövid életű, csupán 12 évet megélt IV. Köztársaság folyamatos kormányválságoktól szenvedett. A köztársaság mint új kormányforma felépítésének módja egyébként az abszolút monarchia 1789-es forradalom általi megdöntése óta vitatéma Franciaországban. Az 1790-es évek első felében elképzelések születtek ugyan a köztársaság intézményeinek szerkezetére, de annak ellenére, hogy Napóleon érkezése előtt már 1792-ben kikiáltották egy alkalommal, a köztársasági államforma ezekben az években még nem lehetett politikai realitás. 1848-ban másodjára kiáltották ki a köztársaságot Franciaországban, de az elsőhöz hasonlóan ezt követően is újra visszatért a monarchia a második császárság (*Second Empire*) ideje alatt. A második császárság bukásáig, 1870-ig tehát minden nyitva maradt a köztársaság működésének módját illetően. Ettől számítva azonban a köztársaság meggyökeresedett Franciaországban, s leszámítva az 1940-ben katonai vereség által bekövetkezett négy éves német megszállást, az a mai napig tart. 1870 és 1940 között virágzott Franciaország eddigi legtartósabb politikai rendszere, a III. Köztársaság, amely közvetve megalapozta az intézmények mai működését is. Ebben

az időszakban egy híres francia történész szerint<sup>3</sup> az elképzelések és a realitások között egyfajta egyensúly alakult ki, s a rendszerben minden társadalmi osztály felismerte önmagát. Ennek a köztársaságnak is voltak azonban krízisei, amelyek főként az első, majd a második világháború katonai kudarcai miatt következtek be, de szerepet játszott benne a végrehajtó hatalom számára biztosított gyenge hatalom is. A megszállásból való felszabadítást követő IV. Köztársaság kikiáltása ugyanakkor azt bizonyítja, hogy a franciák köztársaságba vetett hite töretlen maradt. A felszabadítás öröme által belengett IV. Köztársaság azonban rendkívül törékeny volt. Hasonlóan a III. Köztársasághoz, az egyeduralom visszatérésétől tartva rendkívül jelentős hatalommal ruházták fel a parlamentet a végrehajtó hatalom rovására. A kormányok hatalma szinte kivétel nélkül alig több mint 50%-os parlamenti többségre épült, ami folyamatos cserélődésüket eredményezte. A politikai pártok között ráadásul legtöbbször nem tudott konszenzus kialakulni, hiszen az ülések során a képviselők több mint 1/3-a rendszeresen tartózkodott a szavazástól. Ilyen körülmények között mind a kormány, mind a parlament képtelen volt a kor két jelentős nehézségével, a dekolonizációval és a hidegháborúval megbirkózni.

1958-ban, amikor egy újabb kormány bukását követően Charles de Gaulle alakított kormányt, a tábornok rögtön kijelentette: a politikai instabilitás megszüntetését egy olyan új alkotmány kidolgozásában látja, amely megszünteti a parlament rendkívüli hatalmát, és az államfőt a végrehajtó hatalom élén elhelyezkedő, nagy önállóságot élvező, de pártok felett álló köztársasági elnökként határozza meg. De Gaulle első dolga tehát az volt, hogy az alkotmány felülvizsgálatának jogát kéri a parlamenttől. A Nemzetgyűlés a IV. Köztársaság alkotmányának felülvizsgálatára és Algériával szembeni kivételes hatalmára vonatkozó kérését megszavazta. De Gaulle kormánya tehát 1958-ban felhatalmazást kapott egy új alkotmány megalkotására, amely felhatalmazással még ebben az évben élt is. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy az alkotmány felülvizsgálatára annak aktuális szövege szerint csakis a IV. Köztársaság parlamentje lett volna jogosult. Az V. Köztársaság és annak Alkotmánya tehát az alkotmányosság kereteit túllépő módon született meg Charles de Gaulle elképzelésének megfelelően. Ennek azonban nem csak szimbolikus jelentősége van, hanem megteremti annak a későbbi köztársasági elnökök által gyakorolt politikai hagyománynak az alapját, amely lehetővé teszi,

<sup>3</sup> Jean-François Sirinelli, <http://www.comite-constitutionnel.fr/accueil/index.php>

hogy az V. Köztársaság államfői az alkotmányban számukra rögzített jogosítványokon kívül egyéb jogosultságokkal is éljenek, és a végrehajtó hatalom valódi birtokosai legyenek.

A de Gaulle-i hatalomátvétel módját a baloldal évtizedekig nem tekintette legitimnek. Tudni kell azonban, hogy a legitimitás látszatára törekedve de Gaulle elérte, hogy egy 1958. júniusi törvény látszólag felmentse kormányát az alkotmányba foglalt felülvizsgálati eljárásra vonatkozó szabályok alól. Ez a felmentés azért csak látszólagos, mert egy törvény – a jogforrási hierarchiában elfoglalt helye alapján – nem mentesíthet senkit egy alkotmányos törvény alkalmazása alól, így tehát minden jogalap nélkül hatalmazta fel Charles de Gaulle-t a IV. Köztársaság alkotmányának felülvizsgálatára. E törvény alkotói azonban – félve attól, hogy a kapott hatalommal a tábornok visszaél, és önkényuralmi rendszert alakít ki -, nem adtak szabad kezet de Gaulle-nak, s kikötöttek a törvényben néhány fontos betartandó feltételt. Egyrészt a felülvizsgálatot nem egyedül de Gaulle-re bízták, hanem kormányára, amelyben részt vettek a IV. Köztársaság parlamenti képviselői is, másrésztől lefektettek öt alapelvet: a népszuverenitás elvét, a hatalmi ágak szétválasztását, a parlament előtt felelős kormány elvét, a bírói hatalom függetlenségét, és a tengeren túli népekkel való egyesülés követelményét.

Az alkotmány kidolgozása során az alapelveket betartották, de kiegészítették de Gaulle erős köztársasági elnökre, és gyengébb parlamentre vonatkozó elképzeléseivel is. Az alkotmány kidolgozása során tehát két alapvető dolgot tartottak szem előtt. Olyan politikai rendszert kell megalkotni, amely megakadályozza ugyan, hogy de Gaulle diktatórikus rendszert vezessen be, de vigyázni kell arra is, hogy az előző köztársaságok mintájára ne egy kormányozni képtelen végrehajtó hatalom jöjjön létre. Az alapelvek értelmében tehát az új alkotmány a köztársasági elnök helyett a miniszterelnököt jelölte meg a végrehajtó hatalom fejeként, de olyan egyéb fontos hatáskörrel ruházta fel az államfőt, amely más parlamentáris demokráciákban nem szokás. Ezen kívül a parlament működését – az akkori szóhasználatnál élve – a rendszer működőképessége érdekében racionalizálták, ami egyértelműen hatásköreinek csökkentését jelentette. Így jöhetett létre egy sajátos, Európában egyedülálló politikai rendszer, amely megszületésétől kezdve napjainkig a megszokottaktól jelentősen eltér mind felépítésében, mind működésében.

Az alkotmány ratifikálását célzó, 1958. október 4-én tartott referendum során a választók 80%-a támogatta az új szöveget, így kikiáltották az V. Köztársaságot,

Charles de Gaulle miniszterelnökségével. Köztársasági elnökké egy választási tetsület döntése értelmében rá két hónappal vált, s megválasztását követően kinevezte első, „saját” miniszterelnökét. Innentől kezdve az íratlan szabályok alapján Franciaországban a köztársasági elnök és a miniszterelnök politikai pártállásának egyezése esetén a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom feje, aki a miniszterelnököt az általa meghatározott politika megvalósítójának tekinti. Ezt a politikai gyakorlatot folytatták csaknem harminc éven át Franciaország köztársasági elnökei. 1986-ban azonban sor került az első politikai társbérletre, amelyben az első baloldali elnök, François Mitterand<sup>4</sup> ötévesi abszolút hatalommal jellemezhető elnökség után a törvényhozói választások során elveszítette parlamenti többségét, s miniszterelnöknek a győztes parlamenti párt soraiból a jobboldali Jacques Chirac-ot volt kénytelen kinevezni. Ezt követően még kétszer került sor politikai társbérletre Franciaországban. Ezekben a rövid időszakokban kivételesen helyre állt a végrehajtó hatalomban az alkotmányos rend, hiszen a nemzet politikáját ténylegesen az országgyűlés előtt felelős miniszterelnök határozta meg, s a köztársasági elnök hatalma visszaszorult az egyébként szokatlanul tág alkotmányos kereteken belülre. Úgy tűnik azonban, hogy az alkotmány szövege nem egyezik annak szellemiségével, mivel ezekben az alkotmány szövegének megfelelő időszakokban a politikai élet a társbérletben élő két személy csatározásaitól volt hangos, ami több esetben megbénította a politikai döntések meghozatalát. Éppen ezért a választók többnyire tudatosan arra törekednek, hogy a parlamenti többséggel rendelkező párt és a köztársasági elnök pártállása azonos legyen, elfogadva ezzel ezekben az időszakokban a köztársasági elnök miniszterelnökkel szembeni túlsúlyát.

