

PARLAMENTNÍ KONTROLA VLÁDY V SYSTÉMU 4. REPUBLIKY VE FRANCII*

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ПРАВИТЕЛЬСТВОМ В СИСТЕМЕ 4. РЕС-
ПУБЛИКИ ВО ФРАНЦИИ

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DU GOUVERNEMENT DANS LE SYSTÈME
EN QUATRIÈME REPUBLIQUE EN FRANCE

VLADIMÍR KLOKOČKA

Politická kontrola činnosti vlády parlamentem a s ní související odpovědnost vlády parlamentu jsou pokládány všeobecně za jeden z nejcharakterističtějších rysů parlamentní formy vlády. Z této základní koncepce vyšla i ústava 4. republiky a upravila spolu s jednacími řády obou komor celou řadu prostředků určených ke kontrole vlády a k působení parlamentu, zejména poslanecké sněmovny, na vládu. Forem styku parlamentu s vládou a tím i možných prostředků vzájemného působení je ovšem velmi mnoho; v této práci pomineme formy pasivního styku parlamentu s vládou a všimneme si těch *hlavních prostředků*, které by měly umožnit zvláště aktivní působení parlamentu příp. jedné jeho komory na vládu. Jde zejména o dotazové a interpelační právo poslanců a sui generis i senátorů, dále o vyšetřovací komise a zejména pak o instituci parlamentní důvěry, o níž se musela vláda 4. republiky opírat.

1. Dotazové a interpelační právo.

Dotazové a interpelační právo ústava 4. republiky neupravila, takže se tyto instituty opíraly pouze o ustanovení jednacích řádů Národního shromáždění a Rady republiky.

Jednací řád Národního shromáždění vymezil tři formy realizace dotazového práva poslanců, ústní dotaz, písemný dotaz a interpelaci.

Ústní dotaz poslance určený členovi vlády byl podle čl. 94 j. ř. NS předáván v písemné formě předsedovi Národního shromáždění. Musel být krátký a nesměl obsahovat žádné obvinění osobních vlastností určité osoby, označené

*) Jde o 7. kapitolu kandidátské disertační práce na téma „Postavení francouzského parlamentu“. Tato kapitola se zabývá politickou kontrolou vlády parlamentem — a to v oblasti vnitřní politiky.

jménem. Za předpokladu splnění těchto předpokladů byl pak hotový dotaz jednak předán vládě a jednak zapsán do zvláštního seznamu ústních dotazů podle pořadí jeho přijetí. Postupně byly tyto dotazy podle čl. 95 j. ř. zařazovány po deseti vždy na páteční schůze Národního shromáždění (další dvě otázky bylo možno na návrh Konference předsedů zařadit i jindy). Dotazovaný ministr mohl však odmítnout odpověď nebo se k odpovědi, která byla dávana ústně ve sněmovně, nedostavit. Teprve když se ministr k odpovědi, pokud na ní poslanec trval, třikrát nedostavil, bylo možno dotaz změnit na interpelaci. Kromě toho byl na základě č. 11 t. zv. Generální instrukce předsednictva Národního shromáždění ve znění z 21. 3. 1956 seznam ústních dotazů pravidelně kontrolován a poslanec do 3 měsíců dotazován, zda trvá na tom, aby jeho dotaz byl v seznamu ponechán. Dostavil-li se ministr k zodpovězení dotazu, disponoval lhůtou 5 minut a právě tak tazatel, který si však mohl vzít slovo i po vystoupení ministra. Diskuse ani hlasování se v této souvislosti nepřipouštěly.

Ústní dotazy, jak vyplývá z jejich konstrukce, měly značně *omezený význam*. V praxi pak souvisely většinou s místními záležitostmi jednotlivých departementů nebo speciálními problémy jednotlivých osob. Nežřídka přečetl ministr jen propracovanou bezplatnou informaci nebo konsultaci tazateli. Prostředkem politického boje vedeného pokrokovými silami v poslanecké sněmovně tyto dotazy za 4. republiky nebyly a nemohly ani být.

Poněkud významnějším prostředkem poslanců se staly *písemné dotazy*, které byly do Francie vlastně importovány v r. 1909 z Británie. Písemné dotazy poslanců se vyvinuly v běžnou formu dotazovacího práva poslanců, mnohem častější než ústní. Lišily a liší se od ústních zejména publikací v Journal Officiel právě tak jako písemné odpovědi ministrů. Odpověď ministra není ovšem rozsahem vázána, takže nežřídka aparát ministra, který odpověď vypracoval, předváděl divy svého taktického a stylistického umění. Ministr byl čl. 94 j. ř. vázán k odpovědi jednoměsíční lhůtou, což je v podmínkách francouzského politického života doba dosti dlouhá k tomu, aby řada položených dotazů zastarala nebo se stala bezpředmětnými. Čas, tato taktická zbraň ministra proti nepohodlným otázkám musel být v případě, že ministr do měsíce neodpověděl, ještě rozšířen o další měsíc, pokud vůbec tazatel nevzal dotaz zpět.

Předpisy jednacího řádu 4. republiky ovšem neposkytovaly tazateli *žádné prostředky* k tomu, aby vládu nebo ministra donutil tyto stanovené lhůty dodržet. Jedinou sankcí zůstávala možnost vyslovit vládě nedůvěru, kterážto zbraň zpravidla z řady příčin nepřicházela v úvahu. Vše ovšem záviselo na povaze dotazu a osobě tazatele. Francouzští ministři dovedli během 4. republiky velmi obratně těchto okolností využít. Bezpochyby tu roztržštěnost politických sil, zvláště pak opozičních, ve sněmovně nahrávala vládě a ministrům, kteří vždy velmi citlivě vážili svou posici ve sněmovně.

Jiným prostředkem ministra, jak zneškodnit nebezpečný dotaz, byla možnost prohlásit na zákl. čl. 97 j. ř. NS, „že mu státní zájem brání odpovědět“. Formu-

lace č. 97, je, jak vidno, tak široká („státní zájem“), že se stala ve 4. republice *obecně používaným prostředkem proti nepohodlným dotazům*. Těžko mohl poslanec *předložit důkazy o tom, že „státní zájem“ ministru nebrání odpovědět*. Avšak i tak by použití této klauzule zůstalo věcí ministra, který sám určoval, zda takové zábrany existují či nikoli.

Příkladem taktického použití obou hlavních prostředků ministra je „zneškodnění“ dotazu komunistického poslance, týkajícího se sumy výdajů na přeprchové vězení maršála Pétaína na ostrově Yeu. Odpověď byla ministrem národní obrany jedenáctkrát odložena a když byla po roce oznámena v *Journal Officiel*, zněla: „Ministr národní obrany sděluje váženému poslanci, že mu státní zájmy nedovolují odpovědět.“¹

Vcelku lze říci, že ministři buržoasních vlád 4. republiky měli po ruce dostatek prostředků ke „zneškodnění“ všech politicky citlivých dotazů pokrokových a jiných opozičních poslanců. Písemné dotazy se tak ani *nestaly významnějším prostředkem* těchto sil k účinné kontrole vlády. Přestože se povětšinou týkaly právě činnosti státní správy, zejména odborů ministerstev a prefektur v departementech, nepředstihly svým významem valně ústní dotazy a pro buržoasní poslance se staly metodou k získání informací a konsultací. Nikoli bez podkladu proto charakterisoval Prélot tento institut jakožto „poradenskou službu zdarma“.²

Konečně nejvýznamnější formou dotazového práva poslanců jsou *interpelace*. Podle čl. 89 j. ř. podával poslanec za 4. republiky žádost o interpelaci, podobně jako v předchozích případech, předsedovi Národního shromáždění, který ji jednak sdělil vládě, jednak pak s ní v příští schůzi seznámil Národní shromáždění. Stanovení data projednání interpelace bylo záležitostí dohody mezi autorem a vládou nebo Konferencí předsedů. V obou případech se vyžadoval souhlas sněmovny s předloženými návrhy. Na základě čl. 90 j. ř. pak mohlo Národní shromáždění vždy v úterý odpoledne na návrh autora podaný zároveň s interpelací a podepsaný alespoň 50 poslanci rozhodnout, že datum projednání interpelace bude stanoveno ihned po uvědomění vlády a podání interpelace.

V dalším se pak interpelace za 4. republiky výrazně lišila (a liší i nyní) od dotazů, a to ve třech směrech: předně tím, že jednací řád neznal *žádné možnosti* členů vlády odmítnout odpověď, dále tím, že po odpovědi ministra ve sněmovně se zahájila *debata*, které se mohli účastnit všichni poslanci a konečně tím, že debata o interpelaci byla zakončena *hlasováním* o návrhu resoluce, která schvaluje nebo neschvaluje stanovisko vlády. Formální předpoklady pro daleko účinnější kontrolu vlády než tomu je u dotazů jsou v tomto případě dány.

Projednání interpelací bylo skutečně Národním shromážděním 4. republiky věnováno *mnoho času*. Vždyť jen počet předkládaných interpelací dosahoval

¹) *Journal Officiel*, Assemblée Nationale, Débats, 20. listopadu 1948.

²) Viz Goguel, *Le travail parlementaire en France et à l'Étranger*.

každoročně několika set. Uvážíme-li, že v debatě, která byla po odpovědi ministra na interpelaci zahájena, vystoupilo 30, 50 i více poslanců a že taková debata velmi snadno trvala několik dní, nepřekvapí zjištění, že interpelacím byly věnovány ve sněmovně celé řady týdnů.

Na druhé straně však nelze říci, že by většina těchto interpelací byla za 4. republiky prostředkem účinné kontroly vlády a tím méně pak nebezpečným prostředkem. Interpelace se týkaly nejrozumnějších předmětů: celkové politiky vlády, zahraniční politiky, finanční, mzdové, sociální, školské atd. politiky stejně jako konkrétního dekretu, opatření, projevu či jmenování apod.

Valnou část interpelací buržoazních a reformistických poslanců je třeba vidět v úzké souvislosti s velkou roztržičností hospodářských a politických zájmů buržoazních a maloburžoazních vrstev a s labilitou politických koalic. Tato trvalá politická nejistota přiměla buržoazní a maloburžoazní poslance, aby za 4. republiky velmi pozorně sledovali vývoj politické situace *ve svých departementech* a neustále okázale manifestovali svůj „boj“ za okamžité nálady té neb oné vrstvy voličů nebo propagovali své názory či stanoviska k sporným otázkám tak, aby získali nebo udrželi sympatie svých voličů. Jedním z významných prostředků těchto snah se staly za 4. republiky i interpelace,³ které pro takové poslance skýtaly jednak tu výhodu, že byly otištěny v *Journal Officiel* a s ním se dostaly do každého departementu a kromě toho byly výhodné tím, že vzbuzovaly pozornost denního tisku a tím spíše místního tisku, jestliže jejich autorem byl poslanec z dotyčného departementu nebo okresu. V důsledku toho se řada interpelací zaměřovala k otázkám, které vzrušovaly pouze v rámci určitého departementu jen určitou část voličů nebo místních notablů. Jiné pak nebyly ničím jiným než pečlivě sestavenými projevy poslanců, vypočítanými na efekt v řadách voličů a notablů, jejichž smyslem bylo jen objasnit jaké dotyčný poslanec zaujímá v debatě o určitém vládním návrhu zákona apod. stanovisko a proč. Přitom nezřídka nešlo vůbec o věc samu a řečníci četli své papíry bez zájmu o druhé projevy, přednášené za stejným účelem propagace vlastní osoby. Tuto stránku činnosti poslanců postihovalo dobře heslo neznámého autora: „L'interpellation n'est plus qu'une explication de vote.“

Od takového pojetí se lišilo chápání *pokrokových poslanců* 4. republiky, kteří, i když nebylo lze tuto určitou propagační stránku zcela zavrhnout, se mnohokrát pokoušeli využít interpelačního práva ke skutečné veřejné kontrole buržoazních vlád a tím i k nepřímé kontrole prováděné francouzským lidem, který reprezentovali.

Tím se dostáváme ke druhé, mnohem méně početné skupině interpelací, které se týkaly skutečně významných a ožehavých otázek vládní politiky a které ovšem nebyly vždy předkládány jen pokrokovými, ale i jinými opozičními

³⁾ V tom je značný rozdíl proti 3. republice, kde byly interpelace méně početné a zabíraly mnohem méně času parlamentu.

poslanci. Část z nich pak měla přímo zásadní význam a připravila vládám horké chvíle.

U této skupiny usilovaly buržoazní vlády o použití všech prostředků k tomu, aby interpelace byla zneškodněna. Těchto prostředků měly buržoazní vlády 4. republiky několik.

Především byl rozpoután boj o stanovení *data* pro jednání interpelace. Vláda se nezřídka snažila znemožnit zařazení projednání interpelace do programu Národního shromáždění, a to nejen prostřednictvím svých stoupenců mezi poslanci, ale i svým vlivem v Konferenci předsedů. Nebylo-li možno tomu zabránit, usilovala vláda nezřídka o omezení debaty o interpelaci určením dne debaty s omezením diskuse pouze na tento den. Za 4. republiky často žádala vláda o to, aby byla nepřijemná debata *odložena na neurčito*, tj. aby se nikdy nekonala.⁴ Těchto prostředků bylo buržoasními vládami s úspěchem používáno zejména proti interpelacím komunistických poslanců, kdy bylo zařazení na program vždy mašinerií antikomunistického bloku znemožněno. V ostatních případech však se nepodařilo vládě vždy zařazení debaty o interpelaci na program sněmovny zabránit. Tak např., když byl René Mayer brzy po vytvoření vlády interpelován, proč je členem jeho vlády Boutemy, bývalý vysoký funkcionář vichystického režimu, který za války vydával vlastence nepříteli, a nepodařilo se mu debatě zabránit, odstoupil Boutemy ještě před vlastní debatou.

U zvláště významných politických otázek se snažila vláda omezit účinek interpelace tím, že před skončením debaty spojovala s určitým návrhem na závěrečnou resoluci sněmovny *otázku důvěry*. Tento tah měl ovlivnit hlasování poslanců hrozbou politické krise.

Praxe 4. republiky ukazuje, že této poslední zbraně užíla vláda jen do počátku roku 1956 celkem v 16 případech.

V roce 1947 byla položena otázka důvěry Ramadierovou vládou v souvislosti s interpelací o mzdové a cenové politice vlády a v říjnu pak s interpelací o všeobecné politice vlády. V roce 1948 položil Henri Queuille otázku důvěry, aby zneškodnil interpelaci po pochybném prohlášení ministra vnitra o činnosti komunistické strany a stávce horníků. V roce 1951 dosáhla druhá vláda Henri Queuille právě položením otázky důvěry v debatě o stanovení *data* projednání interpelací o hospodářské a finanční politice vlády *odložení data na neurčito*, tj. toho, že navržené interpelace nebyly vůbec projednány. V listopadu téhož roku pak sáhla k otázce důvěry Plevenova vláda v průběhu debaty o interpelacích, týkajících se hospodářské a finanční politiky vlády. Následujícího roku položil v únoru Edgar Faure dvakrát v několika dnech otázku důvěry při projednávání interpelací o „evropské armádě“ a znovuvyzbrojení Německa, z nichž jedna byla předložena Pierrem Cotem, poslancem přidruženým ke

⁴) Např. Queuillova vláda v roce 1951, Lanielova vláda v r. 1954.

KSF.⁵ V listopadu 1953 se ocitl v obdobné situaci Laniel v souvislosti s řadou interpelací o tzv. evropské politice. V květnu následujícího roku byl pak nucen dvakrát v několika dnech postavit otázku důvěry, aby zabránil stanovení data debaty o interpelacích, týkajících se vládní politiky v Indočíně.

Avšak přes Lanielův odpor stala se situace v Indočíně předmětem dalších interpelací a konečně pak debaty v Národním shromáždění, kde vláda, aby zabránila přijetí určitých návrhů závěrečných resolucí, znovu postavila otázku důvěry. V tomto případě po prvé ve 4. republice vláda na interpelaci ztroskotala. Vláda Mendès-France položila otázku důvěry v souvislosti s interpelacemi celkem dvakrát. Poprvé v říjnu 1954 v debatě o interpelacích o londýnských dohodách a zahraniční politice vlády a po druhé v únoru 1955 při projednávání interpelací o situaci v sev. Africe, při čemž v tomto druhém případě byla vláda 5. 2. 1955 poražena. Ještě v témže roce byl nucen nástupce Mendes-France Edgar Faure třikrát sáhnout k položení důvěry v souvislosti s interpelacemi poslanců, a to postupně při projednávání interpelací o Alžírsku, o všeobecné politice vlády a konečně v souvislosti se svým bojem za volební reformu (v listopadu 1955), když Konference předsedů přes odpor vlády zařadila na program Národního shromáždění místo návrhu nového volebního zákona debaty o různých interpelacích. Rovněž v tomto případě vláda padla.⁶

Celkové hodnocení interpelací je poněkud složitější než u dotazů. Pokud jde o politický význam interpelací jakožto nástroje kontroly poslanecké sněmovny nad vládou, lze dospět k několika hlavním závěrům:

1. V Národním shromáždění za 4. republiky bylo předkládáno několik set interpelací ročně. To představuje, vezmeme-li v úvahu jen údobí let 1947—1955 včetně, několik tisíc interpelací. Co do počtu interpelací lze tedy beze sporu charakterisovat tuto stránku aktivity poslanců jako velmi výraznou. Interpelační právo byla poslanci během 4. republiky *neobyčejně často používáno*.

2. Rovněž je třeba konstatovat, že část těchto interpelací měla během 4. republiky i značný politický význam, jak o tom svědčí položení otázky důvěry v 16 případech a 3 pády vlády v souvislosti s interpelacemi. *Politický význam* interpelací se rozhodně oproti 3. republice *zvýšil*.

3. Na druhé straně je však třeba vidět, že počet těchto politicky zvláště významných interpelací byl ve srovnání s tisíci ostatních *nepatrný* a že *nástrojem účinné politické kontroly vlády* se tudíž interpelace *ve své* drtivé většině *nestaly*.

4. Avšak i v případech projednávání politicky zvláště významných interpelací ve sněmovně, nelze všeobecně hovořit o nich jakožto o účinném nástroji kontroly vlády. Uvažme, že z 16 případů položení otázky důvěry v souvislosti s interpelacemi v plných 13 případech byla vládě důvěra vyslovena, že

⁵) Interpelace „O postoji vlády v rozhovorech o vytvoření evropské armády“, jejichž výsledkem je obnovení německého militarismu a posílení napětí v mezinárodní situaci.

⁶) Zde jde o zvláštní případ v historii 4. republiky, kdy prezident odmítl přijmout demisi vlády a došlo naopak k rozpuštění Národního shromáždění a k předčasnému vypsání voleb.

tedy i v těchto případech se ve své většině interpelace *minuly účinkem*. Hlavní vinu na tomto stavu nesli buržoasní a „socialističtí“ poslanci, kteří konec konců ve většině případů stanuli na stejné půdě s „pokrevní“ vládou a vždy velmi rozhodně odmítali v duchu politiky izolace komunistů jakoukoli součinnost s KSF. Pouze ve třech případech se společnými silami, i když bez jakéholi spolupráce, podařilo oposici porazit za pomoci interpelací vládu, a to v otázce Indočíny, Alžírsko a voleb v r. 1956 a tak dovést smysl interpelace do konce, totiž učinit z ní prostředek, který může být i podnětem k odstranění takové vlády, která byla strůjcem opatření proti zájmům francouzského lidu.

5. Konečně pak je třeba zjistit i tu skutečnost, že s výjimkou jediného případu, totiž Indočíny, došlo i po poražení vlády vcelku k převzetí a jiné formě uplatnění toho, co bylo příčinou pádu této vlády, a to dříve nebo později. To platí ve zvýšené míře i o většině těch interpelací, které se nestaly podnětem vládní krise. *Kontinuita buržoasní politiky*, zajišťovaná jednotlivými vládami se ukázala přes jejich individuální labilitu — a do jisté míry právě pro ni — velmi výrazně. Vcelku je tedy možno prohlásit, že *hlavní linie* politiky buržoasních vlád zůstala interpelacemi víceméně *nedotčena*.

Dotazové právo senátorů. Ústava 4. republiky vycházela z výsadního postavení Národního shromáždění, jemuž jedinému byla odpovědná vláda a jednotliví ministři (čl. 48), a to i po reformě ústavy z r. 1954. Politická kontrola vlády byla tak svěřena výhradně poslancům. Silné *tendence Rady republiky posílit vlastní postavení* a dosáhnout větších možností působit na Národní shromáždění i život státu vůbec, projevíly se i v oblasti dotazového a vůbec kontrolního „práva“ vůči vládě.

Tyto snahy se výrazně projevíly již rozsahem ustanovení jednacího řádu Rady republiky (kapitola XVI) o dotazovém právu senátorů vůči vládě. Věcně pak zařadila Rada republiky tímto jednacím řádem mezi práva senátorů i předkládání ústních a písemných dotazů vládě a ministrům, při čemž tyto instituty byly formulovány obdobně jako v jednacím řádu Národního shromáždění.

V obou těchto případech byla ještě respektována zásada, že druhé komoře francouzského parlamentu nepřísluší kontrola vlády pomocí politických debat (oba druhy dotazů nebyly spojeny s debatou), avšak již v r. 1949 nastoupila Rada republiky *protiústavní cestu* rozšíření svých práv vůči vládě, a to přijetím resoluce č. 168 ze 14. 6. 1949, která zavedla nový institut tzv. ústních dotazů s debatami, jejichž konstrukce (i formulace jednacího řádu) byla jen obdobou interpelačního práva poslanců. Tím došlo k zavedení politických debat o dotazech senátorů a odpovědích ministrů či vlády, zakončených hlasováním o návrzích závěrečných resolucí Rady republiky.

Po přivlastnění si interpelačního práva Radou republiky zaslal jménem předsednictva Národního shromáždění jeho předseda Herriot dopis prezidentu

republiky⁷ v němž důrazně upozorňoval na protiústavnost této rezoluce a žádal presidenta, aby těmto událostem věnoval pozornost. „Ve skutečnosti,“ prohlašuje se v dopise, „...je z ústavy zcela zřejmé, že nedala Radě republiky právo konat debaty politického charakteru. Nyní je však zjevné, že Rada rozhodováním o návrzích rezoluce na zakončení debaty o ústních dotazech může od nynějška projevovat vládě důvěru nebo jí vyslovit nedůvěru.“⁸

President republiky v odpovědi na tento dopis⁹ zaujal stanovisko vcelku příznivé Radě republiky, a to velmi taktickým způsobem. Ve své odpovědi se vůbec nevysslovil o ústavnosti či protiústavnosti rezoluce Rady republiky a omezil se na postupné dokazování toho, že protiústavním by byl jakýkoli prostředek, použitý ke zvrácení takové rezoluce. Nejprve uvedl, že „...ústava bohužel nezná žádné ustanovení o tom, jak postavit mimo účinnost články jednacího řádu parlamentního shromáždění. Ani Národní shromáždění, ani vláda, ani president republiky nemohou v této záležitosti zasáhnout. Každá intervence by byla sama o sobě protiústavní, protože každé shromáždění je suverénním páнем svého jednacího řádu.“¹⁰ Tato snaha presidenta republiky dokázat Národnímu shromáždění, že „se nedá nic dělat“ skutečně Radě republiky pomohla ze svízelné situace, nikoli však proto, že by se skutečně „nedalo nic dělat“, ale proto, že *buržoasní většina* v Národním shromáždění *neprojevila důsledný zájem* na ochraně výsostných práv poslanecké sněmovny před druhou komorou. Vždyť Národní shromáždění *mělo možnost* zkrotit Radu republiky cestou zákona, který by interpelační a dotazové právo poslanců a senátorů upravil místo příslušných článků jednacího řádu. Je sice pravda, že do jednacího řádu Rady republiky nemohl právně nikdo zasáhnout, ať jsou jeho ustanovení jakákoli, avšak zákonem mohlo Národní shromáždění stanovit potřebné sankce vůči Radě republiky i vládě v případě použití dotčené rezoluce.

V průběhu 4. republiky pak Rada republiky poměrně často sahala k použití této rezoluce a prosazovala svými ústními dotazy s debatou účast na kontrole vlády. Tyto dotazy v Radě republiky sice nebyly ve 4. republice právně závaznými a vláda nemusela na ně odpovídat, avšak většinou respektovala snahy Rady republiky, které ostatně byly mnohem spíše zaměřeny *na oslabení Národního shromáždění* než na kontrolu vlády. Svým významem zůstaly ovšem za interpelacemi.

2. VYŠETŘOVACÍ KOMISE PARLAMENTU

Další formou, určenou ke kontrole činnosti vlády, jsou v parlamentním státě vyšetřovací komise parlamentu. Ústava 4. republiky výslovně o vyšetřovacích komisích nehovořila,¹¹ avšak jejich úprava, byť velmi rámcová, byla provedena

⁷) Dopis z 9. 7. 1949, viz *Année Politique*, 1949, s. 334 a násl.

⁸) Tamtéž.

⁹) Dopis presidenta Auriola z 27. 7. 1949.

¹⁰) Tamtéž, *Année Politique*, 1949, str. 335.

zejména čl. 31 jednacího řádu Národního shromáždění, čl. 30 j. ř. Rady republiky a čl. 9 zákona č. 50—10 z 6. 1. 1950 o změně a kodifikaci zákonů o veřejných orgánech. Čtvrtá republika tudíž přiznávala právo vytvářet vyšetřovací komise jak v Národním shromáždění tak i Radě republiky.

Vyšetřovací komise parlamentu 4. republiky nebyly komisemi řádnými, ale *speciálními*.¹² K jejich vytváření docházelo na základě usnesení příslušné komory parlamentu, při čemž toto usnesení mohlo mít různou formu (résolution, ordre du jour, dokonce i zákona). Nebyly komisemi trvalými. Jejich trvání se řídilo vůlí sněmovny a povahou úkolu, který byl komisi svěřen. Jak napovídá název těchto komisí, byly zřizovány k vyšetřování určitých záležitostí. V praxi pak nešlo o běžnou parlamentní kontrolu, nýbrž o vyšetření určitých událostí, které rozrušily veřejné mínění natolik, že vyvolaly nutnost zásahu parlamentu. Objekt šetření mohl být rozmanitý: hospodářské a finanční machinace, určité volební záležitosti (např. v souvislosti s čl. 8 ústavy), činnost nebo nečinnost orgánů státní správy, katastrofy, nepokoje atp.

Pravomoc vyšetřovacích komisí byla zaměřena k vlastnímu poslání komise. Šlo o *orgán vyšetřovací*, který měl za tím účelem právo přístupu k potřebnému materiálu na jedné straně a právo vyslýchat každého kdykoli to uzná za vhodné. Každý byl povinen vypovídat, což bylo zajištěno trestně právní sankcí. Na druhé straně ovšem komise neměla právo zasahovat do činnosti jiných orgánů a neměla rozhodovací pravomoc pokud jde o věcnou stránku vyšetřování. Rozhodnutí bylo záležitostí příslušné komory parlamentu, které vyšetřovací komise předkládala zprávu se svými návrhy (ev. bez nich).

Složení těchto vyšetřovacích komisí, jak bude dále ukázáno, bývalo různé. Buď se skládaly ze zástupců jednotlivých politických skupin sněmovny nebo Rady republiky podle zásady poměrného zastoupení nebo se mohli stát jejich členy representanti některých stálých komisí parlamentu, event. mohli být voleni přímo těmito komisemi. V praxi byla většinou tyto systémy kombinovány.¹³ Od parlamentních vyšetřovacích komisí ve vlastním smyslu je třeba ovšem odlišovat vyšetřovací komise mimoparlamentní, i když v nich mohli být zástupci parlamentu.¹⁴

Po charakteristice formálně právního postavení vyšetřovacích komisí parlamentu zbývá všimnout si jejich *úloh ve 4. republice*, a to aktivity a politického významu a dosahu jejich činnosti z hlediska uplatňování kontrolní funkce parlamentu vůči vládě.

¹¹) Vyšetřovací právo parlamentu podle klasické francouzské nauky „nebylo nikdy zapsáno v našich ústavách, avšak vyplývá ze všeobecných pravomocí, udělených představitelům národa“ (Pierre: *Traité de Droit Politique, électoral et parlementaire*, Paris 1893, s. 678.)

¹²) Ovšem i řádným komisím mohla být na zákl. č. 31 j. ř. NS svěřena vyšetřovací pravomoc.

¹³) Způsob vytvoření a složení komise stanoví vždy usnesení přísl. komory.

¹⁴) Takovou komisí byl např. „Comité central d'enquête sur le cout et le rendement des services publics“, vytvořený na zákl. dekretu vlády z 9. 8. 1946, který se skládal z vysokých úředníků, členů parlamentu, soudců a zástupců odborových organizací.

Pro 4. republiku se stala příznačnou dlouhá řada *velkých či menších politických afér a skandálů*, které ve svém souhrnu jen dokreslují charakteristiku buržoasní demokracie a významných osobností buržoasních stran a v neposlední řadě i „socialistů“. Jen u poměrně malého počtu těchto afér však dostoupilo veřejné pobouření takové intenzity, při níž poskytuje buržoasní demokracie utišující prostředek v podobě vyšetřovací komise parlamentu.

První velkou politickou aférou 4. republiky se stal způsob provádění očisty veřejného života od fašistických a kolaborantských živlů. Minulost mnoha vichystických funkcionářů a kolaborantů, zejména pak řady kapitalistických podnikatelů, kteří ochotně přebírali dodávky pro wehrmacht a podíleli se různým způsobem na posilování zbrojního potenciálu okupantů (např. i aktivní účastí na stavbě „atlantického valu“ apod.), byla dovedně zaretušována a výsledky „očisty“ se trvale ukazovaly jako hubené.