Tény azonban, hogy a politikai pártállás egyezésétől függetlenül az Alkotmány szövege más parlamentáris rendszerekhez képest már önmagában is erős köztársasági elnököt hozott létre. Ez azt jelenti, hogy még akkor is, amikor ténylegesen a miniszterelnök birtokolja a végrehajtó hatalmat, a köztársasági elnöknek miniszteri ellenjegyzés nélkül joga van felosztatni az Országgyűlés felsőházát, a Nemzetgyűlést; jogosult kinevezni magas beosztású köztisztviselőket, joga van népszavazást kezdeményezni, illetve népszavazásra bocsátani törvényjavaslatot, valamint Alkotmánytanácshoz fordulhat törvények alkotmánnyal való konformitásának

<sup>4</sup> François Mitterand: Franciaország első baloldali köztársasági elnöke 1981 és 1995 között, ezzel ő birtokolta legtovább az V. Köztársaság életében az államfői hatalmat

vizsgálata céljából. Ezen kívül rendkívüli állapot esetén az ő kezében központosul a hatalom, s ő nevezi ki a mindenkori miniszterelnököt és a minisztereket is. A miniszterelnök kinevezésére vonatkozóan csupán annyi kötelezettsége van, hogy a győztes parlamenti párt tagjai közül kell őt kiválasztania. Mivel nem feltétel, hogy a párt egyik magas beosztású vezetőjét jelölje miniszterelnöknek, a társbérleteket leszámítva a köztársasági elnök általában politikai bizalmasát nevezi ki erre a posztra. Önálló hatáskörei mellett miniszteri ellenjegyzéssel az államfő további fontos jogosítványokkal is bír. Mindezen felül a már említett bevett politikai gyakorlatnak köszönhetően olyan hagyományozott jogai is vannak, amelyek az Alkotmányban nem találhatók meg.

Az Alkotmányban is rögzített erős pozíciója azonban nem teszi lehetővé a köztársasági elnök felelősségre vonhatóságát, azaz a köztársasági elnök politikailag egyáltalán nem, míg büntetőjogilag csak hazaárulás esetén felelős. Jóllehet az államfő politikai felelősségre vonás alóli mentessége a parlamentáris rendszerek sajátossága, az eddigiekből is jól látszik, hogy Franciaország messze nem tekinthető egy klasszikus parlamentáris rendszernek, hiszen az elnök számos önálló hatalmi jogosítvánnyal bír. Az Alkotmány mindezek ellenére semmilyen lehetőséget nem biztosít arra, hogy a képviselők vagy a választópolgárok véget vethessenek az elnöki mandátumnak.

Franciaországban ráadásul 1962 óta a köztársasági elnököt közvetlen és általános választójoggal választják. A nép által felhatalmazva tehát úgy határozza meg a nemzet politikáját, hogy azért nem ő, hanem az alkotmányban megjelölt miniszterelnök felelős a parlament előtt. Képzeljük csak el, milyen „jó” lehet Franciaországban miniszterelnöknek lenni: nem csak szó nélkül végre kell hajtania a köztársasági elnök utasításait, hanem rossz, népszerűtlen utasítások esetén még a hátát is tarthatja. Amennyire kényelmes ez az államfőnek, annyira kényelmetlen a miniszterelnöknek. A köztársasági elnök kényelmes helyzete egyébként 1962-ben teremtődött meg igazán, hiszen ekkortól kezdve választja őt a nép általános és közvetlen választójoggal. Ez az állapot egy de Gaulle által kezdeményezett népszavazás eredménye. Miután de Gaulle szerint a francia rendszer tartópillére a köztársasági elnök, aki Franciaország sorsát határozza meg, erre a feladatra csakis a néptől kaphat felhatalmazást. Ráadásul, amíg a köztársasági elnököt a parlament választja, képtelen önmagát parlamenttől független hatalomként definiálni. De Gaulle erre nem 1962-ben jött rá, tudta ezt már az alkotmány kidolgozásakor

is, de biztos volt abban, hogy 1958-ban a köztársasági elnök állampolgárok által való megválasztása az évben még megvalósíthatatlan cél.

Valójában alkotmányos eszközökkel 1962-ben is az lett volna. Éppen ezért de Gaulle – Sarkozy által például zseniálisnak tartott ötlettel, mások szerint alkotmányellenesen – a népszavazás kiírásakor úgy döntött, megkerüli azt a cikket, amely az Alkotmány népszavazással történő módosítását szabályozza. Félretéve ezt az alkotmányos jogszabályt, egy olyan másik, szintén az Alkotmányban található cikk segítségével írta ki a referendumot, amely annak szövege szerint csak meghatározott területekre vonatkozó törvényjavaslatok esetében engedi a népszavazást. A választási rendszer módosítását célzó alkotmánymódosításra vonatkozó javaslat azonban nem tartozik a megjelölt területek közé. De Gaulle tettének alkotmányossága tehát – immár másodszor – igen csak vitatható. Véleményem szerint azonban a referendum résztvevői az által, hogy a feltett kérdést megszavazták, nem csak Charles de Gaulle személyében való bizalmukat fejezték ki, hanem legitimáltak egy olyan alkotmánymódosításra szolgáló eszközt, amelyre valójában az alkotmány nem biztosít lehetőséget. Látható tehát, hogy az V. Köztársaság első néhány évében de Gaulle többször is túllépte az alkotmány által számára biztosított kereteket, és ennek semmilyen következménye nem lett. A választópolgárok az elnököt erősítő szavazatukkal legitimálták tetteit és hatalmát. De Gaulle elnökségének első néhány évéről és sokak által „alkotmányellenesek” tartott, de a nép által elfogadott tetteiről azért fontos hosszabban beszélni, mert a francia köztársasági elnökök rendkívül erős pozíciója innen ered, és nem kizárólag az Alkotmány szövegéből. A '62-es népszavazás után annak szövege ugyanis csakis egyetlen cikkben, a köztársasági elnök választásának módjában változott. Nem kapott az elnök ezáltal többletjogosítványokat, minden maradt az alkotmány szövege szerint a régiben. Hatalma viszont tovább erősödött, hiszen az addigi politikai gyakorlatot szentesítették a választópolgárok. Ettől a pillanattól kezdve tehát Franciaország összes eddigi köztársasági elnöke feljogosítva érezte magát olyan jogok és olyan vezető politikai szerep gyakorlására, amelyet számára az Alkotmány valójában nem biztosít. A mindenkori köztársasági elnöknek például – amennyiben birtokolja a parlamenti többséget – nem csak arra vonatkozóan van joga, hogy tetszése szerint kinevezze a miniszterelnököt, hanem kedve szerint bármikor le is válthatja őt. A miniszterelnök kinevezésének joga igen, de a visszahívására vonatkozó jog – mely együtt jár a kormány megbuktatásával – nem szerepel az Alkotmányban. A gyakorlat viszont azt mutatja, hogy ezzel a

lehetőséggel gyakran éltek az eddigiekben a köztársasági elnökök, és nem volt még példa arra, hogy a miniszterelnök saját leváltása ellen arra hivatkozva tiltakozott volna, hogy leváltása nem a köztársasági elnök hatásköre. Egyesek azt is tudni vélik, hogy de Gaulle több miniszterelnökével dátum nélkül megíratta saját lemondólevelét. A kormány parlament előtti felelőssége tehát – amely egy parlamentáris rendszer alapvető jellemzője lenne – Franciaország V. Köztársaságában – mint annyi más – csak papírforma. A kormánytagok és a kormányfő hatalmát a köztársasági elnöktől kapja, és ugyanő képes hatalmuknak véget venni azzal, hogy lecseréli a miniszterelnököt. A köztársasági elnök túlsúlya tehát mind a parlamenttel, mind a kormánnyal szemben nyilvánvaló.

## **SARKOZY EREDETI ELKÉPZELÉSE A KÖZTÁRSASÁG INTÉZMÉNYEINEK MODERNIZÁLÁSÁRÓL – A BALLADUR-BIZOTTSÁG REFORMJAVASLATAI**

Az eddigi elnöki gyakorlatok után nagyon fontos fordulatnak tekinthető, hogy Sarkozy az V. Köztársaság történetében először alkotmánymódosítást kezdeményezett a végrehajtó hatalom demokratikusabb működése, a parlament szerepének megerősítése és az állampolgárok új jogainak biztosítása érdekében. Reformelképzelései tehát kezdetben három pillérré épültek: a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti viszony tisztázására, a hatalmi ágak egyensúlya érdekében a parlament megerősítésére, s az állampolgárokra vonatkozó új jogok felállítására. E célból Sarkozy már a megválasztását követő második hónapban létrehozott egy bizottságot, amely kidolgozta javaslatait az V. Köztársaság intézményeinek modernizálásával és az állam demokratikusabb működésével kapcsolatban.