Z tohoto stavu vycházel zákon č. 46-1908 z 31. 8. 1946, když rozhodl o vytvoření vyšetřovací komise Národního shromáždění k vyšetření událostí, které se ve Francii staly v letech 1933 až 1945.

Brzy na to, v r. 1947 upoutal na čas veřejné mínění skandál, který vypukl v souvislosti s daňovými defraudacemi a jinými machinacemi kolem alžírského vína, nazývaný „*scandale du vin*“. Na těchto machinacích, které vynášely závratné zisky, byly do jisté míry „materiálně zainteresováni“ někteří předáci socialistické strany jako Gouin, Pineau, Moch. Skandál podnítil vytvoření vyšetřovací komise Národního shromáždění k prozkoumání produkce a distribuce vína,¹⁵ složené z 22 členů, volených z poloviny komisí zemědělskou a z druhé poloviny komisí pro zásobování z jejich středu a podle zásady poměrného zastoupení politických skupin.

Na základě skandálu, který vypukl v následujícím roce v podobě finančních machinací a jiných pletich byla resolucí Národního shromáždění č. 984 z 1. 6. 1948 vytvořena speciální vyšetřovací komise „k prověření správy a účtů — Société des élèves du Bourbonnais“ a zvláště jatek ve Villefranche d'Allier“. V r. 1949 pak byla vytvořena další vyšetřovací komise, a to v souvislosti s dopravní katastrofou.¹⁶

Veřejným míněním a dokonce ministerskými křesly otrásla na počátku roku 1950 tzv. „*generálská aféra*“. Na jejím počátku stála špiónážní aféra kolem generálů Reverse a Masta. Revers jako vrchní velitel vojenských sil v Indočíně podnikl inspekční cestu, jejíž poznatky shrnul do tajné zprávy pro ministra Coste-Floreta. Obsah této zprávy, jak bylo zjištěno, se stal známý vietnamské osvobozené armádě. Tato aféra se rozrostla v jednu z největších nikoli pro samotný

¹⁵) Viz resoluci Národního shromáždění č. 28 ze 7. 2. 1947 „*momentant une Commission spéciale chargée d'enquêter sur la production du vin, la livraison du vin par les producteurs au revêtement général, et la répartition du vin entre les attributaires*“.

¹) Rezoluce č. 183 ze 7. 6. 1949 (sur la création d'une Commission spéciale à l'effet d'enquêter sur les causes générales que ont pu provoquer l'accident survenu le 20 juillet 1948 au NC 211 Cormoran).

fakt prozrazení tajemství, ale zejména proto, že postupně ukázala celou řadu neřestí vládnoucích kruhů i politického systému. Ukázal způsob života a poměry mezi důstojnickou elitou expedičního sboru,¹⁷ ukázal dále protekcionářství nejhrubšího zrna,¹⁸ ukázal dále korupčnost i těch nejvyšších kruhů.¹⁹ Národní shromáždění bylo nuceno, vzhledem k rozsahu celé aféry, vytvořit v závěru bouřlivé debaty závěrečným usnesením (ordre du jour) z 12. 1950, proti pokusu předsedy vlády likvidovat celou věc, vyšetřovací komisi k prozkoumání „generálské aféry“. Dvanáctičlenná komise se rovným dílem skládala ze členů komise spravedlnosti, komise pro zámoří a komise národní obrany.²⁰

V roce 1950 byla rovněž vytvořena další vyšetřovací komise Národního shromáždění pod tlakem *události na Pobřeží slonoviny*, kde již po dobu delší než rok trvaly nepokoje a místy ozbrojený boj, organisovaný Demokratickým sdružením Afriky proti koloniální zvrůti a rasové diskriminaci, boj, který si vyžádal mnoha životů. V této souvislosti byla vytvořena resolucí č. 2318 z 28. 3. 1950 komise, „aby osvětlila příčiny a následky incidentů probíhajících již více než rok na Pobřeží slonoviny.“

Roku 1953 propukla rozsáhlá aféra kolem *machinací s indočínskými piastry*. Velký počet francouzských koloniálních úředníků a vysokých důstojníků si spolu s prominenty indočínského „císařství“ na základě zvláštních licencí nahromadili obrovské jmění tím, že nakupovali v Saigonu piastry za 8 franků a prodávali je v Paříži za oficiální kurs 17 franků. Sám císař Baodaj takto vydělal kolem 200 milionů franků. Také v tomto případě vytvořilo Národní shromáždění vyšetřovací komisi, jejímž úkolem bylo prozkoumání machinací s piastry.²¹

Takto by bylo možno pokračovat ve výčtu politických afér dále a hovořit zejména o vyšetřování kolem osoby předáka U. D. S. R. Mitteranda v souvislosti s „*aférou útěků*“ a o řadě afér, z nichž mnohé se vůbec nestaly předmětem parlamentního šetření (vzpomeňme na skandální metody francouzské policie při *stáve horníků* v r. 1948 nebo na „*aféru sebevražd*“).²²

Určité pochybnosti o úloze parlamentních vyšetřovacích komisí za 4. republiky nevzbuzují ovšem jen ty skutečnosti, že celá řada velmi významných politických afér „ušla“ pozornosti parlamentu. Velké pochybnosti o praktické kontrolní úloze těchto komisí musí vzbudit i zkoumání *praktických politických výsledků* jejich činnosti. Uveďme několik příkladů, které o tom beze sporu svědčí.

¹⁷⁾ Viz zejména vztah Reverse k obviněnému Peyrému.

¹⁸⁾ Obvinění významného předáka M. R. P. Teitgena, který udělil Peyrému řád České legie.

¹⁹⁾ Z úplatků byli obviněni radikál Paul Bastid, socialistický předák Le Troquer a další.

²⁰⁾ Viz L'Année Politique, 1950, str. 280.

²¹⁾ Viz Journal Officiel, 13. 7. 1953, str. 3223 a násl.

²²⁾ Šlo o tzv. „sebevraždy“ vězněných alžírských vlastenců. Aféra naplno propukla, když generál Bollardiere, velitel francouzských jednotek ve vých. Alžírsku, požádal v březnu 1957 o zproštění funkce pro nesouhlas s brutálními policejními metodami francouzských úřadů.

Tak např. skandál s alžírským vínem, k němuž byla vytvořena vyšetřovací komise v únoru 1947, byl zkoumán přes tři roky. Teprve 29. 3. 1950, v době, kdy byla sněmovna zaujata „generálskou aférou“, byla předložena zpráva vyšetřovací komise, která ve dvou tisících stranách textu protichůdných výpovědí celou záležitost utopila. Návrh komunistů, aby tři socialističtí ministři, kteří byli do aféry zapleteni, byli postaveni před Vysoký soudní dvůr, neprošel a sněmovna se spokojila bezzubým usnesením, vyzývajícím vládu, aby „stíhala viníky“ (ještě téhož roku se stali zčásti členy vlády). Tím byl skandál ukončen.

Neméně poučná je historie vyšetřovací komise k prozkoumání událostí z let 1935—1945, zřízené v roce 1946 zákonem. Tato komise byla složena ze 42 poslanců volených Národním shromážděním podle poměrného zastoupení skupin a z 19 zástupců organizací protifašistických bojovníků, z nichž většinu tvořili komunisté. Silný vliv KSF v této komisi byl buržoasii trnem v oku a nepříjemně se projevil i při volbě předsedy komise (23. 2. 1948), jímž se stal rovněž představitel KSF. Jako odpověď nato byli tito členové komise-neposlanci zbaveni hlasovacího práva v komisi. Komunisté pak opustili komisi. Výsledky práce komise se rovnaly nule. Posléze bylo předloženo 8 svazků zprávy Národnímu shromáždění, avšak k diskusi nikdy nedošlo.

Rovněž vyšetřování finančních machinací v „Société des éleveurs du Bourbonnais“ na jatkách ve Villefranche d'Allier nevedlo k cíli. Po dvou letech šetření byla 25. 5. 1950 předložena zpráva komise předsednictvu Národního shromáždění, rozdána (pod č. 10062), avšak předmětem diskuse se nikdy nestala.

Výsledky vyšetřování incidentů na Pobřeží slonoviny byly právě tak málo potěšující. Komise, vytvořená v březnu 1950 sice již 21. 11. 1950 předložila sněmovně zprávu, avšak tyto zpráva byla jen prostým vyličením událostí bez hodnocení příčin a okolností. Teprve o dva roky později rozhodlo Národní shromáždění (již v novém volebním období) svou resolucí z 5. 2. 1952 o vytvoření další vyšetřovací komise, která by vyvodila závěry z vyšetřování, prováděného v roce 1950 na Pobřeží slonoviny. Avšak ani tato komise nepomohla osvětlit pravé příčiny událostí a stala se jen uklidňujícím prostředkem pro veřejné mínění demokraticky smýšlejících měšťáků a maloměšťáků.

Velmi poučná je pak „generálská aféra“, která kompromitovala zejména čelné představitele socialistické strany, od července 1950 členy Plevenovy vlády. První debaty o výsledcích práce vyšetřovací komise se konaly v Národním shromáždění v květnu 1950, kdy se podařilo socialistům jen s krajním úsilím zachránit Ramadiera a radikálům Queuille od dalšího šetření.

Socialističtí ministři ovšem využili všech prostředků k tomu, aby tuto aféru likvidovali. Jules Moch využil na podzim roku 1950 svého postavení ministra národní obrany k tomu, aby se pokusil zastřít svůj podíl na aféře (byl v době aféry ministrem vnitra) a celé vyšetřování ztížit. V průběhu vyšetřování tak došlo k mnoha rozporům uvnitř policie a vojenských vyšetřovacích orgánů,

když zejména gaullisté v těchto orgánech se snažili ve prospěch svých politických zájmů úlohu „socialistických“ prominentů odhalit.²³ Jejich útoky proti způsobu vyšetřování ještě zesílily po odhalení podivných vyšetřovacích metod tří socialistických poslanců-členů komise, kteří vedli dlouhé soukromé rozhovory se svědkem pluk. Morandem.

Kampaň, která byla na podzim 1950 rozpoutána proti skandálnímu chování socialistických poslanců a ministrů a zejména ministra Mocha, v průběhu šetření byla zakončena hlasováním Národního shromáždění o návrhu komunistické skupiny, aby byl Moch ve smyslu čl. 56 a 57 ústavy postaven před Vysoký soudní dvůr. Tento návrh sice nezískal předepsanou ústavní většinu (absolutní), avšak byl schválen 235 poslanci proti 203. V odpověď na to odstoupila Plevenova vláda, jejímž členem byl Moch ve funkci ministra národní obrany. Byl by to jediný případ pádu vlády v důsledku parlamentního vyšetřování politické aféry, kdyby byl ovšem prezident Auriol tuto demisi přijal. President však v tomto případě podpořil účinně svým postojem vládu proti Národnímu shromáždění a odmítl demisi přijmout.

Když nepadla vláda, ustoupilo Národní shromáždění a 1. 12. 1950 schválilo zcela krotké závěry celého vyšetřování, které se obrátilo proti osobě Peyrého, včas uprchnuvšího do Brazílie.

Protože ani v aféře s piastry ani v jiných dalších případech parlamentního vyšetřování *nebylo dosaženo žádných pozitivních výsledků*, které by stály za zmínku, lze charakterisovat výsledky a dosah činnosti vyšetřovacích komisí parlamentu za krajně mizivé. Vyšetřovací komise parlamentu 4. republiky *nelze proto pokládat za prostředky skutečné kontroly parlamentu nad vládou* a činností exekutivy vůbec.

Avšak nejen to, při pohledu na práci těchto vyšetřovacích komisí a její výsledky nelze se ubránit dojmu, že jejich pravým úkolem bylo mnohem spíše zatemnit a ututlat politické aféry nepříjemné různým exponovaným buržoasiím a „socialistickým“ politikům než je osvětlit a vyvodit z nich patřičné závěry.²⁴ V tomto bodě lze plně souhlasit se slovy: „La meilleure manière d'étouffler un scandale est de nommer une commission d'enquête“.²⁵

Přitom je třeba mít na zřeteli, že vyšetřovací komise parlamentu byly zřízeny pouze v malém počtu politických afér a v nejlepším případě pouze poodhrnuly roušku buržoasní demokracie. Iniciativa komunistických poslanců v tomto směru byla vždy během 4. republiky buržoasní a socialistickou většinou v parlamentě brzděna.²⁶

²³) Gaullistický týdeník *Carrefour* v této souvislosti ostře kritisoval vyšetřovací metody, které sloužily často spíše k ututlání než objasnění celého skandálu.

²⁴) Skepticky o úloze parlamentních vyšetřovacích komisí se vyjadřují i někteří buržoasní autoři. Tak např. Goguel uvádí v práci *Le Travail Parlementaire en France et à l'Étranger*, Paris 1955, str. 40 tento závěr: „Francouzská zkušenost s parlamentními vyšetřovacími komisemi nedává předpoklady k názoru, že jsou v celkovém měřítku schopny záležitosti často velmi komplikované lépe osvětlit než řádné soudy“.

²⁵) Viz Muselier: *Regards nouveaux sur le Parlement*, Paris 1956, s. 98.

3. OTÁZKA DŮVĚRY

Otázka parlamentní důvěry vládě je pokládána za jeden z nejvýznamnějších rysů celé konstrukce odpovědnosti vlády parlamentu a parlamentní formy vlády vůbec. Institut parlamentní důvěry vládě znamená, že vláda je svou existencí vázána na důvěru parlamentu, a to při svém vzniku i v průběhu své činnosti. Protože vyslovení politické nedůvěry vládě se strany parlamentu nutí vládu podat demisi, je právě tento prostředek parlamentu pokládán za hlavní nástroj realizace politické kontroly parlamentu vůči vládě a její odpovědnosti nejvyššímu zastupitelskému orgánu buržoasního státu.

Z tohoto hlediska byly pro ústavu 4. republiky příznačné dvě skutečnosti. Ústava především vycházela z výsadního posavení Národního shromáždění vzhledem k druhé komoře parlamentu. V důsledku toho i politická odpovědnost vlády a tedy i hlasování o důvěře nebo nedůvěře vládě bylo záležitostí vztahu vlády *výhradně k Národnímu shromáždění*. To ústava v čl. 48 výslovně stanovila a navíc dodala, že ministři „... nejsou odpovědní Radě republiky“.

Dále — a to je velmi zajímavé — ústava vycházela nikoli z čistě parlamentní formy vlády, ale z takového zdůraznění úlohy Národního shromáždění ve vztahu k ostatním nejvyšším státním orgánům, které připomíná do jisté míry „gouvernement d'assemblée“. Tato skutečnost byla ovšem více teoreticky než prakticky vyjádřena zejména již v citovaném čl. 3 francouzské ústavy, podle něhož uskutečňování „svrchovanosti lidu“ bylo, pokud jde o státní orgány, *výhradně v rukou Národního shromáždění* a nikoli presidenta či vlády. Tento princip ústavy se však projevil výrazněji jen ve vztahu k Radě republiky, dále při sestavování vlády a při výkladu ústavy, máme-li na mysli otázku parlamentní důvěry vládě.