A bizottság felállítása előtt egy héttel elhangzott Epinalban egy megítélésem szerint nagy jelentőségű, Sarkozy-től megszokott erejű elsöprő beszéd az intézmények reformjáról, amelyben példátlan logikai rendben vezette le reformelképzeléseinek szükségességét.<sup>5</sup> Ebben a beszédben Sarkozy felhívta az állampolgár-

<sup>5</sup> Sarkozy 2007. július 22-i Epinali beszéde, [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/actualites/2007/juillet/deplacement\\_a\\_epinal\\_sur\\_le\\_theme\\_de\\_la\\_democratie\\_irreprochable.79072.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/actualites/2007/juillet/deplacement_a_epinal_sur_le_theme_de_la_democratie_irreprochable.79072.html)

ok figyelmét arra, hogy Franciaországban jelenleg vészhelyzet van, éppen ezért kötelessége véghezvinni egy átfogó, mély, a köztársaság intézményeit érintő reformot, amely segít kilábalni a válságból. Választási ígéreteihez hűen azonban meg akarja őrizni a de Gaulle-i köztársaság alapjait, amely szerinte Franciaország eddigi legtökéletesebb, legtartósabb rendszere, hiszen kellően rugalmas ahhoz, hogy a felmerülő körülményekhez alkalmazkodni tudjon, de kellően határozott a stabil végrehajtó hatalom biztosítása szempontjából. De Gaulle nyomdokain akar haladni, hiszen szemében ő az, aki Franciaország valaha volt legjobb intézményrendszerét kialakította, s kormányozni képes végrehajtó hatalmat hozott létre. Az idő múlásával azonban – hívta fel beszédében a figyelmet Sarkozy – meg kell vizsgálni, hogy a jelenlegi körülmények nem teszik-e szükségessé az intézmények modernizálását, mindvégig szem előtt tartva azonban Franciaország történelmét, hagyományait, politikai örökségeit. Nem radikális reformról van szó Sarkozy szerint, hanem alapvetően fontos, szükséges változtatásokról, amelyek hatékonyabbá teszik a rendszer működését. Sarkozy úgy gondolja, Franciaországban a parlamentáris rendszerek mindig csak bénulást hoztak, hiszen a demokráciát ezekben az időkben – az önkényuralom visszatérésétől való félelem miatt – a végrehajtó hatalom megbénításával azonosították. Mi lett belőle? Robespierre, Direktórium, Louis Bonaparte, és Maréchal Pétain. A parlamentarizmus francia mintára tehát nem vált be. Hozzáteszi azonban, hogy az a parlamentarizmus, amelyet Franciaország megtapasztalt, nem azonos a parlamentarizmus brit mintapéldájával. Míg Angliában stabil kétpártrendszer van, Franciaországban – az állam multipoláris jellege miatt – a parlamenten belül rengeteg ideológiai klikk alakult ki, s ez döntésképtelenné tette a rendszert. Franciaországot azért sem hasonlíthatjuk más nagy európai államokhoz, mert egyedülálló módon összetartó ereje nem az azonos nemzeti gyökerekkel rendelkező állampolgárok közösségében rejlik. Franciaország a népek egyvelege, akiket Sarkozy szerint nem a közös múlt, nem a közös kultúra, hanem egy közös politikai építmény tart egyben. Ennek az építménynek köszönhetően egységes Franciaország, amelyben közös az állampolgárok sorsa és akarata. Míg a legtöbb országban a nemzet hozta létre az államot, addig Franciaországban az állam a nemzetet. Éppen ezért az állam feladata az, hogy olyan rendszert működtessen, amelyben a francia nép továbbra is egységes nemzet marad, s amelyben a közös fejlődés és akarat összetart. Mindezek értelmében

Sarkozy felfogása szerint Franciaország elképzelhetetlen erős államhatalom nélkül, s Charles de Gaulle-lal egyetértve erős köztársasági elnök nélkül, aki nem más, mint a köztársaság intézményeinek tartópillére.

Ezért gondolja úgy Sarkozy, hogy most az ő feladata a hatékonyabb működés érdekében a rendszert a XXI. század elvárásaihoz igazítani. Nem tudja elfogadni például, hogy a köztársasági elnökök rendszeresen széttárják a kezüket, és azt mondják, a felelősség nem az övéké, nem ők tehetek a gondokról, hanem a miniszterelnök. Ez a magatartás színjáték, hiszen a miniszterelnököt a köztársasági elnök választja, így az első számú vezető és felelős – hangsúlyozza Sarkozy – épphogy a köztársasági elnök. Sarkozy eredeti elképzelése szerint tehát – amely később a többpárti egyeztetések során kénytelenül megváltozott – a köztársasági elnöknek kellene az alkotmány szövege szerint is vezetni a nemzet politikáját, s a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően a miniszterelnök kormányával az alkotmány szerint is csak végrehajtaná a kijelölt feladatokat. Ez az elképzelés Sarkozy végrehajtó hatalomra vonatkozó reformjavaslatainak központi eleme.

## **SARKOZY A VÉGREHAJTÓ HATALOM DEMOKRATIKUSABB MŰKÖDÉSÉÉRT – VAGY AZ ELNÖKI TÚLSÚLY MEGSZILÁRDÍTÁSÁÉRT?**

Sarkozy a végrehajtó hatalom demokratikusabb működése alatt elsősorban azt érti, hogy a köztársasági elnök a rá hagyományozott politikai gyakorlat helyett politikai vezetői hatalmának legitimitását a jövőben az alkotmányból nyerje. Ez a megoldás valóban demokratikusabb lenne a jelenleginél.

Igaz ugyanakkor az is, hogy ezzel alkotmányosan is megnyilvánulna a köztársasági elnök miniszterelnökkel szembeni túlsúlya. S hogy ez valóban az elnöki túlsúly megszilárdítását jelentené, mint ahogy azt a reform ezen részét ellenzők tartják? Az már nem ilyen egyértelmű. Az elnöki túlsúly ugyanis már évtizedekkel ezelőtt megszilárdult Franciaországban, hacsak nem az V. Köztársaság születésének pillanatában bele nem íródott alkotmányának szellemiségébe. De Gaulle fejében legalábbis minden bizonnyal benne volt.

A Sarkozy által felállított bizottság – nem meglepő módon – a Sarkozy-változattal ért egyet, s a reform szükségességére vonatkozó érvelése is legalább olyan meggyőző, mint Sarkozy-é. Olyan jelentős, rendkívül elismert jobb és balol-

dali politikusok, jogtudósok és alkotmányjogászok alkotják, akiknek szaktudását senki nem vonja kétségbe. Elnöke Edouard Balladur, François Mitterand elnöksége alatt két évig társbérletben miniszterelnök volt, jelenleg pedig az UMP<sup>6</sup> politikusa. A bizottság két alelnöke közül az egyik Jack Lang, szocialista párti parlamenti képviselő, közjogot tanító egyetemi professzor, a másik Pierre Mazeaud, az Alkotmánytanács volt elnöke, emellett a hajdani RPR színeiben 1968 óta több alkalommal parlamenti képviselő volt. Ez a bizottság 2007. október végére elkészítette 77 pontos végleges javaslatát, mely javaslat a későbbi többpárti egyeztetések kiindulópontja lett.

A bizottság érvelésének technikája kevésbé hat az érzelmekre, mint Sarkozy beszéde. A meggyőzés két lehetséges útja közül a nehezebbnek kikiáltott módszert választja, s észérvekkel magyarázza a reformok szükségességét. Kiindulópontként a bizottság leszögezi, hogy 1962-ben Franciaország politikai rendszere a köztársasági elnök közvetlen választása által az elnöki rendszer felé tolódott, mindez azonban nem járt együtt az Alkotmányban foglaltak szükségszerű módosításával. Nem alakult ki a köztársasági elnökkel szemben egy olyan hatalom, amely képes lenne hatalmát ellensúlyozni, hiszen a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti erőviszony leginkább egyfajta „gyámsági” viszonytal jellemezhető, a parlament rovására. S miután de Gaulle 1964-ben egy sajtókonferencia során kinyilvánította saját, alkotmányos kereteket túllépő értelmezését az V. Köztársaság működését, és legfőképp a köztársasági elnök szerepét illetően, nem volt értelme tovább a látszatát sem fenntartani az 1958-ban a döntőbíró szerepébe kényszerített köztársasági elnöknek. A de Gaulle-i gyakorlatot tehát örökösei is folytatták, ami arra enged következtetni, hogy osztották de Gaulle sajátos olvasatát a köztársasági elnök rendkívül erős szerepére vonatkozóan. Az a három rövid időszak, amikor a politikai társbérlet idejére a köztársasági elnök hatalma kényszerűen visszaszorult az alkotmányos kereteken belülre, nem az államfő alkotmányosságához való ragaszkodásának, hanem a törvényhozói választások következtében az elnökkel ellentétes pártállású parlamenti többség által kieszközölt változás eredménye. Mivel azonban 2000-ben Jacques Chirac utasítására miniszterelnöke népszavazást kezdeményezett az elnöki mandátum hosszának hét évről öt évre való csökkentéséről, s mivel a kezdeményezés sikeres volt, 2007-től kezdődően a köztársasági

<sup>6</sup> Union pour un mouvement populaire, jobboldali francia párt, mely 2002-ben alakult, a gaulleista RPR (Rassemblement pour la République) párt utódja, jelenlegi kormánypárt

elnöki és a törvényhozói választások ugyanarra az évre esnek. Ez azt jelenti, hogy várhatóan a jövőben nagy eséllyel nem kerül sor Franciaország politikai életében társbérletre.

Nem téve úgy, mint aki ennek jelentőségével nincs tisztában, Sarkozy és a Balladur által vezetett bizottság arról beszél, hogy a rendszer – a politikai társbérletek várható hiánya miatt – a továbbiakban is a jól megszokott elnöki túlsúllyal jellemezhető majd. Ennek állandósulása azonban egyéb változások hiányában akár a parlamentáris demokrácia intézményeinek törékenységét is eredményezheti a jövőben, hiszen a parlamenttel és a kormánnyal szemben immár állandó túlsúllyal rendelkező elnök hatalmát nem tudja sem ellensúlyozni, sem ellenőrizni egyik intézmény sem. A Sarkozy által kezdeményezett alkotmánymódosításra kidolgozott javaslatok azonban természetesen nem csökkenteni, sokkal inkább demokratizálni akarják az elnök hatalmát.

Jelenleg Franciaország V. Köztársasága olyan kétféjű végrehajtó hatalommal jellemezhető, amelynek birtokosai között a hatáskörök nincsenek kellőképpen tisztázva. A legsürgetőbb feladat a bizottság szerint éppen ezért az, hogy alkotmányosan meghatározzák és a jelenlegi gyakorlathoz illesszék a köztársasági elnök és a miniszterelnök legfontosabb jogosítványait. A bizottság javaslata szerint a köztársasági elnökről szóló cikkhez átkerülne egy rész abból a mondatból, ami eddig a kormány feladatait meghatározó cikkben szerepelt. Ezt követően tehát már az Alkotmányban is az a megfogalmazás szerepelhetne, miszerint „a köztársasági elnök határozza meg a nemzet politikáját.”

Megmaradna azonban a kormány hatáskörében a „*nemzet politikájának vezetése*”. Ez azt jelenti, hogy a javaslat immár az alkotmányos látszatát is elvonná annak, hogy a kormány határozza meg a nemzet politikáját, hiszen azt a köztársasági elnök kezébe helyezné. Saját szerepének definiálásakor Nicolas Sarkozy jól láthatóan a bizottság által javasolt köztársasági elnöki felfogással azonosul, amikor kijelenti: „*Mint ahogyan már mondtam, olyan elnök leszek, aki kormányoz. A franciák azért választanak köztársasági elnököt, hogy cselekedjen és döntsön. A köztársasági elnök funkciójáról ez a meggyőződésem.*”<sup>7</sup>

Amennyiben a javaslat alapján e téren kompromisszum alakulhatott volna ki a pártok között és alkotmánymódosításra kerülhetett volna sor, Franciaország

<sup>7</sup> Sarkozy 2007. május 29-i, Le Havre-i beszéde, [http://www.u-m-p.org/site/index.php/s\\_informer/discours/donner\\_une\\_majorite\\_a\\_la\\_france\\_pour\\_qu\\_elle\\_puisse\\_avancer](http://www.u-m-p.org/site/index.php/s_informer/discours/donner_une_majorite_a_la_france_pour_qu_elle_puisse_avancer)

köztársasági elnöke valóban megszűnt volna semleges döntőbírónak lenni, és az alkotmány szövege alapján is rendelkezhetne a végrehajtó hatalom legfontosabb jogosítványával: a nemzet politikájának meghatározásával. Mivel korán kiderült, hogy erre a módosításra a politikai erők ellentétes álláspontja miatt nem kerülhet sor, Sarkozy arra törekszik, hogy legalább a köztársasági elnök egyfajta felelősségre vonhatósága megteremtődjön. Mint ismeretes – ezúttal hasonlóan a klaszterikus parlamentáris demokráciákhoz – Franciaországban a köztársasági elnök minden esetben mentesül a politikai, és legtöbb esetben a büntetőjogi felelősség alól is. Ez a felfogás más parlamentáris rendszerekben azzal magyarázható, hogy az államfő hatalma csupán szimbolikus. Franciaország köztársasági elnökének hatalma viszont korántsem az. Meg kell tehát teremteni annak feltételeit, hogy az elnök valamilyen módon felelősségre vonható legyen. Ez az igény a reformelképzelések kezdeti szakaszában rendkívül jelentős volt, hiszen ekkor még Sarkozy és a Balladur-bizottság is bízott abban, hogy a köztársasági elnök meglévő hatalma alkotmányosan is meg fog nyilvánulni, így elkerülhetetlen lesz a politikai értelemben nem felelős elnöki státuszt érintetlenül hagyni. Mivel azonban a politikai hagyományokat tekintve a köztársasági elnök parlament előtti felelősségének megteremtésére sem a bizottság, sem más politikai erő nem látott reális esélyt, úgy döntöttek, hogy meg sem próbálják alkotmányosan megteremteni a köztársasági elnök országgyűlés előtti felelősségét, ugyanakkor a reform keretein belül előálltak egy másik megoldással. A bizottság – azon túl, hogy hangsúlyozza, hogy az elnök általános választójoggal történő megválasztása közvetett módon a felelősségre vonhatóság egyik eszközeként fogható fel – megteremtené annak lehetőségét, hogy a köztársasági elnök felszólalhasson a parlament két háza előtt, s ezáltal valamelyest ellenőrizhetővé váljon.

A parlament és a köztársasági elnök viszonya a jelenlegi alkotmány alapján ugyanis abban merül ki, hogy az elnök írásos üzenet formájában közli a két házzal tevékenységének legfontosabb elemeit, amelyekkel kapcsolatban kérdésekre, illetve vitára nincs lehetőség. Ezt a gyakorlatot követik Franciaország elnökei 1875 óta, amikor egy alkotmányos törvény a hatalmi ágak teljes szétválasztása érdekében megtiltotta a köztársasági elnöknek, hogy az országgyűlés két házával bármilyen személyes kapcsolatot tartson fenn. Sarkozy és a Balladur-bizottság – szocialista párti alelnökével az élen – határozottan lép fel ennek a régi szabálynak az eltörlése érdekében. Azt javasolják, hogy a köztársasági elnök a nemzet politikájának meghatározójaként személyesen, közvetlenül a két ház előtt számoljon

be tevékenységéről és ismertesse szándékait. Ezen felül lehetőséget kell teremteni arra is, hogy a képviselők kérdezhessenek az elnöktől és megvitathassák az elhangzottakat, jöllehet a vitát szavazás nem követné. A javaslat azt is elképzelhetőnek tartja, hogy az elnököt egy parlamenti vizsgálóbizottság hallgassa meg, de csakis akkor, ha azt maga a köztársasági elnök kéri.

Ennek a két alkotmánymódosítást igénylő javaslatnak – függetlenül attól, hogy megvalósulnak-e – véleményem szerint önmagukban is óriási jelentőségük van. Olyan alapvető kérdéseket és problémákat vetnek fel, amelyek több, már meglévő alkotmányos szabályt is érintenek. Ez azt jelenti, hogy a köztársasági elnök szerepének demokratizálására irányuló igény – amely egyrésztől látszólag csupán a meglévő szokások alkotmányba foglalását jelenti – elindított egy nagymértékű átalakítást Franciaország teljes politikai intézményrendszerét illetően, mely nagy átalakítás sikere a leglényegesebb pontokon túl az apróbb részletekben is rejlik.

A bizottság elképzelésének éppen ezért részei azok az apróbb alkotmánymódosító javaslatok is, amelyek a köztársasági elnök egyéb jogosítványait érintik. Változnának az elnök kegyelmezési jogát és a „*Köztársaság intézményeit, függetlenségét és egységét hirtelen és súlyosan veszélyeztető tényezők*” hatására a rendkívüli állapot esetén életbe lépő elnöki teljhatalmat érintő szabályok is. Ez utóbbi esetében a bizottság azt javasolja, hogy egy új törvény részletesen határozza meg, mikor kerülhet sor rendkívüli állapot kihirdetésére, és az ne az elnök elhatározásán múljon. Időtartama szintén ellenőrizhetővé válna, hiszen a képviselők a rendkívüli állapot kihirdetését követően egy hónappal kérhetnék az Alkotmánybíróságtól annak vizsgálatát, hogy a kihirdetést szükségessé tevő tényezők még fenn állnak-e. Ezek az elképzelések tehát csökkentenék a köztársasági elnök jelenleg érvényben lévő alkotmányos jogait.

Van azonban ellentét is Sarkozy és a Ballardur-bizottság között: míg a jelenlegi köztársasági elnök alkotmánymódosítást szorgalmaz az elnöki mandátum időtartamának korlátozására, addig a bizottság haszontalannak tartja Sarkozy azon javaslatát, amely egy elnököt csak egyszer engedne újraválasztani, s ezáltal tíz évnél többet egy köztársasági elnök nem tölthetne el a hatalomban. Sarkozy már választási kampányában is nagy hangsúlyt helyezett erre az elképzelésre, hiszen véleménye szerint amennyiben egy elnök hatalma tíz évnél tovább tart, az szükségszerűen energiáinak csökkenésével jár, így feladatait nem képes teljes odaadással ellátni. Érvei azonban még az általa létrehozott bizottság számára sem elég meggyőzőek, mely szerint egy harmadik elnöki mandátum nem jelenti

feltétlenül azt, hogy az elnök csupán hatalmához ragaszkodik, de színvonalasan nem képes ellátni feladatait. A bizottság ugyanakkor elismeri, hogy az elnöki mandátum számának korlátozása kedvez a politikai elképzelések rendszeres megújulásának, amelyre általában egy országnak tízévente szüksége van, de jelzi azt is, a választópolgároknak egy ilyen módosítás következtében kevesebb szabadságuk van dönteni arról, ki irányítsa az országot.

Sarkozy ez irányú elképzelése és eddigi cselekedetei azt mutatják, hogy az elnöki hatalom gyakorlását a jelenlegi államfő folytonosan rendkívül magas intenzitással képzelel el, így várhatóan a hiperaktív jelző nem csak elnökségének első hónapjait jellemzi majd. Sarkozy életrajzának írója, egy francia rádiós újságíró ez évben megjelent könyvében<sup>8</sup> megszólaltatja Sarkozy barátait, közeli kollégáit. Elmondásuk alapján nem kell attól a Sarkozy ellenfeleitől gyakran elhangzó kijelentéstől tartani, hogy a rendkívül magas fordulatszámon pörgő Nicolas hamarosan kifulladásra kerül. Így pörög ugyanis több mint harminc éve.