Otázku parlamentní důvěry vlády ve 4. republice je třeba zkoumat ze tří hlavních aspektů. Jednak z hlediska forem uskutečňování tohoto principu (vládní návrhy na vyslovení důvěry, poslanecké návrhy na vyslovení nedůvěry). Dále z hlediska odlišení podílu sněmovny na vzniku určité vlády a naopak vlivu na její trvání a zánik. Konečně pak ze zorného úhlu reálného významu otázky důvěry, z hlediska politické účinnosti tohoto prostředku působení Národního shromáždění na vládu.

a) Vliv Národního shromáždění na vznik vlády.

Způsob tvoření vlády byl upraven čl. 45 ústavy 4. republiky, podle něhož probíhalo vytváření vlády v několika etapách.

V první etapě designoval prezident republiky ministerského předsedu, a to, jak praví ústava, po „obvyklých poradách“. Věcně nebyly tyto „obvyklé porady“ v žádné právní normě formulovány, takže konsultace prováděné presi-

²¹⁾ Např. zamítnutí návrhu resoluce, předloženého 1. 4. 1952 členy komunistické skupiny v Národním shromáždění, jehož obsahem byl požadavek „jmenování vyšetřovací komise pro vyšetření původu rozsáhlých fondů, které vynakládá ‚Mír a Svoboda‘ a o složení, činnosti a řízení této agentury“.

dentem před designací ministerského předsedy s vyhlédnutou osobou, vedoucími osobnostmi politických skupin v parlamentě, předsedy obou komor parlamentu případně i jinými osobnostmi lze pokládat za ústavní zvyklost.

Vliv Národního shromáždění na vytváření vlády se v tomto stadiu projevoval zejména prostřednictvím uvedených konsultací presidenta. Vždyť během 4. republiky nešlo presidentovi při těchto poradách jen o to, kdo se ujme sestavení vlády a jaké politické síly bude vládní koalice reprezentovat, nýbrž vždy také o druhou stránku existence vlád, totiž o to, jaké bude stanovisko ostatních politických skupin k designovanému ministerskému předsedovi a zda vůbec lze počítat s dostatečnou podporou nové vlády parlamentem. V tomto směru lze tedy říci, že parlament, tj. jeho politické složení a jednotlivé politické skupiny v něm působily na výběr ministerského předsedy presidentem.

V rámci objektivní situace, tj. poměru třídních sil, složení parlamentu a ostatních základních fakt vnitřní i mezinárodní situace pak president uplatňoval svůj subjektivní vliv na složení nové vlády. Je třeba říci ihned, že tento vliv *nebyl nepatrný*. Během existence 4. republiky totiž skýtal objektivní podmínky presidentovi dostatek možnosti výběru a uplatnění subjektivního vlivu.

Především bylo příznačné pro oba presidenty 4. republiky, že zcela proti ústavním zvyklostem opomíjeli při předběžných konsultacích o designaci ministerského předsedy i v dalším průběhu jednání o nové vládě parlamentní skupiny nejsilnější francouzské politické strany 4. republiky, totiž KSF.

S tím pak souvisí i celkové tendence, které oba presidenti při designacích sledovali. Je příznačné, že oba presidenti během svého funkčního období často vybírali ministerské předsedy přímo *v rozporu s pravidly parlamentarismu*. Tak president Auriol během 1. i 2. legislativy (zvláště markantní to bylo v první legislatuře) soustavně designoval jako ministerské předsedy představitele těch politických stran, které nebylo možno charakterisovat jako nejsilnější a dokonce ani jako nejsilnější z vládní koalice. Přestože Národní shromáždění 1. volebního období vzniklo z voleb, které jasně manifestovaly převahu levice a zvláště autoritu KSF v masách voličů, nedošlo se strany Auriola během tohoto období nikdy k designaci reprezentanta KSF na funkci ministerského předsedy, a dokonce ani k nejmenšímu náznaku snahy to učinit. Právě tak na počátku třetí legislativy, po volbách v lednu 1956, které ukázaly znovu přesvědčivé vítězství levice a zvláště pak posílení KSF neprojevil president nejmenší snahu designovat osobu, která by vytvořila vládu lidové fronty a pověřil sestavením vlády Molleta, který se zřekl spolupráce s KSF a skýtal záruku, že k levicové frontě nedojde.

Právo presidenta volně vybrat a designovat ministerského předsedu tak není jen otázkou kalkulace, pokud jde o poměr sil v parlamentě, ale do určité míry i otázkou osobního působení presidenta na vytváření těch nebo oněch koalic a tím uplatnění jeho osobních politických koncepcí.

President Auriol nepoužíval této své pravomoci svérázně jen vůči francouz-

ským komunistům, ale i při prosazování vlastních kombinací v rámci koalic buržoazních stran a SFIO. Tak např. je známo poněkud drsné jednání presidenta ze 4. 9. 1948, když Auriol po pádu Schumanovy vlády požádal o sestavení nové vlády radikála Marieho, který výzvu přijal a oficiálně vyhlásil svoji kandidaturu na křeslo ministerského předsedy v době, kdy president, vycházející z nové koncepce, přesvědčoval Schumana, aby vzal svoji resignaci na vytvoření vlády zpět. To se mu podařilo, takže byl Marie jaksí „odvolán“.

V souvislosti s designací je příznačné, že president, zatím co v rozporu s ústavní zvyklostí opomíjel předběžné konsultace s nejsilnější politickou skupinou Národního shromáždění, uskutečňoval konsultace s representanty Rady republiky, zejména s jejím předsedou, ačkoli ústava hovoří výhradně o politické odpovědnosti vlády poslancům a výslovně vylučuje politický vliv druhé komory na vládu. Tuto praxi za 4. republiky lze proto označit při nejmenším za *spornou z hlediska její ústavnosti*.

Presidentovo právo designovat ministerského předsedu nebylo však právem jmenovat jej. V tom byla také jedna ze zvláštností ústavy 4. republiky (proti 3. republice i běžné úpravě parlamentárního státu), jež tvořila podklad pro upřílišněná tvrzení buržoazních, zvláště pravicových politiků a právníků, jako by ve 4. republice byl vlastně parlamentarismus z valné části zaměněn „vládou shromáždění“.

Podle čl. 45 ve znění ústavy z roku 1946 totiž následovala po designaci ministerského předsedy jeho investitura, která byla vyhrazena Národnímu shromáždění. Teprve po schválení designovaného ministerského předsedy Národním shromážděním, mohl být podle ústavy z r. 1946 tento presidentem jmenován. Ústavodárci tím měli na mysli jednak posílení vlivu Národního shromáždění na sestavování vlády a jednak pak posílení autority ministerského předsedy.²⁷

Ústava však byla „šita“ pro poněkud jinou „postavu“, a tak se stalo, že brzy se buržoasní politici a právníci valem odkláněli od této konstrukce. Zvláštní investitura předsedy vlády a zvláštní investitura pak u sestavené vlády přinášely za podmínek častých politických krisí 4. republiky pro buržoasii *mnoho obtíží*.

Tyto obtíže spočívaly především ve zdlouhavosti celého procesu sestavení vlády a také v jeho obtížnosti. Debata v Národním shromáždění o investituře předsedy se stala vždy debatou o složení a zaměření činnosti vlády a debata o investituře vlády pak byla jen jejím pokračováním. Debaty o investituře ministerského předsedy svým rozsahem a svou bojovností se staly vážnými *překážkami* rychlého a z hlediska buržoasie efektivního vytváření vlády. Je zajímavé, že úměrně s prodlužováním debat při investituře ministerského předsedy, prodlužovala se i doba trvání vládních krisí.²⁸

Avšak nejen to, tato procedura zvýšila obtíže buržoasie i v tom směru, že, na rozdíl od snah ústavodárců, i přímo *rozmnožila vládní krise*, a to o pády minis-

²⁷⁾ Viz citovaný již projev Coste-Floreta.

terských předsedů ještě před investiturou vlády. Sem spadá během 1. volebního období Národního shromáždění zamítnutí investitury Blumovy v listopadu 1947 a Molletovy v r. 1951, demise Schumana po investituře v září 1948 (jež nebyla presidentem přijata), demise Mocha po investituře v říjnu 1949 a po něm Mayera za těchto podmínek stejně jako pád Queuille v r. 1950, který se vzdal až při neúspěšné investituře vlády. Z druhého volebního období pak je třeba uvést zejména ztroskování tří designovaných ministerských předsedů při investituře v r. 1953 (Reynauda, Mendès-France, Bidaulta).

Není divu, že za této situace se jedním z hlavních požadavků stoupenců ústavní reformy stalo i ulehčení vytváření vlády. K tomu také sloužila *reforma* čl. 45 ústavy provedená v roce 1954. Ústavní reformou byla procedura zjednodušená a v tom směru, že byla odstraněna investitura ministerského předsedy a napříště designovaný předseda vlády sestavoval vládu a žádal o investituuru společně s ní.

Celkově lze tedy říci, že vliv Národního shromáždění na určení ministerského předsedy byl touto reformou *omezen* na jedno hlasování (při investituře vlády), kdy bylo pro poslance koaličních stran hlasování proti vládě mnohem obtížnější než prosté zamítnutí designovaného ministerského předsedy, jež nebylo spojeno s tak vážnými následky. Pokud jde o působení prostřednictvím konsultací činitelů Národního shromáždění s presidentem republiky, nebylo tu v pravém slova smyslu hovořit o vlivu Národního shromáždění, ale *spíše o vlivu jednotlivých politických skupin*, a jak bylo již zdůrazněno, vlastně jen skupin buržoasních stran a socialistů (máme-li na mysli *přímé* působení).

Po reformě z r. 1954 tedy designovaní ministerští předsedové předstupovali před Národní shromáždění společně s kabinetem, adresující Národnímu shromáždění tzv. „*déclaration d'investiture*“, *program vlády*, nezávazný propagační projev vládní reklamy.

Tyto deklarace si byly navzájem velmi podobné, a to ve dvou směrech:

²⁸⁾ O tom svědčí tato čísla:

a) doba trvání vládních krizí: tak např. vládní krize po pádu Ramadierovy vlády na podzim 1947 trvala 3 dny, po pádu Schumanovy vlády v létě 1948 7 dnů, po pádu Marichovy vlády na podzim téhož roku již 14 dní, po pádu Queuilleovy vlády na podzim 1949 22 dní, po pádu Bidaultovy vlády v létě 1950 19 dní.

b) Délka diskuse při investituře ministerského předsedy: debaty o Ramadierově investituře se účastnili 2 diskutující, debata zahrnuje v Journal Officiel 7 stran.

Investitura	Počet diskutujících	Počet stran v Journal Officiel
Ramadier	2	7
Schuman (1.)	2	7
Marie	14	22
Schuman (2.)	7	21
Queuille (1.)	13	25,5
Moch	19	51
Mayer	18	30
Bidault	21	5,5
Queuille (2.)	24	5

1. prohlášením stávající situace za vážnou, zneklidňující, neuspokojivou příp. katastrofální, tj. odsouzením předchozí, padlé vlády; 2. vyhlášením vlastního programu, který se v hlavních rysech podobal téměř všem programům předchozích, odsuzovaných vlád, tj. prohlašoval „politiku míru“, „spravedlnosti“, „sociálního pokroku“, sliboval rozvoj hospodářství, zatlačování inflace, růst kupní síly pracujících atd. Ve druhém a třetím volebním období se hlavním požadavkem všech vlád staly plné noci v hospodářské a finanční oblasti a většinou i v otázkách nastolení „bratrství“ ve Francouzské unii (zejména Indočína a Alžírsko). Vládní programy za 4. republiky se skutečně nestaly „ničím novým pod sluncem“.

Reforma v r. 1954 vnesla do čl. 45 ústavy i jinou změnu, a to pokud jde o hlasování v Národním shromáždění. Do reformy byl třeba jak pro schválení investitury ministerského předsedy, tak i celé vlády souhlas absolutní většiny poslanců při veřejném hlasování. Reforma snížila tento požadavek na prostou většinu při veřejném hlasování. Pokud pak jde o princip veřejného hlasování, stal se brzy předmětem útoků pokrokových sil v Národním shromáždění, protože *zvyšoval buržoasní koalici* tím, že umožňoval v této tak závažné otázce hlasování nepřítomných poslanců. Bitva o tento systém byla svedena v r. 1949 při investituře J. Mocha, kdy žádala komunistická skupina tzv. veřejné hlasování na tribuně, znemožňující hlasování nepřítomným poslancům. Bylo sneseno mnoho argumentů pro²⁹ i proti tomuto návrhu.³⁰ Nakonec však buržoasní a socialistická většina dosáhla, a to přes příznivé stanovisko Komise pro jednací řád vůči návrhu komunistů, ponechání buržoasii výhodnějšího systému.

Avšak všechny reformy nepřinesly francouzské buržoasii žádané výsledky. V důsledku stále vratších politických seskupení buržoazie rostly i *neúspěchy* designovaných ministerských předsedů při sestavování vlády a prodlužovaly se vládní krise. Ve třetím volebním období se po pádu Molletovy vlády prodloužila krise na 3 týdny, po pádu vlády Bourguès-Maunouryho v r. 1957 na téměř 6 týdnů a po pádu Gaillardovy vlády v r. 1958 téměř na 1 měsíc.

Rovněž počet *designací* ministerských předsedů se *zvyšoval*, takže od r. 1956 postupně při každé vládní krizi docházelo k designaci řady osob, které se postupně vzdávaly sestavení vlády nebo s nimi padaly při investituře (Pleven, Pflimlin, Mollet aj.). Rovněž se zvyšoval i počet osob, které odmítaly designaci, což jen zdůrazňovalo obtížnost situace, do níž se francouzská buržoazie dostala (tak např. Mollet v r. 1957 tímto způsobem ponechal při existenci levicové většiny v Národním shromáždění volné pole pro sestavení pravicové vlády). Adeptů na sestavení vlády bylo ke konci 4. republiky stále méně. Pro formování vlády se vžil název „steeple chase“ a definice vlády zněla „un condamné en sursis“ (odsouzený s odkladem trestu).

²⁹) Viz Journal Officiel, 1949, Assemblée Nationale, Débats, str. 5784—5, 5798—5801.

³⁰) Tamtéž, str. 5784—5, 5800.