## **ELLENVÉLEMÉNYEK A BALLADUR-BIZOTTSÁG ÁLLAMFŐI HATALOM DEMOKRATIZÁLÁSÁRÓL SZÓLÓ JAVASLATAIHOZ – A BALOLDAL LEHETSÉGES VÉTÓJA**

A baloldal legjelentősebb pártjának, a Szocialista Pártnak már a kezdeti szakaszban is az volt az álláspontja Sarkozy államfőre vonatkozó alkotmánymódosító javaslatokhoz, hogy semmilyen olyan javaslatot nem támogatnak, amely bármilyen többletjogosítványt ad a köztársasági elnöknek, ezáltal tovább erősíti a rendszer elnöki jellegét. Ez a markáns vélemény már korán jelezte Sarkozy-nek, hogy nem lesz könnyű dolga, ha elképzeléseit meg akarja valósítani. Az alkotmánymódosításhoz ugyanis a Kongresszuson részt vevő képviselők 3/5-ének szavazata szükséges, mely többség az UMP kormánypártnak egyedül nincs meg. Ráadásul sem kezdetben, sem napjainkra nem talált elegendő szövetségest a reformjavaslatok teljes megvalósításához.

.....

<sup>8</sup> Catherine NAY, *Sarkozy, avagy a vágy hatalma*, Aeternitas Irodalmi Műhely, 2007

A Szocialista Párt első embere, François Hollande még azelőtt, hogy megismerte volna a bizottság pontos javaslatait, kijelentette: pártja előre elutasít minden bonapartista elhajlást. Ez azt mutatja, hogy számukra egyértelmű: Sarkozy a javasolt módosításokkal saját hatalmát akarja növelni, míg a miniszterelnökből egyszerű kollaboránst csinálna. Ez az ellenérv azért nem állja meg teljesen a helyét, mert akár tudomást vesznek róla, akár nem, a miniszterelnök valóban nem sokkal több egyszerű végrehajtónál, hiszen jelenleg a politikai döntések miniszterelnök általi meghozatala csupán papírforma az alkotmányos rend fenntartásának látszata érdekében. Ezeknek a látszatz megoldásoknak ráadásul egyetlen céljuk van: biztosítani, hogy az alkotmány szövege ne sérüljön. Nincs ugyanis kit megtéveszteni: a kétféjű végrehajtó hatalmon belüli erőviszonyokkal mindenki tisztában van, hiszen nem tartják fenn annak látszatát, hogy a miniszterelnök irányít. Ez tehát ötven éve – leszámítva a három társbérletet – csak papíron igaz. Ebből következően a köztársasági elnök alkotmányba foglalt politikai irányítói hatásköre nem jelentene többletjogosítványt, nem erősítené az elnöki hatalmat, csupán intézményesítené a kialakult politikai gyakorlatot. A baloldal problémája valószínűleg nem a jelenlegi gyakorlattal van. François Mitterand szocialista köztársasági elnök 14 évnyi elnökségének első felében például a köztársasági elnök túlsúlya olyannyira egyértelmű volt, hogy Mitterand első miniszterelnöke, Pierre Mauroy nyilvánosan kinyilatkoztatta hűségét és alávetettségét, s saját parlamenti pártjának akarásával szemben Mitterand utasításait hajtotta végre. Sarkozy legnagyobb riválisa, Ségolène Royal köztársasági elnök jelölt 2007-es választási kampánya során sem beszélt arról, hogy a baloldal gyengébb köztársasági elnököt, erősebb miniszterelnököt és erősebb parlamentet szeretne. Nem lehet tehát arról szó, hogy ellenzik a köztársasági elnök erős szerepét. A baloldal véleményem szerint azért tiltakozik a reform köztársasági elnökre vonatkozó javaslatai ellen, mert félti a parlamentarizmusra jellemző alkotmányos jegyeket, s továbbra is fenn akarja tartani az '58-as alkotmány által megteremtett, fő vonalaiban parlamentáris rendszert.

A Köztársasági elnök Nemzetgyűlés és Szenátus előtti szóbeli felszólalási lehetősége ellen ugyanakkor valószínűleg nem emiatt tiltakozik erőteljesen a Szocialista Párt, hiszen a köztársasági elnök ezen új joga a bizottság szándéka szerint nem erősítené, hanem bizonyos mértékig ellenőrizhetővé tenné az államfőt. A Szocialista Párt azonban erről már kezdetben is úgy vélekedett, hogy már éppen elég Sarkozy mindenhol jelenlévő politikájából, nem kell további olyan jogokat biztosítani számára, amelyek lehetővé teszik, hogy ott is megjelenjen, ahol

ezt eddig kivételesen nem tehette. E tekintetben azonban nem olyan egységesen ellenséges a baloldal. Jack Lang, a Balladur-bizottság szocialista alelnöke például ironikusan megjegyzi: igaza van a Szocialista Pártnak, a képviselők a televízióból is értesülhetnek az elnöki politikáról, vagy esetleg meghallgatják más államok országgyűlése előtti beszédeit, ott ugyanis érthetetlen módon beengedik Sarkozy-t a parlamentbe. A szocialisták azzal érvelnek, hogy ők a köztársasági elnök valódi parlament általi ellenőrizhetőségét szeretnék megteremteni, s addig, amíg ez nem áll fenn, nem látják értelmét a parlament előtti felszólalásnak. A köztársasági elnöknek tehát csak abban az esetben adható felfogásuk szerint bármilyen új jog, ha ellenőrizhetővé válik a parlament előtt. Ez az elképzelés régóta foglalkoztatja a franciákat, hiszen mint látható volt, a köztársasági elnök hatalma messze nem szimbolikus, s a valódi végrehajtó hatalom törvényhozó hatalom általi felelősségre vonhatósága alapvető követelmény lenne parlamentáris rendszerekben. Mindaddig azonban, amíg az alkotmány szövege alapján a miniszterelnök a végrehajtó hatalom megtestesítője, az ő felelősségre vonhatóságát kell megteremteni. Ez a feltétel az V. Köztársaság alkotmányában teljesül is. A probléma valójában az, hogy mivel Franciaország politikai berendezkedése sajátosan elegyíti a parlamentarizmust a prezidencializmussal, így igazán sem az elnöki, sem a parlamentáris rendszer nem illik az V. Köztársaságra, ezáltal bármilyen változtatás valamelyik irányba billentené a jelenlegi rendszert. A baloldal tisztább parlamentáris rendszert képzel el, míg Sarkozy a politikai hagyományokra hivatkozva a parlamentarizmus klasszikus formáját nem tartja alkalmazhatónak Franciaországban. Az erős köztársasági elnök, s az új jogosítványok sem jelentenek felfogása szerint a rendszer elnöki rendszer irányába mutató fejlődését, hiszen az államfőre vonatkozó javaslataival párhuzamosan a parlament szerepének erősítését is a legfontosabb célok egyikeként jelölte meg reformelképzeléseit ismertető beszédében.

## SARKOZY AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZEREPÉNEK MEGERŐSÍTÉSÉÉRT ÉS A HATALMI ÁGAK KÖZÖTTI EGYENSÚLY MEGTEREMTÉSÉÉRT – ELKÉPZELÉSEK, AMELYEKET A BALOLDAL IS TÁMOGAT

Úgy tűnik, a Ballardur-bizottság javaslatairól ezen a területen nagy az egyetértés a pártok között. A bizottság érvei ez esetben is meggyőzőek: 1958-ban a parlament szerepének racionalizálása jegyében olyan törvényhozó hatalom jött létre Franciaországban, amely a végrehajtó hatalom erősödése következtében más modern demokráciák törvényhozó hatalmához képest csak kevésbé hatékonyan képes két fő feladatát, a törvényhozást és a kormány ellenőrzését ellátni. Reformra van szükség, hiszen a jelenlegi szükségleteket nem elégíti ki a parlament: nem tudja kellőképpen képviselni az állampolgárok érdekeit, s nem tudja kellőképpen ellenőrizni a végrehajtó hatalom tevékenységét sem. Amennyiben ezeknek a követelményeknek nem tud eleget tenni, nem valósulhat meg a végrehajtó hatalomra irányuló reform sem. A kettőnek tehát szorosan együtt kell járni. A bizottság arról a lehetőségről nem beszél, hogy mi történik akkor, ha csak a parlamentre vonatkozó reform valósul meg, azaz nem jár együtt a végrehajtó hatalom demokratizálásával. A jelenlegi helyzet alapján ugyanis úgy tűnik, lényegében csak ez fog megvalósulni.

A parlament szerepének megerősítésére irányuló reform a bizottság elképzelése alapján öt pilléren nyugszik. Elsősorban vissza kell adni a két háznak azt a jogot, hogy napirendjét saját maga határozhassa meg. A jelenlegi szabályozás alapján ugyanis Franciaországban egyedülálló módon az országgyűlést a racionalizálás jegyében megfosztották azon alapvető jogától, hogy napirendjét meghatározza. Ez jelenleg a kormány – így közvetve a köztársasági elnök – joga, ami ismét a két hatalmi ág közötti kiegyensúlyozatlan viszonyról tanúskodik. A napirend meghatározás jogának hiánya szintén régi probléma Franciaországban. Részlegesen 1995-ben egy népszavazás csendesítette ugyan a vitákat azáltal, hogy lehetővé tette a parlament két házának, hogy a napirendet havi egy alkalommal meghatározhassa, de ez a megoldás érezhetően még mindig nagyon kevés jogot biztosít e téren az országgyűlésnek. A bizottság most azt javasolja, hogy a napirendet a két ház elnöke által felállított tanács határozza meg, de a havi négy üléséből

kettő során továbbra is maradjon meg a kormány által javasolt napirend. Ezen felül havonta egyszer egy hétig a törvényjavaslatok tárgyalására, egy hétig pedig a kormány tevékenységének ellenőrzésére kerülne sor. E két utóbbi hét folyamán mindkét alkalommal egy-egy ülésnapon az ellenzék határozhatná meg a napirendet. Az ellenzék további új jogokat is kapna: vizsgálóbizottságokat hozhatna létre, s állandó bizottságokat is elnökölhetne. Látható tehát, hogy olyan új, részletes szabályokat kíván Sarkozy-vel egyetértésben felállítani a bizottság, amely rendszeres időközönként kötelezővé teszi a végrehajtó hatalom ellenőrzését, előírja a törvényalkotásra szánt minimális időt, s új jogokat biztosít az ellenzék számára.

Csökkentené a bizottság továbbá a kormány azon jogát, hogy sürgős esetekre hivatkozva korlátozza a két ház jogát a törvényjavaslatok megvitatásának számát illetően. Míg normál körülmények között mindkét háznak a végleges döntés előtt erre kétszer van lehetősége, a kormány által sürgősnek nyilvánított esetekben erre csupán egyszer kerülhet sor. Franciaországban ráadásul a kormánytól származik a parlamentben tárgyalt törvényjavaslatok közel 90%-a. Szintén egyedülálló módon még arra is lehetősége van a kormánynak, hogy a törvényalkotási procedúra nélkül fogadtasson el törvényt. Ez úgy lehetséges, hogy az alkotmány 49-3 cikke kimondja, hogy egy törvényjavaslat szövegét tekintve a kormány kérheti a Nemzetgyűlést, hogy amennyiben azzal nem ért egyet, nyújtson be 24 órán belül bizalmatlansági indítványt a kormány ellen. Amennyiben ez nem következik be, a törvény érvényessé válik. Ezt a lehetőséget a bizottság előre meghatározott területekre nézve jelentősen korlátozná, mely lépéssel kezdetben minden párt egyetértett. A bizalmatlansági indítvány benyújtásának módját azonban megkönnyítenék, hiszen eddig a parlament csak egyetlen alkalommal, 1962-ben volt képes ezzel az eszközzel kormányt leváltani.

Az Európai Unió nemzeti parlamenteket erősítő célkitűzéseinek megfelelően a bizottság azt javasolja, hogy szélesítsék a francia országgyűlés kompetenciáját a külpolitika, közösségi politika és a védelmi politika terén is. Az eddig felsorolt változtatásokkal szinte kivétel nélkül egyetértének a pártok.

Van azonban két fontos kérdés, amelyben a kezdetektől megoszlanak a vélemények. A bizottság a parlamenti képviselői mandátum helyi mandátummal való összeegyeztethetlenségét javasolja, s 20-30 főre csökkentené azon képviselők számát, akik a kisebbség parlamenti képviselője érdekében arányossági ráta alapján jutnának a parlamentbe. Mivel ezen a két ponton az egyeztetések alapján már 2007 őszén úgy tűnt, nem születhet konszenzus, a javaslatok kikerültek a minisz-

terelnök, François Fillon által összeállított módosító javaslatok első változatából, amely a végrehajtó hatalomra, parlementre és az állampolgárok új jogainak megteremtésére vonatkozó egyező és kevésbé vitatott álláspontokat tartalmazza.

## AZ ÁLLAMPOLGÁROK ÚJ JOGAIRA VONATKOZÓ ELKÉPZELÉSEK

A három pillérré épülő reformból ezen a területen van a legkevesebb vita. Megítélésem szerint a reform sikere esetén a két legfontosabb új állampolgári jog az állampolgárok által kezdeményezett népszavazás lehetőségének biztosítása lenne, illetve azon joguk, hogy az igazságszolgáltatás intézményei által ügyükben használt törvények alkotmánnyal való egyezésének vizsgálatát kérhessék az Alkotmánytanácshoz fordulva. Ezen túl az alapvető emberi jogok hatékonyabb védelme érdekében létrejönne egy új cikk az alkotmányban, s felállna egy új, emberi jogokat védő hatóság is. A szólásszabadság és a különböző vélemények biztosítása érdekében is megalakulna egy hatóság, emellett az eredeti elképzelések szerint megteremtődne a külföldön élő több, mint két millió francia állampolgár képviselete a Nemzetgyűlésben is.

## A REFORM VÉGHEZVITELÉNEK FOLYAMATA

Az eddigiekben azt láttuk, hogy Sarkozy intézmények reformjára vonatkozó júliusi beszédét követően azonnal felállt egy rangos bizottság, amely október végére elkészítette végleges, részletes javaslatát a reformot illetően. Az ezt követő két hónapban sor került az első pártok közötti egyeztetésekre, melyek következtében a miniszterelnök januárban elkészítette az alkotmánymódosításra szolgáló törvénytervezet első változatát. (Franciaországban a nyelvhasználat különbséget tesz törvénytervezet és törvényjavaslat között: törvénytervezetnek hívják a kormány által kidolgozott, majd a parlament elé benyújtott szöveget, míg törvényjavaslatnak az országgyűléstől származó javaslatok számítanak.) Ebből a tervezetből már több jelentős eredeti elképzelés kimaradt. Mint várható volt, a köztársasági elnök valódi szerepének alkotmányba foglalása a szövegből teljes egészében hiányzik, hiszen

egyértelmű volt, hogy e téren semmi esély nincs arra, hogy az elfogadáshoz szükséges többséget a kormány megszerezze. A végrehajtó hatalom demokratizálásának legfontosabb elemei közül tehát egyedül a köztársasági elnök parlament előtti felszólalási joga szerepel a tervezet első változatában, amelyet François Fillon kompromisszum híján is megőrzött, s amelyről a mai napig erőteljes vita folyik. Azok a javaslatok azonban, amelyek a köztársasági elnök hatalmának befolyását szándékoztak csökkenteni, a többpárti egyeztetéseket követően is megmaradtak, s bekerültek a tervezetbe. Ennek következtében várhatóan a köztársasági elnök meghatározott tisztségeknél kinevezési jogát csak egy előzetes parlamenti bizottsági véleményt követően gyakorolhatja, s ugyanaz igaz kegyelmezési jogára is. Rendkívüli állapot esetén a köztársasági elnök teljhatalma a bizottság javaslatainak megfelelően csökkenne, s megszűnne az a joga is, amely alapján eddig a Legfelsőbb Bírói Tanácsot elnökölte. A bizottság javaslatainak megfelelően ebben a tervezetben nem szerepel az elnöki mandátum egyszeri megújításának korláta, de később látható lesz, hogy a végleges törvénytervezetbe ez az elképzelés – Sarkozy kifejezett kérésére – mégis bekerült.

Az országgyűlés szerepének megerősítését célzó javaslatok a várakozásoknak megfelelően többnyire érintetlenül részei a törvénytervezet első változatának, melyek közül az egyik legfontosabb, hogy a parlamentről szóló cikk elejére került egy eddig nem létező mondat, mely meghatározza az országgyűlés két legfőbb feladatát, a törvényhozást és a kormány tevékenységének ellenőrzését. Ennek a mondatnak valójában az országgyűlés tevékenységére nézve nincs jelentős hatása, ugyanis elméletileg eddig is ezeket a feladatokat látta el, ugyanakkor szimbolikusan fontos üzenete van annak, hogy az alkotmány közvetlenül megfogalmazza az országgyűlés feladatait. Valódi változást a többi cikk módosítása vagy újrafogalmazása jelent: a törvénytervezet szerint az ellenzék új jogokat kapna, mindkét házban nőne az állandó bizottságok száma, az alkotmány a jövőben előírná, hogy az országgyűlés beleegyezése nélkül hat hónapnál hosszabb ideig fegyveres erők nem tartózkodhatnak külföldön, a napirend meghatározásban az ismertetett javaslatoknak megfelelően jelentős többletjogosítványokat kapna, illetve az alkotmány kimondaná, hogy az ülések meghatározott ideje alatt az országgyűlésnek kötelezően a kormány tevékenységnek ellenőrzésével és törvényjavaslatok kidolgozásával kell foglalkozni. Az országgyűlés továbbá bekapcsolódna az Európai Unió törvényhozási folyamatába azáltal, hogy mindkét ház önálló, európai ügyekért felelős bizottságot állít fel, s a közösségi jogszabályok tervezeteit meg-

vitatja. A tervezet tartalmazza azt a javaslatot is, amely – a Parlament hatalmának megerősítése céljából – kizárólag a pénzügyi és a társadalombiztosítás finanszírozására vonatkozó törvénytervezetek esetében teszi lehetővé a kormánynak, hogy a törvénytervezetet parlamenti vita nélkül elfogadtassa. Ezzel kapcsolatban kezdetben egyetértettek a pártok, jelenleg ugyanakkor éppen az kormánypárton belül jelennek meg olyan vélemények, amelyek ezt az elképzelést ellenzik. Nem szerepel viszont a tervezetben olyan elképzelés, amely a Ballardur-bizottság javaslatainak megfelelően az országgyűlési és a helyi mandátum összeegyeztethetlenségének megteremtését célozza. Ez az igény főként a baloldalon jelentkezik erőteljesen, s a reformfolyamat aktuális szakaszában – módosító javaslatok formájában – is vitatéma.

Az állampolgárokat közvetlenül érintő alkotmánymódosítások közül csak kevés került bele a törvénytervezet első változatába. További egyeztetések szükségességére tekintettel nem szerepel benne az emberi jogokat védő új hatóság felállítása, és az állampolgárok Alkotmánytanácshoz való fordulásának lehetősége sem. Említést érdemel viszont, hogy a külföldön élő francia állampolgárok képviselete a tervezet szerint immár nem csak a Szenátusban, hanem az országgyűlés másik házában, a Nemzetgyűlésben is megvalósulna.