Samotné debaty v Národním shromáždění, které se konaly v souvislosti s investiturou vlády (příp. jen min. předsedy) a týkaly se programu i složení vlády, ukázaly právě na počátku obou prvních volebních období, kdy se rozhodovalo o hlavní orientaci budoucích koalic, i v celém průběhu 3. legislativy jak tvrdošíjně lpění na určitých „principech“, totiž „isolaci“ komunistů, držení koloniálního panství stůj co stůj apod. stále více *prohlubovalo politickou krizi*. Tak na konci roku 1947 se rozhodovalo mezi orientací Thorez, Blum, Bidault, což si vyžádalo 3týdenní vládní krizi. Na počátku 2. volebního období v r. 1951 rozhodovala buržoasní většina mezi orientací na radikály (R. Mayer) a konservativce (Petsche) a kompromisem (Pleven), což si vyžádalo měsíční vládní krizi. Avšak již v r. 1953 ztroskotali na vytvoření vlády postupně Reynand, Mendès-France, Bidault, Marie ve více než měsíční krizi. V r. 1955, 1957 a 1958 pak takovéto složité krise provázely všechny vlády.

Máme-li celkově hodnotit účast Národního shromáždění na vytváření vlády, lze říci, že se tato účast během 4. republiky dosti výrazně projevila, a to zejména právě v jednání a hlasování v souvislosti s investiturou ministerských předsedů a vlády. Jejimi praktickými výsledky se však budeme zabývat zvlášť v dalším výkladu.

b) Vliv Národního shromáždění na trvání a zánik vlády.

Působení Národního shromáždění na trvání již existující vlády upravila ústava 4. republiky zejména v čl. 48, 49 a 50, z nichž poslední dva byly změněny v r. 1954. Články 49 a 50 ústavy upravily dva hlavní prostředky uplatnění parlamentární zásady, podle níž je vláda povinna se v každém okamžiku své existence opírat o důvěru parlamentu. Je to jednak položení otázky důvěry vládou (vládní návrh na vyslovení důvěry — tzv. *question de confiance*) a jednak poslanecký návrh na vyslovení nedůvěry vládě (tzv. *motion de censure*), na jejichž základě mohlo ve 4. republice dojít k hlasování o tom, zda vláda ještě má důvěru Národního shromáždění nebo zda ji již ztratila.

Vycházejíc z teorie parlamentarismu mohli bychom označit první návrh (položení otázky důvěry vládou) za prostředek k ověření parlamentní podpory (ovšem nejen to, nýbrž také k nátlaku na Národní shromáždění pod hrozbou vládní krize) a druhý návrh za prostředek poslanců proti vládě.

Položení otázky důvěry vládou. Článek 49 ústavy 4. republiky upravil podmínky položení otázky důvěry a hlasování o tomto návrhu.

Prvním předpokladem pro položení otázky důvěry v Národním shromáždění bylo (a to stejně před ústavní reformou jako po ní) projednání této otázky v *ministerské radě*³¹ a rozhodnutí rady ministrů, kterým byl předseda vlády po-

³¹⁾ Ministerskou radu je třeba odlišovat od kabinetní rady. Ministerská rada se schází za formálního předsednictví prezidenta republiky, při čemž státní sekretáři a státní podsekretáři se mohou účastnit těchto schůzí jen v určitých případech. Kabinetní rada naopak zahrnuje všechny členy vlády.

věren otázku důvěry položit. Takovéto řešení bylo ve 4. republice vzhledem ke koaliční povaze jejich vlád celem přirozené.

Způsob a rozsah pověření ministerského předsedy nebyl však během 4. republiky vždy stejný. Především docházelo v problému zda položit otázku důvěry a v souvislosti s jakými požadavky vlády často k rozporům uvnitř vlády, takže nezřídka nestačila jedna, ale bylo třeba i několika mimořádných schůzí vlády k dohodě o těchto otázkách (např. při přípravě volební reformy na počátku r. 1951). Rovněž rozsah pověření předsedy vlády byl různý. Tak např. právě při předložení vlastního návrhu volebního zákona v r. 1951 byl ministerský předseda při položení otázky důvěry vázán velmi detailním usnesením ministerské rady³². V jiných případech, na př. v usnesení ministerské rady z 9. 5. 1951 bylo pověření předsedy vlády jen rámcové.³³

Položení otázky důvěry, nebo řečeno okřídlenou mluvou parlamentní francouzštiny „*placer l'Assemblée devant ses responsabilités*“, se stalo během 4. republiky jednou z nejvíce užívaných zbraní k prosazení vládních požadavků v Národním shromáždění i Radě Republiky³⁴, zbraní nepoměrně častěji používanou než za 3. republiky, ačkoli podmínky pro položení otázky důvěry stanovila ústava 4. republiky přísněji. V této souvislosti nebude škodit povšimnout si některých číselných údajů³⁵.

Otázka důvěry byla různými vládami od ledna 1947 do 16. 1. 1958 položena celkem 162krát. Po rozvržení zjištěných údajů na jednotlivé vlády a jednotlivá volební období Národního shromáždění, docházíme k těmto výsledkům;

Vláda	Trvání vlády v měsících	Počet položených ot. důvěry
I. volební období		
Ramadier	10	6
Schuman (1).	8	8
Queuille (1.)	13	1

³²) Usnesení ministerské rady z 27. 2. 1951 znělo: „Ministerská rada pověřila předsedu rady položit otázku důvěry v souvislosti s ustanoveními volební reformy o jejím většinovém charakteru. Otázka důvěry nebude položena proti návrhu, který by nahrazoval jednokolový hlasováním dvoukolový systém vládního návrhu. V případě, že by takový návrh byl zamítnut, zmocnila rada ministrů předsedu rady položit otázku důvěry v souvislosti s textem vládního návrhu“. Viz *Le Monde* z 28. 2. 1951.

³³) Předseda vlády byl zmocněn „položít otázku důvěry kdykoli to uzná nezbytné v průběhu příštích parlamentních debat...“ *Le Monde* z 10. 5. 1951.

³⁴) Hrozba vládní krize byla přirozeně určitou formou nátlaku nejen na poslance, ale i na senátory. Kromě toho však došlo v srpnu 1948 dokonce k zcela protiústavnímu položení otázky důvěry přímo Radě republiky. Při této příležitosti prohlásil tehdejší ministerský předseda Marie 13. 8. 1948 v Radě republiky: „Je to, je třeba to říci, v zásadě otázka důvěry. Je konečně třeba, aby většina tohoto shromáždění řekla, zda má důvěru vůči snahám, vyjádřeným vládou.“ *Journal Officiel, Conseil de la République, Débats*, 1948, s. 2402.

³⁵) Do počtu nejsou započítány investitury vlád (kdy vlastně také jde o otázku důvěry), ale jen případy položení otázky důvěry v průběhu činnosti vlády. Nelze vyloučit drobné difference zvláště v údajích z posledních let 4. republiky, kde jsou čísla uvedena na základě údajů denního tisku.

Bidault	8	13
Pleven (1.)	7,5	8
Queuille (2.)	4	9
2. volební období		
Pleven (2.)	5	13
Foure (1.)	1	23
Pinsy	9,5	17
Mayer	4,5	1
Laniel	11,5	4
Mendès-France	7,5	10
Faure (2.)	11	5
3. volební období		
Mollet	28	34
Bourgès-Maunoury	3	3
Gaillard (do 16. 1. 58)	2,5	7

Z uvedených údajů vyplývá, že otázka důvěry byla: během 1. volebního období položena za 5 let... 6 vládami... 45krát, během 2. volebního období za 4,5 roku... 7 vládami... 73krát, během 3. volebního období jen za 2 roky... 3 vládami... 44krát.

Během 4. republiky, jak vyplývá z těchto čísel, lze tedy zaznamenat *trvalý vzestup počtu položených otázek důvěry*. Určitou odchylku od této celkové tendence lze pozorovat zejména v druhé části druhého volebního období, u vlád Mayera, Laniela, Mendès-France a Faura, zvláště u prvních dvou. Tato skutečnost souvisí především s tím, že v oněch letech došlo ke snížení počtu debat Národního shromáždění o ožehavých hospodářských a finančních otázkách. Ve třetím volebním období pak určitou odchylku, ovšem jen zdánlivou tvoří vláda Bourgès-Maunouryho. Zde však je třeba uvážit, že vláda již 26. 7. 1957 využila odst. 2 čl. 9 ústavy (reformy z r. 1954) a poslala parlament „na prázdniny“, takže pro potřeby této statistiky lze vlastně místo 3 měsíců trvání této vlády počítat jen 1,5 měsíce.

Tento trvalý vzestup počtu otázek důvěry svědčí o trvale *rostoucí labilitě* buržoasních vládních koalic 4. republiky. Je však zároveň dokumentem trvalého neúspěchu politiky buržoasních vlád 4. republiky a v neposlední řadě dokumentuje též, že parlamentární systém 4. republiky stále méně vyhovoval potřebám francouzské velkoburžoasie.

Význam pro posouzení vztahu vlády a Národního shromáždění za 4. republiky nemá ovšem jen počet položených otázek důvěry a jeho rozložení. Zejména též je třeba si povšimnout věcně okruhu problematiky, s níž byly otázky důvěry spojovány a směru, jakým byly kladeny.

Obecně lze říci, že vláda používala této své zbraně hrozby vládní krizí tam, kde cítila největší slabiny své politiky, v těch otázkách, které jsou nejožehavější a z hlediska vlády nejvýznamnější. Právě při zkoumání věcného okruhu po-

blematiky, s níž byly během 4. republiky otázky důvěry vládou spojovány vycházejí najevo velmi zajímavé skutečnosti.

Tak od r. 1947 nepřetržitě až do roku 1952 včetně těmito životními otázkami vládní existence ve stále větší míře byly otázky *hospodářské a finanční politiky* vlády, otázky rozpočtu a zvláště pak požadavek plných mocí k rozšíření daňových příjmů. Překvapivé je zjištění, že za celou tuto dobu byla vládou položena v debatě o všeobecné politice vlády otázka důvěry pouze jednou (1947), zatím co v souvislosti s hospodářskou a finanční politikou rostl jejich počet od 4 v r. 1947 do rekordních 47 v r. 1952. Tyto skutečnosti plně vyjadřují protilidovou politiku zbrojení a války v Indočíně v oněch letech.

Roky 1953, 1954, 1955 přinášely prudký pokles počtu otázek důvěry v hospodářské a finanční problematice ve prospěch otázek *zahraniční politiky* (Indočína, EOS), které dosáhly rekordního počtu 9 v r. 1954. Tím se do jisté míry projevil i určité omezení zbrojního programu a zastavení války v Indočíně.

Léta 1956, 1957 stála naopak plně ve znamení obvyklých *hospodářských a finančních problémů*, k nimž u Molletovy vlády přistoupiło prosazení určitých zlepšení v úpravě dovolených a v oblasti sociálního zabezpečení. Tato problematika tvořila podstatnou část z 34 případů položení otázky důvěry. Vedle toho však příznačně vzrostl i počet otázek důvěry v souvislosti s *Alžírskem* a jedenkrát došlo k položení otázky důvěry v souvislosti se všeobecnou politikou vlády. Pro další vlády se pak plně udrželo rozvržení otázek důvěry mezi požadavek plných mocí v oblasti hospodářské a finanční a v oblasti alžírského problému. Tím bylo vyjádřeno i prohloubení politické krise 4. republiky zaviněné v prvé řadě prudkým růstem výdajů na alžírskou válku. Cesta po šikmé ploše, která mohla být po zastavení války v Indočíně a zvláště po volbách v r. 1956 plně odvrácena, pokračovala se zvýšenou rychlostí.

Z celkového shrnutí poznatků, vyplývajících z problematiky, již se otázky důvěry během 4. republiky týkaly a ze zaměření těchto otázek, vyplývají tři hlavní závěry.

Především ten, že základním problémem 4. republiky téměř trvale byla otázka finanční rovnováhy, a zkoumáme-li příčiny tohoto problému, pak zejména otázka koloniálních válek a zbrojení. Poměrně malý počet případů, kdy vláda stavěla otázku důvěry v souvislosti s celkovou vládní politikou nezaznamená, že za 4. republiky nebyly v tomto směru spory. Fakta dokonce potvrzují, že právě celková politika vlád 4. republiky byla trvalým jábtkem sváru. Tato okolnost spíše nasvědčuje tomu, že buržoasní koaliční vlády se za 4. republiky trvale snažily diskuse o celkové vládní politice nahradit parlamentními debatami o hospodářských a finančních problémech, t. j. podstrčit parlamentu k diskusi místo otázky směru celkové politiky otázku *finančního zajištění stávající vládní politiky*.

Třetí závěr pak spočívá v poznatku, že hlavní směr, kterým se ubíraly otázky důvěry, bylo získání mimořádných plných mocí vládou, a to zejména v oblasti

finanční a hospodářské, ale částečně i v dalších oblastech. Vlády tedy těmito prostředky téměř trvale během 4. republiky usilovaly o přesuny úpravy určitých otázek z Národního shromáždění na vládu, tedy sledovaly linii posilování exekutivy na úkor parlamentu.

Tato skutečnost je potvrzena zejména i tím, že valná většina otázek důvěry byla kladena vládou ve spojení s vládním návrhem zákona (velmi často zmocňovacího) a s jeho jednotlivými články.

Tak např. při projednávání vládního návrhu rozpočtového zákona na rok 1950³⁶ byla vláda nucena v 10 případech spojit s jednotlivými články vládního návrhu otázku důvěry, aby tak dosáhla zvýšení daňových příjmů v řadě kategorií. Návrh zákona „o zbrojním programu a způsobu jeho financování“³⁷ projednáváný v Národním shromáždění v prosinci 1950 a lednu 1951 byl vládou s obtížemi prosazen, když vláda spojila se 7 jednotlivými články návrhu otázku důvěry. Zvláště markantní je příklad zákona „o reformě a ulehčení daňových předpisů k zajištění rovnováhy rozpočtu na rok 1952“³⁸, kdy vláda k zajištění „úspor“ prosazovala celou řadu reforem a zvýšení daní, především na úkor pracujících mas. Aby vláda tento protilidový zákon prosadila, položila během jednoho dne (27. 2. 1952) 20krát otázku důvěry, vždy v souvislosti s jednotlivými články návrhu. Příkladem může být projednávání návrhu zákona o plných mocích vládě v Alžírsku, kdy Mollet 12. 3. 1956 sáhl 4krát během jednoho dne k otázce důvěry.³⁹

V těchto případech jakož i v některých případech prosazování mezinárodních smluv nebo určitých opatření v rámci Francouzské unie stejně jako v některých případech boje o volební reformu šlo o položení otázky důvěry jakožto nástroje *útoku vlády* na parlament, resp. jeho část.

Na druhé straně však používaly francouzské vlády v parlamentní taktice otázky důvěry i jako prostředku „*obranu*“ proti útokům poslanců. Tak např. vláda nezřídka neváhala sáhnout k tomuto krajnímu prostředku proti různým pozměňovacím návrhům poslanců. Tak 10. 11. 1955 v debatě o volební reformě položil Faure otázku důvěry „proti přijetí návrhu p. Jean Meuniera, proti přijetí každého jiného protinávrhu... proti všem návrhům, všem doplňkům nebo dodatkovým článkům, které omezují nebo zdržují aplikaci vládního návrhu“.⁴⁰ Henri Queuille použil tohoto prostředku 8. 5. 1951 při debatách o volební reformě proti návrhu F. Billouxe (motion préjudicielle), když den předtím použil tohoto prostředku proti „motion préjudicielle“ Pierra Cota.⁴¹

³⁶) Viz Journal Officiel, 1949, Assemblée Nationale, Débats, s. 7185. a násled. a J. O. 1950, s. 761—768.