Ezek azok a legfőbb pontok tehát, amelyek bekerültek a januárra elkészített törvénytervezet első változatába, mely szöveget a francia törvényhozási eljárás szabályai szerint az Államtanácsnak véleményezést követően jóvá kell hagyni. Ez március végén megtörtént, így nem maradt más feladata a Fillon-kormánynak, mint elkészíteni egy olyan végleges törvénytervezetet, amelynek pontjairól a lehető legnagyobb konszenzus alakul ki a pártok között. Erre azért van szükség, mert Sarkozy döntése szerint az alkotmánymódosítás nem népszavazás útján fog megvalósulni, hanem az országgyűlés mindkét háza közösen, Kongresszus formájában fog szavazni a benyújtott törvénytervezetről.

Látható tehát, hogy alkotmánymódosítás esetén két lehetséges legális utat jelöl meg az alkotmány, melyek közül a köztársasági elnöknek kell választani. Sarkozy úgy határozott, hogy nem a választópolgárokra, hanem a törvényhozó hatalomra bízta a döntést. Ennek okai több szempontból magyarázhatók.

Egyrészt egy ilyen komplex reformot, ennyi részletes módosítással jóval nehezebb népszavazás útján megvalósítani, mint egy egyszerű, egy kérdésből álló javaslatot megszavaztatni. (Ilyen egyszerű kérdésre kellett válaszolniuk a választóknak például 2000-ben, amikor az elnöki mandátum időtartamának 5 évre történő

csökkentéséről tartottak népszavazást.) Másrészt azonban Franciaországban a népszavazások eddig szinte kivétel nélkül az elnöki hatalom megszilárdítását célozták. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy elnök úgy érezte, hatalmának szüksége van arra, hogy azt a nép megerősítse, miniszterelnöke segítségével népszavazást írt ki. Sok esetben nem is volt olyan nagy jelentősége a feltett kérdésnek, így mindenki tudta, mi a valódi tétje a népszavazásnak. Ezt a gyakorlatot is Charles de Gaulle alakította ki, aki hatalomra kerülésének első négy évében saját hatalmának megerősítésének céljából összesen négy referendumot tartott. Az ötödik alkalmmal a feltett kérdést a választók elutasították, melynek következtében megbukott. A sikertelen népszavazás természetesen a jogszabályok alapján nem eredményezi a köztársasági elnök bukását, de Gaulle azonban úgy gondolta, hogy éppen az általa kialakított gyakorlat eredményeként kell lemondania. (Lemondása mögött természetesen más okok is meghúzódtak.) A népszavazásnak tehát kockázata van Franciaországban. Bár voltak olyan elnökök, akik az általuk kiírt sikertelen népszavazást követően nem mondtak le, Sarkozy esetében – aki mint tudjuk, a de Gaulle által kialakított politikai gyakorlatot követendő mintának tekinti – a népszavazás elviekben veszélyeztethette volna hatalmát. Éppen ezért úgy döntött, a reformról a parlament mindkét háza Kongresszus formájában együtt szavaz. Ez a döntés részben megnehezíti a reform megvalósítását, hiszen a módosításhoz az szükséges, hogy a képviselők és a szenátorok 3/5-e megszavazza a törvénytervezetet. Ez a jelenlegi viszonyok között azt jelenti, hogy a kormánypárt egyedül nem elég a reformjavaslatok megszavazásához, s még úgy sincs meg az alkotmánymódosításhoz szükséges többség, hogy a Nouveau Centre (Új Közép) párt és a Parti Radical de Gauche (Baloldali Radikális Párt) egyes képviselői támogatják az elképzeléseket. Vagy meg kell nyerni tehát több képviselőt a Szocialista Pártból, vagy legalább azt elérni, hogy tartózkodjanak a szavazástól. Ez megfordítva azt jelenti, hogy ha a szocialistáknak sikerül közös álláspontot kialakítani más pártok reformot ellenző képviselőivel, akkor együttesen képesek bármely javaslatot megvétózni. Sarkozy tehát az alkotmány Kongresszus általi módosításával tulajdonképpen megnehezítette, de jelentős lemondások árán biztonságosabbá tette a reform megvalósulását. Ennek a megoldásnak előnye továbbá, hogy hosszas egyeztetések és módosító javaslatok után kerül csak a végső szöveg a Kongresszus elé, azaz addig nem szavaznak róla a képviselők és a szenátorok a Kongresszus előtt, ameddig külön-külön a két ház el nem fogadta az alkotmánymódosítást célzó törvénytervezet szövegét. Ebből az következik, hogy a törvénytervezet – francia kife-

jezéssel élve – addig ingázik a két ház között, amíg ugyanazt a szöveget mindkét ház el nem fogadja. ( Az ingázások száma egyszerű törvények esetén maximum kettő lehet, ha nincs egyetértés, akkor a Nemzetgyűlés dönt.) Ez a folyamat tehát elég hosszadalmas lehet, s úgy tűnik, jelen esetben sem fog könnyen a Kongresszus elé kerülni a törvénytervezet.

Az eredeti elképzelések szerint már a márciusi önkormányzati választások előtt össze kellett volna hívni a Kongresszust, de az aktuális elképzelések szerint ez már csak leghamarabb júliusban történhet meg. Május 20-án kezdődött ugyanis a Nemzetgyűlésben az első olyan ülés, amelyen a törvénytervezetet és a benyújtott módosító javaslatokat vitatják, majd szavazzák meg a képviselők. Ahhoz képest, hogy közel fél évig folytak az egyeztetések az országgyűlés két háza elé benyújtott végleges törvénytervezet szövegéről, jelenleg az látszik, hogy még olyan javaslatokkal sem értenek egyet egyes képviselők, amelyekkel kapcsolatban eddig úgy tűnt, konszenzus alakult ki. Ráadásul körülbelül húsz kormánypárti képviselő kijelentette, hogy mivel lényeges elemekkel nem ért egyet, nem támogatja a reformot. A baloldal szintén nem egységes, s tekintve hogy a parlamenti viták megkezdése után a Le Monde című napilapban közülniük tizenheten közzétettek egy saját híveiknek szóló felszólítást, miszerint ők támogatják ezt a nagy jelentőségű reformot, melyet pusztán politikai okokból nem szabad elutasítani, a jobboldal joggal számít arra, hogy a szocialista pártból maga mellé tud állítani több – a reform sikeréhez szükséges számú – képviselőt.

Már most látszik azonban, hogy az a reformjavaslat, amely a Kongresszus elé fog kerülni, messze nem egyezik a parlament elé Fillon által benyújtott végleges törvénytervezettel, nem beszélve arról, hogy ez utóbbi – a többpárti egyeztetések következtében – a Balladur-bizottság javaslatainak már csak 1/3-t tartalmazza. Ez a lecsupaszított törvénytervezet további változtatásokra vár, jelenleg ugyanis több mint 500 módosító javaslattal egészült ki a szavazásra váró szöveg. A francia törvényhozási eljárás szabályai szerint az országgyűlés bizottságai és a képviselők is benyújthatnak módosító javaslatokat, majd ezt követően a képviselők külön-külön szavaznak a törvénytervezet egyes pontjairól és a hozzájuk tartozó módosító javaslatokról. A teljes szöveg elfogadásáról vagy elutasításáról csak azután döntenek, miután minden egyes pont esetében megtörtént a szavazás.

Eddig a Nemzetgyűlés több olyan módosító javaslatot is elfogadott, amelyeknek nyoma sincs a törvénytervezetben. Kormánypárti javaslatra elfogadták például, hogy bekerüljön az alkotmányba a különféle nyelvjárások elismerése, bízva ab-

ban, hogy ezáltal – kedvezve a baloldali kívánságainak – több képviselő a reform mellé áll. Szintén régi baloldali követelés, hogy létrejöjjön a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás lehetősége. Erre vonatkozóan a Balladur-bizottság ugyan tett javaslatot, de a Fillon-i törvénytervezet szövegéből ez a pont kimaradt. Most azonban – a Nouveau Centre módosító javaslatának köszönhetően – a Nemzetgyűlés megszavazta az elképzelést, további támogató szavazatokat remélve általa. A kormány hivatalos álláspontjával szemben – de kormánypárti képviselők kezdeményezésére és a baloldal támogatásával – a Nemzetgyűlés azt is megszavazta, hogy az alkotmány kimondja a nemek közötti egyenlőséget a munkavállalás terén. Mindez azonban úgy tűnik, kevés ahhoz, hogy a Szocialista Párt képviselői a Nemzetgyűlésben első körben elfogadják a teljes szöveget. Ezt az álláspontjukat bejelentésük szerint teljes egyetértésben hozták, ezzel szólítva fel a kormánypártot, hogy bár egyes pontokkal egyetértenek, a végső szavazáson mindaddig nem számíthatnak rájuk, amíg két módosító javaslatukat meg nem szavazzák. Az egyik javaslat a szenátusi – évtizedek óta többségében jobboldali – képviselők jelenlegi választási módjának megváltoztatására irányul, míg a másik javaslat azt követeli, hogy a köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom audiovizuális médiaszerepléseinek időtartamát egyenlítsék ki az ellenzék médiaszerepléseinek időtartamával azáltal, hogy a köztársasági elnöknek a jövőben kevesebb lehetőséget biztosítsanak a szereplésre. Ezt a két javaslatot a Nemzetgyűlés úgy szavazta le, hogy még a megvitatásukra sem adott lehetőséget. A baloldal azonban továbbra is ehhez a két javaslathoz köti a reform támogatását, s előrevetíti, hogy első körben semmi esetre sem szavazza meg az általuk is elfogadott módosításokkal kiegészített törvénytervezetet. Így tehát már most bizonyos, hogy a szöveg – a Szenátus döntése után – ismét a Nemzetgyűlés elé fog kerülni. Ekkor azonban már csak azokat a pontokat és módosító javaslatokat kell újra megvitatni, amelyekről az előző körben nem született eredményes döntés. Ennek értelmében tehát – ha a Szenátus is megszavazza -, második körben nem kell újra megvitatnia a Nemzetgyűlésnek több olyan problémás kérdést, amelyet már elfogadtak a képviselők. Ilyen például az a sarkalatos kérdés, amely a Balladur-bizottság elképzelései szerint lehetővé tenné, hogy a köztársasági elnök felszólalhasson az országgyűlés két háza előtt. Bár a javaslat a szerint módosult, hogy a köztársasági elnök ezt csak a Kongresszus előtt teheti meg, a képviselők megszavazták ezt a mindkét oldalról, a szavazást követően még mindig erőteljes indulatokat kiváltó elképzelést. Egyesek egyenesen azt mondják, hogy a döntés következtében az országgyűlési képviselők meg-