³⁷) Viz Journal Officiel, 1950, Assemblée Nationale, Débats, s. 9821 aj.

³⁸) Journal Officiel, 1952, Assemblée Nationale, Débats, s. 1012 a násled.

³⁹) Rudé právo, 13. 3. 1956.

⁴⁰) Viz Journal Officiel, Assemblée Nationale, Débats, 1955, s. 5618.

⁴¹) Journal Officiel, 1951, Assemblée Nationale, Débats, s. 4484 a 4863.

V několika případech došlo během 4. republiky k použití otázky důvěry v souvislosti se spory o program Národního shromáždění. Tak např. 2. 12. 1952 musel Pinay podpořit autoritu Konference předsedů položením otázky důvěry pro přijetí jí dohodnutého programu prací (debata o rozpočtu).⁴² V jiných případech se snažila vláda touto cestou naopak odstranit určitý bod z programu Národního shromáždění. Tak např. v květnu 1954 položil Laniel dvakrát otázku důvěry v souvislosti se stanovením data debaty o interpelacích o situaci v Indočíně, a to pro odložení této debaty na neurčito.⁴³ Některé případy položení otázky důvěry se ve 4. republice týkaly i způsobu hlasování v Národním shromáždění, tedy věcí, které by měly být pokládány za zcela vnitřní záležitost sněmovny. To byly uvedené příklady položení otázky důvěry v r. 1951 proti návrhům P. Cota a F. Billoux, kdy se vláda touto cestou snažila zabránit použití systému veřejného hlasování na tribuně.

Otázka důvěry se tak během 4. republiky stala i poměrně účinným prostředkem vlády, jak *zasahovat do procesní stránky činnosti Národního shromáždění*, i když tato teoreticky byla „vnitřní záležitostí“ sněmovny. Tato zbraň vlády přitom skýtala proti jiným prostředkům vládě tu výhodu, že předseda vlády položením otázky důvěry přebíral iniciativu do svých rukou. Předně mohl sám (na zákl. rozhodnutí nebo pověření vlády) vybrat okamžik vhodný pro vládu, dále mohl sám rozhodnout o předmětu otázky důvěry a konečně tím, že sněmovna nemohla odmítnout hlasovat o otázce důvěry, určovala vlastně vláda pro nejbližší dobu její program, kdežto běžné prostředky účasti vlády na jednání Národního shromáždění byly ve všech uvedených směrech závislé na činnosti sněmovny, komisi nebo jiných orgánů a poslanců.

Je třeba se ještě na okraj zmínit o tom, že vlády během 4. republiky pokládaly vedle těchto oficiálních otázek důvěry i jakési *neoficiální*, ale neméně účinné otázky důvěry, tzv. „otázky důvěry mlčky“ (*question de confiance implicite*), i když v praxi méně často. Takovéto položení otázky důvěry „mlčky“ spočívalo v prohlášení vlády, že nepřijetí návrhu ev. jiná činnost nebo nečinnost Národního shromáždění může způsobit její odstoupení. Tak např. Schuman prohlásil v červenci 1948 při projednávání návrhu rozpočtu v Národním shromáždění: „Kdyby však byl doplněk, k němuž se má Shromáždění vyslovit, odhlasován, byl bych nucen podat demisi do rukou p. presidenta republiky“.⁴⁴ Toto prohlášení učinil Schuman aniž oficiálně položil otázku důvěry.

I když případné zamítnutí takového případu „důvěry“ nemělo právní následky, jeho politický význam v parlamentárním státu nutil vládu vyvozovat příčinné následky z odmítavého stanoviska sněmovny. Pokud pak jde speciálně o tento citovaný případ, je třeba vidět, že Schuman hovořil výslovně o své (osobní) demisi, i když patrně i v takovém případě by šlo o vypuknutí vládní krise.

⁴²) Journal Officiel 1952, Assemblée Nationale, Débats, s. 5909.

⁴³) Journal Officiel, 1954, Assemblée Nationale, Débats, s. 2100 a 2345.

⁴⁴) Journal Officiel, 1948, Assemblée Nationale, Débats, s. 4858.

Hlasování o otázce důvěry mohlo být v Národním shromáždění provedeno až po uplynutí určité lhůty „na rozmyšlenou“. Rovněž zavedení této lhůty v ústavě 4. republiky mělo v pojetí ústavodárců pomoci omezit používání této procedury a omezit vládní krise. V praxi se ovšem takovýto vliv zavedení lhůty vcelku neprojevil.

Článek 49 ústavy ve znění z roku 1946 stanovil tuto minimální lhůtu mezi položením otázky důvěry a hlasováním o ní v délce „jednoho čistého dne“ (nepočítal se den začátku a den konce lhůty). V praxi vznikly pak v průběhu 4. republiky určité spory, zejména o to, zda musí být debata ukončena okamžitě po položení otázky důvěry, nebo až po vyjádření všech politických skupin a dále o to, zda může pokračovat debata o jiných článcích než o těch, s nimiž byla spojena otázka důvěry. V praxi pak nebylo postupováno jednotně avšak vcelku se ukazovalo, že tam, kde vláda se svými návrhy spěchala, docházelo ke značnému omezování této lhůty. V roce 1954 pak došlo k revisi tohoto ustanovení v tom smyslu, že lhůta byla zkrácena jednotně na 24 hodin.

Pokud jde o *způsob hlasování*, stanovil odst. 2 čl. 49 ústavy ve staré i nové redakci shodně požadavek „veřejného hlasování“. V normálním veřejném hlasování na rozdíl od „veřejného hlasování na tribuně“ se, jak známo, nevyžadovala přítomnost hlasujících poslanců. Toto ustanovení vzhledem k tomu, že čl. 49 vymezoval počet hlasů potřebný pro vyslovení důvěry negativně (tj. jakýkoli počet, pokud se nevysloví absolutní většina poslanců proti důvěře) se zdá na první pohled jako málo zaměřené proti opozičním silám ve sněmovně.

Úvaha na základě těchto formálních konstrukcí by vedla k závěru, že výhodnější pro vládní koalici by bylo zavedení veřejného hlasování na tribuně, protože právě oposice v tomto případě by musela dát dohromady absolutní většinu poslanců, aby dosáhla pádu vlády. Proto by ztráty hlasů, zaviněné povinným osobním hlasováním, postihly především opoziční síly. Každý nepřítomný by byl vlastně počítán k dobru vládní koalici.

Otázka je však složitější. Jestliže ústava pro zamítnutí vládního návrhu na vyslovení důvěry, podaného vládou v průběhu její existence vyžadovala absolutní většinu poslanců, pak na druhé straně *při hlasování o investituře vlády*, požadoval (čl. 45 ústavy) až do reformy r. 1954 souhlas absolutní většiny poslanců *naopak* k tomu, aby byla důvěra vládě vyslovena. V tomto případě by tedy mělo zavedení osobního hlasování účinek opačný. To bylo patrně příčinou toho, že vládní koalice (přisuzujíc vždy větší význam právě hlasování o investituře vlády) 13. 10. 1949 při sporech o investituře Mochově prosadila, že hlasování na tribuně nemělo být použito v těch případech, kdy ústava žádala kvalifikovanou většinu.⁴⁵

Protože podle jednacího řádu NS měla skupina 50 poslanců právo navrho-

⁴⁵) Journal Officiel, 1947, Assemblée Nationale, Débats, s. 5260 a n.

vat, aby v tom kterém konkrétním případě bylo použito hlasování na tribuně a toto právo bylo *oposičnickými silami* právě při investiturách často používáno, prosadily vládní strany nejprve usnesení Národního shromáždění z 29. 11. 1947,⁴⁶ podle něhož napříště byl přípustný návrh na hlasování na tribuně pouze, byl-li podán „...150 poslanci, členy a přidruženými téže skupiny v průběhu téže debaty.“⁴⁷ Konečně pak v r. 1952 došlo k omezení tohoto způsobu hlasování jen na otázky ověřování mandátů a tajné hlasování (volba předsedy Národního shromáždění).⁴⁸

Když však *reformou ústavy* z r. 1954 byl pozměněn článek 45 ústavy v tom smyslu, že napříště stačila prostá většina hlasů pro schválení investitury vlády, připravila vládní koalice v serii změn jednacího řádu Národního shromáždění (je příznačné, že změny byly připravovány představiteli politických skupin parlamentní většiny pod vedením E. Faura, tj. představitele exekutivy) i návrh na zavedení osobního hlasování v případě investitury, otázky důvěry a návrhu na vyslovení nedůvěry.⁴⁹

Touto změnou jednacího řádu měla být postižena oposice vládních koalic. Ve skutečnosti však praktické výsledky této změny nesvědčily dosti jasně o takovéto úloze osobního hlasování.

Otázka hlasování nepřítomných nabyla v této souvislosti zvláště velkého významu. Vždyť i v tak důležitých okamžicích parlamentní činnosti, jako je hlasování o důvěře vlády chybělo ve francouzském Národním shromáždění nezřídka 100 i více poslanců. Např. při hlasování o důvěře vládě Bourguès-Maunouryho v souvislosti se zákonem o plných mocích pro Alžírsko (19. 7. 1957) nebylo přítomno 102 poslanců. Tedy to, zda hlasy nepřítomných počítat či nikoli, byla *významná politická otázka*.

V této souvislosti je třeba upozornit na dvě významné okolnosti. První zjištění spočívá v tom, že poměrně dosti velká absence při hlasování o důvěře bývala právě v řadách *koaličních stran*, jednak proto, že šlo během 4. republiky většinou o strany, které měly malou nebo žádnou vnitřní kázeň ve svých řadách a jejichž poslanci byli nezřídka vázáni mimo Paříž i určitými osobními zájmy, vyplývajícími z jejich postavení kapitalistických podnikatelů nebo z jiných důvodů (např. část poslanců právě koaličních stran byla angažována v různých mezinárodních organizacích apod.). Na druhé straně pak, nejsilnější opoziční stranou byla většinou KSF, která, jak známo, má silnou vnitřní kázeň a tudíž i menší absenci v případě významného hlasování.

Druhá okolnost pak byla dána tím, že požadavek absolutní většiny pro odmítnutí důvěry vládě byl v praxi 4. republiky většinou jen *ilusorním*. Vždyť v prů-

⁴⁶⁾ Tamtéž.

⁴⁷⁾ Tamtéž, 1949, s. 5784 a násl.

⁴⁸⁾ Usnesení z 27. 3. 1952, tamtéž, s. 1577 a násl.

⁴⁹⁾ Jednací řád Národního shromáždění, čl. 83, odst. 1.

běhu celého období 4. republiky došlo *pouze ve třech případech* ke splnění této ústavní podmínky. Poprvé byla odmítnuta absolutní většinou poslanců důvěra Bidaultově vládě 24. 6. 1950 (230 hlasů pro, 352 proti) v debatách o rozpočtu. Druhý případ nastal rovněž v debatě kolem opatření na dosažení rovnováhy státního rozpočtu na rok 1952, když byla 7. 1. 1952 odeprána důvěra Plevenově vládě (243 pro, 341 proti). Konečně pak i třetí zamítnutí důvěry absolutní většinou poslanců bylo přijato za obdobných podmínek. Uskutečnilo se 21. 5. 1953 při projednávání návrhu zákona „o různých opatřeních k finančnímu rozvoji“ a to v souvislosti s čl. 2 návrhu, který zmocňoval vládu k zajištění 120 miliard franků úspor. Vláda René Mayera padla, když proti důvěře hlasovalo 328 poslanců.

To znamená, že v ostatních 18 případech vládních krisí od 1. 1. 1947 do konce 4. republiky nebyla dosažena absolutní většina odpůrci vlády. To mělo nepochybně vliv i na zmíněnou otázku osobního hlasování. Protože v praxi stála *relativní* většina ke svržení vlády, nemohlo se zavedení osobního hlasování v r. 1955 výrazně projevit jakožto zbraň proti opozici.

Pokud pak jde o samotný akt hlasování, nebylo na něm za 4. republiky nic neobvyklého. Vláda byla, jako ostatně ve všech parlamentních státech, ovšem v zasedací síni Bourbonského paláce hlasování přítomna. Jestliže byl vyhlášen pro ni nepřiznivý výsledek, povstal předseda vlády a ministři a podle tradice mlčky opouštěli sál. Tento ceremoniál, vyjadřující postavení Národního shromáždění, pokusil se svého času narušit Mendès-France, který po odeprání důvěry vládě žádal o slovo k poslednímu prohlášení. Jeho pokus však narazil na bouři odporu.

V některých případech podala vláda demisi ještě před samotným hlasováním, když viděla, že její šance jsou ztraceny (Pinay 22. 12. 1952). Vláda se ovšem mohla za 4. republiky vzdát svých funkcí sama i bez pokládání otázky důvěry - např. v důsledku rozporů uvnitř vlády. Touto cestou demise a nové investitury došlo např. k přeskupení Ramadierovy vlády v r. 1947 nebo Bidaultovy vlády v únoru 1950, když byla opuštěna socialistickými ministry.

Avšak i poražená vláda měla za 4. republiky v záloze zbraň proti Národnímu shromáždění, a tou bylo *rozpouštěcí právo*, o jehož použití mohla vláda rozhodnout, jestliže po uplynutí prvních 18 měsíců volebního období došlo během 18 měsíců alespoň ke dvěma vládním krisím na základě vyslovení nedůvěry nebo odmítnutí důvěry vládě. Tato zbraň byla použita jen jednou a bez úspěchu.

Poslanecký návrh na vyslovení nedůvěry vládě. Parlamentní systém poskytuje parlamentu vedle práva zamítnout vládní návrh na vyslovení důvěry i pravomoc donutit na základě vlastní iniciativy — vyslovením nedůvěry — vládu k demisi. Pro údobí 4. republiky je charakteristické, že právě tento prostředek, který ústavodárce pokládal za budoucí základní zbraň Národního shromáždění proti „neposlušné“ vládě, zůstal během celé 4. republiky nepoužit a v důsledku toho měl jen značně *omezený význam*.

Během 1. volebního období byly Národnímu shromáždění předloženy pouze dva návrhy resoluce o vyslovení nedůvěry vládě, během 2. volebního období pak 5 návrhů. Ve všech případech buď většina ve sněmovně odložila hlasování o návrzích na pozdější datum (o několik měsíců, čili „ad acta“), nebo návrh, o němž se hlasovalo, nezískal potřebnou absolutní většinu (viz čl. 50 odst. 3 ústavy). Nikdy se tam nedošlo během 4. republiky k schválení resoluce o nedůvěře Národního shromáždění vládě.