szelídített háziállatokká, leigázott, gyerekszerepbe kényszerített tömeggé válnak, akiknek kötelességük a köztársasági elnököt csöndben végighallgatni, majd az elmondottakat tudomásul venni. Kormánypárti vélemények szerint is ezt a megoldást csak éppen a demokratikus jelzővel nem lehet illetni. A baloldal éppen ezért még jobban ragaszkodik ahhoz a feltételéhez, amely csökkentené a köztársasági elnök médiaszerepléseinek időtartamát.

Szintén sok vitát váltott ki az a Sarkozy-től származó elképzelés, amely a köztársasági elnököt csak egyszer engedné újraválasztani, ezáltal tíz évre csökkentve a hatalomban eltölthető évek számát. S bár sem a Balladur-bizottság nem értett ezzel a javaslattal egyet, sem a többpárti egyeztetések eredményeként megszületett törvénytervezet első változatában nem szerepelt, Sarkozy kifejezett kérésére a miniszterelnök a végleges tervezetbe belerakta a javaslatot, amelyet a Nemzetgyűlés meg is szavazott. Szintén Sarkozy kérésére került a szövegbe a kormánytagok számának maximalizálása, a képviselők ezt azonban elutasították. Elutasították továbbá a kétféle mandátum összeegyeztethetlenségéről, valamint a külföldi, de Franciaországban élő állampolgárok törvényhozói választásokon való részvételi jogáról és a külföldön élő francia állampolgárok Nemzetgyűlésben való képviseléről szóló javaslatokat. Megszavazták viszont a – Törökország esetleges csatlakozása miatt kirobbanó – heves vitákkal kísért kötelező referendumot olyan országok belépése esetén, akik 2004 után kezdték meg a csatlakozási tárgyalásokat, és amelyek népessége meghaladja az Európai Unió népességének 5%-át. Az alkotmány szövege ezen a ponton tehát éppen a jelenleg kilátásban lévő csatlakozó országok közül csak Törökországra nézve írja elő a kötelező népszavazást.

Jelenleg az látszik, hogy – mint várható volt –, a Nemzetgyűlés a parlament megerősítését szolgáló törvényjavaslatok megszavazta, s ugyanez valószínűsíthető a szenátorok szavazásakor is. A már említett vitás kérdésekről azonban várhatóan a Szenátusban sem fog egyszerűen megszületni a döntés, s még ha el is fogadják őket, a Nemzetgyűlésnek – amennyiben a szocialisták beváltják ígéreteiket arra nézve, hogy a teljes szöveget nem szavazzák meg – akkor is újra kell tanácskozni a Szenátus által elfogadott tervezetről, hiszen mint ismert, ugyanazt a szöveget kell elfogadni mindkét háznak ahhoz, hogy a Kongresszus meghozhassa a végső döntést.

Ennek tükrében kérdéses, hogy tartható-e a 2008. július 7-re kitűzött Kongresszusi szavazás időpontja, tudva azt, hogy egyes baloldali képviselők már régóta azt javasolják, halasszák a döntést őszre. Kérdéses továbbá az is, hogy a szocialis-

ták feltételeinek esetleges ismételt elutasítása esetén van-e esély a győzelemre. Jelenleg mindenki számolgat, s maga a miniszterelnök is elismeri, hogy a Kongresszusban a szavazás eredménye nagyon szoros lesz, mivel nem számítottak arra, hogy néhány kormánypárti politikus várhatóan a reform ellen fog szavazni. Több napilap is jóslatokba bocsátkozott e téren, s körülbelül ugyanarra a következtetésre jutottak: 5-10 szavazat hiányzik ahhoz, hogy a reform megvalósuljon

## **MEDDIG JUTOTT SARKOZY A DE GAULLE-I STARTVONALTÓL – AVAGY CÉLBA ÉR-E A REFORM?**

Láthattuk, hogy már a Sarkozy és a Balladur-bizottság három pillérré épülő eredeti reformelképzelései is csak részlegesen kerültek törvénytervezet formájában az országgyűlés elé, s a hosszadalmas alkotmánymódosítást célzó procedúra még tovább csökkenti az eredeti elképzelések megvalósulásának esélyeit. E mellett azonban módosító javaslatok formájában előterjesztett új elképzelésekkel egészülhet ki az V. Köztársaság intézményeinek reformja, amennyiben sikerül a Kongresszuson összegyűlt képviselők és szenátorok 3/5-ét a reform mellé állítani.

Egy ilyen formában megvalósított reform azonban – melynek egyes pontjai teljesen megfelelnek, míg mások csak részlegesen vagy egyáltalán nem felelnek meg a kiindulópontnak -, nem becsülhető le, hiszen elindult Franciaországban egy olyan folyamat, amelynek köszönhetően a régóta változatlanul működő, ugyanakkor többek által hosszú idők óta kritizált intézményrendszer megújulhat. Sarkozy a reformot elindító beszédében azt mondta, ennek a reformnak a sikerén múlik, hogy Franciaország ki tud-e lábalni a válsághelyzetből.

Ennek a reformnak a sikerén valóban sok minden múlik. Baloldali politikusok arról beszélnek, szorul a hurok Sarkozy nyaka körül, mert amellet, hogy népszerűsége egy évnyi elnöksége után mélyponton van, s kormánya a közelmúltban nem várt vereséget szenvedett a Nemzetgyűlésben egy törvénytervezettel kapcsolatban, egy esetleges vereség az intézmények alkotmányos reformja terén – melynek hangoztatása a szocialisták fegyvere – tovább csökkentené a köztársasági elnök tekintélyét. Mások azonban úgy látják, hogy már magának a reformnak az ötlete is egyike az V. Köztársaság legjelentősebb lépéseinek, nem beszélve arról, hogy abból valami – ha nem is most – nagy valószínűséggel meg is valósul. Úgy tűnik

ugyanis, Sarkozy nagyon elszánt. Nem csak azt vetíti előre, hogy egy esetleges következő reform során a jelenleg kimaradt elképzelések is megvalósulhatnak, hanem konkrét lépésekkel már egy következő reformba, a közpolitika átalakításba és modernizálásába fogott bele hasonlóan, mint az intézmények reformjakor: áprilisban felállított egy bizottságot, amely felülvizsgálja a jelenlegi közpolitika működését és kidolgozza javaslatait annak érdekében, hogy Franciaország megspórolhassa felesleges kiadásait. Ezt tekinti tehát Sarkozy a belpolitikai második legfontosabb átfogó problémájának, melybe már az intézmények reformjának sikerében reménykedve vág bele. S hogy a sikerbe vetett bizodalma beteljesül-e, az néhány hónapon belül kiderül. Annyi azonban bizonyos, Sarkozy nem fog leállni, mert mint ahogyan győzelmét követő beszédében elmondta: *„A francia nép kifejezte akaratát. Azt választotta, hogy szakít a múlt ideáival, megszokásaival és viselkedésével. ... A francia nép a változást választotta. Hozzá fogok látni ehhez, mert a mandátum, amit kaptam, a népé, és azért is, mert erre Franciaországnak szüksége van.”*<sup>9</sup>

.....  
<sup>9</sup> [http://www.u-m-p.org/site/index.php/s\\_informer/discours/je\\_serai\\_le\\_president\\_de\\_tous\\_les\\_francais](http://www.u-m-p.org/site/index.php/s_informer/discours/je_serai_le_president_de_tous_les_francais) (a fordítás Koncz Attila, *Miért Sarkozy ?* című könyvéből származik)

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ROUSSEAU, Dominique; VIALA, Alexandre, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 2004  
DUHAMEL, Éric; FORCADE, Olivier, *Histoire et vie politique en France depuis 1945*, Paris, Nathan, 2000  
GAZDAG Ferenc, *Franciaország története 1945-1995*, Zrínyi Kiadó, 1996  
Catherine NAY, *Sarkozy, avagy a vágy hatalma*, Aeternitas Irodalmi Műhely, 2007  
KONCZ Attila, *Miért Sarkozy?*, Korona Kiadó, 2007

## FORRÁSOK

- Franciaország V. Köztársaságának 1958. október 4-i alkotmánya,  
<http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution.htm>  
Balladur-bizottság jelentése a reformjavaslatokról, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000697/index.shtml>  
Intézmények reformjára vonatkozó törvénytervezet első változata, [http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/reforme\\_institutions\\_848/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/reforme_institutions_848/)  
Végsőleges törvénytervezet szövege,  
[http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/reforme\\_institutions\\_848/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/reforme_institutions_848/)  
Francia napilapok, hetilapok aktuális cikkei  
Le Monde  
Le Figaro  
Le Point  
Le Nouvel Observateur  
L'Express