Tato skutečnost je pozoruhodná zejména již vzhledem k tomu, že během 4. republiky docházelo neustále k pádům vlád, kterým Národní shromáždění tak často odmítlo vyslovit důvěru. Proč nikdy nevyslovilo Národní shromáždění vládě nedůvěru, když tak často odmítlo jí vyslovit důvěru? To je otázka, která si žádá odpověď.

Do jisté míry lze příčiny tohoto jevu vidět v samotném hlasování, totiž v odlišném posuzování hlasování o vládním návrhu na vyslovení důvěry a hlasování o poslaneckém návrhu na vyslovení nedůvěry. Kdežto první eventualita vyžadovala za 4. republiky jen formálně absolutní většinu poslanců pro odmítnutí důvěry vládě (ve skutečnosti, jak bylo dříve vyloženo, vlády odstupovaly zpravidla již při odporu prosté většiny poslanců), druhá byla nejen formálně, ale i v praxi spojena se souhlasem absolutní většiny poslanců. Tato odlišná ústavní praxe se za 4. republiky přes ústavodárcovy a různé pozdější stabilizační snahy celkem logicky vyvinula a vyplynula také z odlišné úlohy obou institutů.

První prostředek (žádost vlády o vyslovení důvěry) byl účinnou zbraní francouzských vlád. Byl totiž používán ve 4. republice výhradně v souvislosti s určitými požadavky vlády na Národním shromáždění. Vláda byla v tomto případě nositelem iniciativy k určitým opatřením. Žádala o důvěru v souvislosti se svým programem (tj. návrhem určitého zaměření své činnosti a případně i určitých opatření), žádala o důvěru v souvislosti s vládními návrhy zákonů, žádala o souhlas k mezinárodním smlouvám apod. Otázka důvěry položená vládou byla ve všech těchto případech prostředkem k prosazení určitých opatření vlády pod hrozbou její demise.

Uvažme onen tak častý případ, kdy text, s nímž byla spajta otázka důvěry, byl prostou většinou zamítnut. To sice teoreticky znamenalo, že vládě nebyla vyslovena nedůvěra (vládní návrh nebyl zamítnut absolutní většinou) a vláda proto nebyla povinna podat demisi, avšak na druhé straně byl zamítnut text, který vláda pokládala za tak důležitý, že s ním spojila svoji existenci. Demise vlád 4. republiky za těchto podmínek se stávala proto logickým závěrem.

Otázka má ovšem i svoji druhou stránku. Samotnou „logiku“ rozhodně by nebylo lze toto počínání francouzských vlád vysvětlit. Vždy počínání francouzské buržoasie poskytovalo za 4. republiky dostatek důkazů o tom, že tato je ochotna „logiku“ odložit, kdykoli jí to vyhovuje. Hlavní příčinu je třeba hledat v poměru třídních sil za 4. republiky, zejména pak v systému politických stran a politickém složení poslanecké sněmovny.

Vláda ztrácela většinu ve sněmovně tím, že část poslanců koaličních stran nebo jiných poslanců, kteří přímo nebo nepřímo podporovali vládu, hlasovala proti vládnímu návrhu. Kdy hlasovali za 4. republiky poslanci koaličních stran proti „své“ vládě? Vždy, jakmile tato „jejich“ vláda prosazovala opatření, která odporovala politickým zájmům těch sil společnosti, které poslanec objektivně reprezentoval, a kdy tento rozpor dosáhl určitého stupně (kdy poslanec pokládá za nutné použít tohoto prostředku). Příznačné pro 4. republiku je, že vláda ztrácela parlamentní většinu *v souvislosti s určitou svou činností*. A protože v kritických případech spojovala tuto svou činnost s otázkou důvěry, docházelo ke ztrátě většiny právě při použití tohoto institutu.

Návrh na vyslovení nedůvěry nebyl prostředkem poslanců koaličních stran, ale naopak *stran opozičních* (většinou byly tyto návrhy podávány v souvislosti s protilidovou činností buržoasních vlád komunisty (viz např. návrh poslance Duclose v souvislosti s válkou ve Vietnamu, podaný v březnu 1949) někdy i představiteli buržoasní pravicové opozice (např. v březnu 1949 v téže debatě návrh René Capitanta). Pro poslance opozičních stran se stala hlavní záležitostí celková linie vládní politiky, poslancům koaličních stran však zpravidla šlo „jen“ o to nebo ono opatření, která vláda prosazovala.

S tím co bylo řečeno také souvisí ta okolnost, že za 4. republiky většinou spíše padaly ty vlády, které vyvíjely větší činnost než vlády méně aktivní. Říkáme-li „většinou“, pak s tím vědomím, že základním korektivem byla tu třídní povaha vládní koalice a poměr třídních sil, které konec konců rozhodují o pevnosti vlády.

Institut poslaneckého návrhu na vyslovení nedůvěry vládě se v důsledku uvedených skutečností nestal za 4. republiky často používanou a účinnou zbraní proti vládám, jejichž posice jinak byly dosti vratké.

c) Labilita francouzských vlád.

Všimněme si nyní blíže problému výsledků hlasování o otázce důvěry a *následků s tímto hlasováním spojených*. I když počtu položených otázek důvěry neodpovídal plně počet hlasování v Národním shromáždění, tj. o některých návrzích na vyslovení důvěry se nehlasovalo (vláda vzala návrh zpět nebo již před datem hlasování podala demisi apod.), dostala se Francie množstvím hlasování o důvěře vládě během 4. republiky mezi parlamentární státy *na první místo*. Tak např. během 1. a 2. volebního období byla 118krát vládou položena otázka důvěry a 87krát došlo k hlasování o ní v Národním shromáždění.

Z těchto 87 případů došlo, jak bylo výše uvedeno, pouze ve třech případech k zamítnutí důvěry vládě ve smyslu podmínek ústavy. Přitom však převážná část ze zbývajících 18 případů vládních krísí během 4. republiky byla rovněž bezprostředně vyvolána hlasováním Národního shromáždění o otázce důvěry, položené vládou. V těchto případech podala vláda demisi již při relativní většině hlasů proti důvěře vládě. Tak např. Faurova vláda byla 29. 2. 1952 pora-

žena 309 hlasy (absolutní většina — 314), Molletova vláda v r. 1957 jen 260 hlasy apod.

Zbývá otázka, *čím si vysvětlit* tuto „ústupnost“ francouzských vlád, které se vzdávaly aniž by musely. Takové vlády, kde se vysloví proti důvěře alespoň prostá většina poslanců, jsou z praktického hlediska i z celého pojetí parlamentarismu sněmovnou desavouvovány, nejsou vládami parlamentní většiny, ale menšiny. S hlediska teorie parlamentarismu, která došla právě v ústavě 4. republiky dosti výrazného uplatnění, je za takové situace demise řešením zcela obvyklým.

Tyto demise francouzských vlád měly ovšem i svoji praktickou stránku. Vlády spojovaly během 4. republiky otázku důvěry vždy s *určitou konkrétní otázkou, kterou pokládaly* se svého hlediska za „*životní*“. Je sice pravda, že samotné hlasování o důvěře nemělo žádné následky pro ty otázky, s nimiž vláda důvěru spojila (neznamenalo tudíž automatické zamítnutí vládního návrhu zákona, jeho článku nebo miného návrhu), avšak v praxi 4. republiky se tomu svými důsledky vždy rovnalo. Národní shromáždění se mohlo vrátit k projednání určitých návrhů, v jejichž souvislosti vláda padla, avšak nečinilo to. I kdyby však vláda, proti níž se vyslovila pouze relativní většina poslanců, neodstoupila, jakou by měly naději na schválení ty její návrhy, které pokládala natolik významné, že s nimi spojila otázku důvěry, jestliže k jejich zamítnutí stačila prostá většina poslanců? Jestliže vláda nepřiměla tuto relativní většinu k poslušnosti v hlasování o důvěře, pak *tím méně by byla mohla počítat s další podporou sporných návrhů*. V těchto okolnostech, zdá se, spočívaly bezprostřední příčiny strachu buržoasie z minoritních vlád. Historie 4. republiky poznala jen určité zdráhání Laniel, který byl však radikálními ministry své vlády „zkrocen“ (demise 12. 6. 1954, pro důvěru vládě hlasovalo 293 poslanců, proti 306).

Zajímavá je otázka *v jaké souvislosti* (věcné) docházelo během 4. republiky k pádu vlád. Porovnáme-li všechny případy, kdy došlo k pádu vlády na základ hlasování Národního shromáždění o důvěře vládě, zjistíme zhruba dvě hlavní skupiny otázek, na nichž vláda ztroskotala.

V několika případech došlo k vládní krizi v souvislosti s *koloniální politikou*. 12. 6. 1954 padla Lanielova vláda při projednávání interpelace o situaci v Indočíně, 5. 2. 1955 neuspěla vláda Mendès-France při interpelaci o situaci v sev. Africe a konečně pak 30. 9. 1957 ztroskotala vláda Bourghès-Maunouryho při projednávání návrhu rámcového zákona pro Alžírsko.

Výjimečný byl případ demise Faurovy vlády 29. 11. 1955, k níž došlo v souvislosti s obtížemi vládního projektu volební reformy. Tato demise nebyla presidentem přijata a došlo naopak k rozpuštění Národního shromáždění.

Druhou, a to hlavní skupinu bezprostředních podnětů vládních krísí tvořily *finanční otázky*. Tak např. Bidaultova vláda padla 24. 6. 1950, když se jí nepoda-

řilo při projednávání rozpočtu prosadit aplikaci zákona „maxima“⁵⁰ u mezd státních zaměstnanců. Plevenovu vládu postihl neúspěch 7. 1. 1952 při debatě o čl. 1 zákona „k zajištění rovnováhy rozpočtu na 1952“, tedy v souvislosti a „úspornými opatřeními“. 29. 2. 1952 padla Faurova vláda, když prosazovala k „zajištění rovnováhy“ zvýšení většiny daní o 15 %. Pinay odstoupil ještě před datem hlasování o otázce důvěry, kterou spojil s čl. 128—130 návrhu rozpočtu na rok 1953. Tyto články přinášely snížení rodinných přídavků. R. Mayer byl donucen podat demisi 21. 5. 1953 z obdobných příčin (viz výše). Molletova vláda padla 21. 5. 1957 rovněž v souvislosti s neúspěchem při prosazování „úsporných opatření“, právě tak jako Gaillard 16. 4. 1958.

Tyto skutečnosti plně potvrzují, že nejslabší místo buržoasních a „socialistických“ vlád ve 4. republice, jejich Achillova pata byla všude tam, kde vláda žádala nové finanční prostředky. Vlády padaly během 4. republiky nikoli na „velkých“ debatách všeobecně politické povahy, ale na „drobných“ detailních finančních požadavcích (které ovšem tvořily pilíře všeobecné vládní politiky). Přitom vlády za 4. republiky většinou „procházely“ s těmi programy, které dávaly jasně tušit, že „to bude něco stát“ (zejména koloniální války) ale vždy ztroskotávaly na otázce „kdo to má platit“. *Pokrokové síly ve Francii neměly dosti sil zabránit takové politice, ale francouzská reakce opět neměla často dosti sil přenést břímě výdajů jen na bedra pracujících.*

Takovým způsobem docházelo ve Francii za 4. republiky k celým seriím vládních krisí. Od začátku r. 1947 do konce 4. republiky se vystříдалo u kormidla celkem 21 vlád, a to

Jméno min. předsedy	Člen	Trvání vlády
1. Ramadier	S.F.I.O.	22. 1. 1947—19. 11. 1947 ⁵¹
2. Schuman	M.R.P.	24. 11. 1947—19. 7. 1948
3. Marie	rad.	26. 7. 1948—28. 8. 1948
4. Schuman	M.R.P.	5. 9. 1948—7. 9. 1948
5. Queuille	rad.	11. 9. 1948—6. 10. 1949
6. Bidault	M.R.P.	29. 10. 1949—24. 6. 1950 ⁵²
7. Queuille	rad.	2. 7. 1950—4. 7. 1950
8. Pleven	U.D.S.R.	12. 7. 1950—27. 2. 1951
9. Queuille	rad.	10. 3. 1951—10. 7. 1951
10. Pleven	U.D.S.R.	10. 8. 1951—7. 1. 1952
11. Faure	rad.	20. 1. 1952—29. 2. 1952
12. Piney	umírněný	8. 3. 1952—22. 12. 1952

⁵⁰) T. zn. aplikací pravidel rozpočtu předchozího roku.

⁵¹) Vlády byly podstatně přeskupeny během svého trvání, což bylo v obou případech spojeno s demisí a novým jmenováním.

⁵²) Viz René Capitant, *La réforme du parlementarisme*, Paris 1934, s. 8.

13. R. Mayer	rad.	8. 1. 1953—21. 1. 1953
14. Laniel	umírněný	28. 6. 1953—12. 6. 1954
15. Mendès-France	rad.	19. 6. 1954—2. 5. 1955
16. Faure	rad.	23. 2. 1955—29. 11. 1955
17. Mollet	S.F.I.O.	2. 2. 1956—21. 5. 1957
18. Bourghès-Maunoury	rad.	12. 6. 1957—30. 9. 1957
19. Gaillard	rad.	6. 11. 1957—16. 4. 1958
20. Pflimlin	M.R.P.	12. 5. 1958—30. 5. 1958
21. De Gaulle	0	2. 6. 1958—28. 9. 1958

Průměrná doba trvání francouzské vlády za 4. republiky, jak vyplývá z uvedených údajů, se pohybovala kolem půl roku. Co do lability vládních posic se tak Francie za 4. republiky zařadila na jedno z prvních míst mezi parlamentární státy. *Nestabilita* francouzských vlád se oproti 3. republice viditelně *zvětšila*, ačkoli ústava 4. republiky se zaměřila na její snížení. Jestliže za 3. republiky byla sněmovna označována za „jarmareční boudu, kde poslanci odstřelují figury ministrů...“,⁵³ čím pak byla za 4. republiky? Muselier říká: „... předseda vlády je kořist, poslanci jsou na číhané a chystají mu léčku; avšak zřídka kdy učiní pohyb, aby ho napadli čelně“.⁵⁴ Takto a podobně byl znepokojenými buržoasnými publicisty charakterisován vztah Národního shromáždění a vlády během 4. republiky. Nelze nevidět, že tato slova i způsob, jakým jsou pronesena, sledovaly posílení nedůvěry vůči Národnímu shromáždění a pochybností o instituci parlamentní odpovědnosti vlády.

Jaké byly *následky* této tak velké nestabilnosti francouzských vlád 4. republiky? Buržoazní teoretikové pokládají nestabilitu francouzských vlád šmahem za jednu z hlavních, ne-li přímo hlavní „vice du régime“, vadu režimu 4. republiky. Na adresu nestabilnosti francouzských vlád jsou vesměs svalovány všechny těžkosti, s nimiž se francouzská buržoasie setkala, od potíží finančních a neutěšené finanční situace Francie až po pokles její mezinárodní autority.⁵⁵

Nemůže být pochyb o tom, že nestabilita vlád byla zdrojem mnoha potíží francouzské buržoasie v průběhu 4. republiky, i když jistě na druhé straně nebyla oním pramenem všeho špatného ve 4. republice.

Otázka ovšem nestojí tak, jak by se ji snažili buržoazní politikové pokládat: totiž stabilita nebo nestabilita. Základní problém Francie 4. republiky spočíval v otázce: *jaká stabilita*, stabilita ve jménu koho. Vytvoření stabilní koaliční vlády v r. 1947 a 1956, která by se opírala o pevnou levicovou většinu, bylo pravivými socialisty a buržoasnými „levicovými“ stranami znemožněno. *Během*

⁵³) Tamtéž.

⁵⁴) F. Muselier, *Regards nouveaux sur le Parlement*, Paris 1956, s. 105.

⁵⁵) Viz New York Herald z 29. 5. 1953: „Postupný pád 19 kabinetů v osmi letech je do značné míry odpovědný za skutečnost, že se autorita Francie na mezinárodních konferencích, zdá se, snížila“.

celého trvání 4. republiky usilovala buržoasie a pravíkoví socialisté o něco, co se za daných podmínek trvale ukazovalo jako nemožné. První volby na podzim 1947, které tvořily základ rozložení politických sil v Národním shromáždění do r. 1951 ukazovaly nalevo, posílením KSF a socialistů. Avšak již v r. 1947 byla levicová koalice zavržena a tím *nastoupena cesta labilních koalic.*

Druhé volby (v r. 1951) znamenaly udržení posic KSF a částečné oslabení jejích posic v Národním shromáždění v důsledku reakčního volebního systému, ale na druhé straně přinesly značné posílení krajně pravicového gaullistického hnutí, které stálo v opozici vůči buržoasnímu „středu“ zprava. V důsledku toho ani tyto volby neukázaly nejmenší opodstatnění a neposílily možnosti koalic „republikánského středu“. To se také projevilo zvýšenou labilitou vlád v období druhé legislatury.

Třetí volby, v r. 1956 přinesly skvělé posílení levicových sil, v důsledku něhož existovaly objektivní podmínky pro vytvoření vlády lidové fronty. Avšak i tato možnost vytvořit stabilní vládu byla zavržena ve prospěch mátožného kolísání „republikánské fronty“ mezi požadavky pravicových socialistů a buržoasní pravice.

KSF orientující se na stmelení všech demokratických sil země v boji proti reakčním snahám francouzské velkoburžoasie přesto hlasovala v březnu 1956 pro Molletovu vládu (i když tato žádala plné moci v Alžírsku) a mnohokrát adresovala stranám republikánské fronty výzvu ke společnému postupu proti hrožící katastrofě) zejména též navrhla v říjnu 1957 uzavření kompromisu mezi levicovými silami, aby bylo dosaženo zastavení války v Alžírsku).

Základní linie politiky KSF byla tak ve 4. republice zcela správně zaměřena na odstranění bezprostředních příčin lability vlád a celkového úpadku Francie, neboť jak historie četných vlád 4. republiky názorně ukázala nebylo, jiné cesty k dosažení míru v Alžírsku, k zajištění finanční rovnováhy, ke zvýšení životní úrovně pracujících mas a ke zlepšení materiálních podmínek života drobného rolnictva, drobných řemeslníků a obchodníků než nastolení *demokratické vlády lidové fronty*. A cesta demokratické vlády lidové fronty byla v r. 1956, a právě v tomto roce, tj. téměř „v hodině dvanácté“ nejen *možná a reálná* ale i *vysloveně ústavní a parlamentně demokratická* (mnohem více než separátní menšinová socialisticko-radikální vláda republikánské fronty).

Socialisté však dali přednost cestě po šikmé ploše, nahrávající tak protilidovým tendencím fašistických a kolonialistických živlů, a to jak uvnitř „republikánské fronty“, tak zejména ve stranách buržoasní pravice.

Je třeba říci, že nestabilita vlád 4. republiky nebyla tedy Francii dána Bohem, ale postojem buržoasních „levicových“ stran, *především pak francouzských socialistů*. Tyto strany po celou dobu 4. republiky usilovaly o takové koalice a udržovaly takové koalice, které se neopíraly o pevnou většinu ve sněmovně a tím méně o většinu politických sil v zemi.

Toto desetileté balancování a neustálé střídání vlád „středu“ ani nemohlo

přinést *žádné pozitivní výsledky*, protože trvání vlád bylo příliš krátké a koalice příliš vratké a plné vnitřních rozporů, než aby mohly zajistit realizaci určitého pevného programu.

Toto desetileté balancování však na druhé straně nebylo s to zabránit *posílení vlivu monopolistické buržoasie* v hospodářském a politickém životě země.

Celé desetileté období 4. republiky tak přinášelo na jedné straně *postupnou diskreditaci* stávající vládní fronty v očích buržoasie a zvláště velkoburžoasie, znepokojené zejména tím, že vlády nemají dosti sil k politice „pevné ruky“ vůči hospodářským a částečně i politickým požadavkům pracujících mas a na druhé straně *diskreditaci této vládní formy v očích pracujících* mas proto, že vlády trvale projevovaly tendence povolnosti vůči požadavkům velkoburžoasie a sna-hu řešit těžkosti na úkor pracujících.

Jedno však „republikánskému středu“ nelze upřít. Celé údobí 4. republiky bylo mistrovskou zkouškou francouzské buržoasie, její parlamentní taktiky, kombinačních schopností i demagogie. Tato zkouška byla složena s výtečným prospěchem.

Vždyť tato, jak praví odborný termín, „jeu parlementaire“ (parlamentní hra) sloužila po dobu celých 10 let (!) *jakožto specifický prostředek, jak konec konců prosazovat kontinuitu buržoasní politiky*. Bylo to z hlediska buržoasie obtížné, neefektivní a nehospodárné „natrvalo“. Bylo v tom mnoho taktisování a demagogie, tak krásně vyjádřených slovy poslance Lussy při pádu Bidaultovy vlády: „Hlasujeme proti důvěře aniž byste ztratili naši důvěru.“⁵⁶

Je pozoruhodné, že za 4. republiky se při krajní labilitě a častém střídání vlád vcelku se udržovala vzácná *stabilita osob* a konec konců i *politiky*. „Les ministères passent, mais les ministres restent“⁵⁷, vlády odcházejí, avšak ministři zůstávají, praví Duverger. Již samotný přehled ministerských předsedů vlád 4. republiky ukazuje, jak se uskutečňoval „věčný koloběh“ hlavních buržoas-ních a socialistických politiků.

Ze studia ročenek francouzských vlád, uvádějících osobní data členů vlády a členů kabinetů jednotlivých ministrů⁵⁸ vysvítají tyto skutečnosti: z 23 členů kabinetu René Myera (1953) bylo 16 osob ministry nebo členy vlády již 6 až 9krát(!) a někteří podrželi funkci člena vlády více než 4 roky, ačkoli během těchto let 4 se vystřídal 9 vlád. Avšak stabilita se během 4. republiky projevila nejen u ministrů, ale i u nejvýznamnějších politických osobností v ministerstvech, u členů ministerských kabinetů. Zajímavá jsou čísla, zjištěná v ročence Mendès-Franceovy vlády,⁵⁹ která více než jiné vlády angažovala „nové“ osoby v ministerských kabinetech. Podle těchto oficiálních údajů ani jeden člen

⁵⁶) Viz Journal Officiel, 1950, Assemblée Nationale, Débats, schůze 24. 6. 1950.

⁵⁷) M. Duverger, Le droit constitutionnel et institutions politique, Paris 1955.

⁵⁸) Annuaire des Cabinets ministériels, Ministère René Mayer, Paris 1953.

⁵⁹) Annuaire des Cabinets ministériels, Ministère Pierre Mendès-France, Paris 1954.

vlády nebyl ve vládě po prvé. Ze 14 ministrů jich 10 bylo ve vládě 4krát a vícekrát, 6 ministrů dokonce 7 a vícekrát. Ze 298 členů vlády a členů kabinetů jednotlivých ministrů a státních sekretářů pouze 129 osob bylo členy kabinetu ministra méně než 3krát, 80 jich bylo 5 a vícekrát, 37 8 a vícekrát a 18 10 a vícekrát.

Je třeba říci, že tato čísla, která svědčí o velké stabilitě osob na nejvyšších místech ve vládě 4. republiky a jejím aparátu, se týkají funkcionářů „politické povahy“, tedy osob (členové kabinetů ministrů), které s ministry povětšinou přicházely a také odcházely. U nejvyšších špiček vysloveně profesionální vládní byrokracie, jimiž byli a jsou ve Francii tzv. „directeurs“, ředitelé jednotlivých ministerských odborů, byla tato stabilita ovšem ještě mnohem větší.

Ovšem, za 4. republiky nešlo jen o to, že při mimořádné nestabilitě vlád se projevovala mimořádná stabilita „vyvolených“, osob ve vládě a na nejdůležitějších místech vládního aparátu, i když i toto samotné zjištění je poněkud zarážející (uvědomíme-li si, že sněmovnou byla tolikrát přímo těmto osobám projevena nedůvěra!). Nejdůležitější tu byla ta okolnost, kterou otevřeně vyjádřil bývalý generální zpravodaj k ústavě, lidový republikán Coste-Floret slovy: „Konstatuji, že — jakkoli je dobré vyložit program a definovat politiku — nakonec v demokratickém systému... program a politika jsou tím, čím jsou lidé, pověření jejich prováděním“.⁶⁰

Je zajímavé, že za 4. republiky se skutečně při trvalé labilitě vlád projevovala nejen určitá stabilita osob, ale i *stabilita určité linie vnitřní a zahraniční politiky* (viz partii o investituře).

Poučné v tomto směru je porovnávání *vývoje vládních koalic* v průběhu 4. republiky s časovými úseky řízení hlavních ministerstev jednotlivými stranami. Jedna nesporná skutečnost budiž konstatována předem: s kratičkou výjimkou účasti KSF ve vládě, držely se všechny vlády 4. republiky veškerými svými kořeny zachování buržoasního zřízení a žádná z nich neusilovala o přechod k socialismu.

Lze tedy říci, že vcelku všechny tyto vlády uskutečňovaly ve své podstatě buržoasní, i když často sociálně reformisticky zabarvenou politiku.

Nejvýznamnějšími koaličními stranami 4. republiky byli radikálové, lidoví republikáni, socialisté a nezávislí. Na počátku 4. republiky byli hlavní silou koalic socialisté a jejich pravou rukou lidoví republikáni. Když jejich protikomunistické tažení vyloučilo komunisty z vlády, zmizela jejich opora ve vládě proti buržoasním stranám a nedlouho nato socialisté postupují hlavní místo v koalicích lidovým republikánům, jejichž prvním partnerem se stali radikálové. V druhé polovině 1. volebního období pak se projevil znatelný ústup lidových republikánů z vůdčích posic vládních koalic ve prospěch radikálů, je-

⁶⁰) Viz rovněž: Marcel Merle, L'instabilité ministérielle, Revue du droit public č. 2 1951.

jichž hlavními partnery se však stali nezávislí, zvláště na počátku 2. legislature. Pozoruhodná a vytrvalá cesta zleva napravo!

Poslední léta druhé legislature byla poznamenána jednak dalším pochodem směrem „doprava“ (centrum se přenášela na nezávislé — Laniel 1953) a pak 1954—1955 stagnací po ostrém odporu proti protilidovému kursu buržoasní pravice a před blížícími se volbami.

Třetí volební období začalo obdobně jako první. Těžisko koalic se přenášelo na socialisty, ti se však zbavují opory, kterou by mohli mít v nejsilnější straně, KSF a orientují se doprava. Jejich partnery jsou radikálové. V r. 1957 se opět přenášelo těžisko koalic na radikály a konečně v r. 1958 na lidové republikány. Jakoby se historie opakovala stále dokola!

Pozoruhodné je to, že hlavní strany vládních koalic nejen se svými představiteli téměř trvale účastnili stále přeskupovaných vlád, ať již jednou jako vůdčí strana nebo podruhé jako partner s těmi nebo oněmi opozičními výhradami, ale i to, že přitom statistické údaje ukazují i *určitou stabilisaci hlavních minister-ských resortů v rukou určitých stran*. Tak např. je zajímavé, že radikálové se orientovali zejména na resort ministerstva financí, který drželi přes všechny krise nepřetržitě po dobu celých 8 let (od r. 1947 do r. 1954). Nápadná je v této souvislosti skutečnost, že právě v radikálním hnutí byly exponovány určité vysoké osobnosti bankovního kapitálu. Vedlejší směr jejich orientace se týkal ministerstva vnitra (radikálové jej drželi 5,5 roku do investitury Mendès-Franceovy vlády). To souviselo s již tradiční orientací radikálů na prefektury.

Nezávislí, kteří byli méně často přímo ve vládě, se přesto dosti intenzivně orientovali jednak na ministerstvo pro rekonstrukci a jednak na ministerstvo zemědělství. První tendence souvisela úzce se snahami po státní podpoře rekonverze a velkokapitalistického podnikání, druhá se zájmy velkostatkářských skupin v tomto hnutí.

Lidové republikáni obsadili nejtrvaleji ministerstvo zahraničních věcí (od 9. 9. 1944 do 18. 6. 1954 po dobu 9,8 let) což nelze nevidět bez souvislosti s koloniálním zaměřením exponentů této strany (Indočína, Afrika). Druhý, taktický směr jejich orientace byl určen veřejnému zdravotnictví (5,9 let), což umožňovalo M.R.P. ukázat dělnickým voličům této strany a všem zbožným katolíkům „sociální stránku“ M.R.P., aniž kapsy kapitalistických podnikatelů utrpěly.

Francouzští socialisté, a je to příznačné, si z tohoto hlediska neudrželi výraznou orientaci. Zpočátku se zaměřili na politicky nejvýznamnější resorty, později však byli odstrčeni tam, kde měli své hlavní sociální kořeny. Nejdéle drželi ministerstvo pošt, telegrafů a telefonů (tam také jsou nejsilnější organizace socialistů), a to v době od 9. 9. 1944 do 18. 6. 1954.

Toto představovalo, z hlediska objektivních potřeb a zájmů francouzské buržoasie za 4. republiky přímo *výtečné rozestavení sil!* Každá z těchto politic-

kých sil měla to „své“, to, co pro ni bylo z hlediska ekonomických a politických zájmů těch sociálních skupin, které reprezentovala, nejdůležitější.

Tak např. na ultrakoloniální a „evropanské“ tendence politiky byli po řadu let specialisty lidoví republikáni (masakr na Madagaskaru, rozpoutání války v Indočíně, evropská armáda), zatím co ostatní koaliční strany mohly buď provádět neškodnou oposici nebo tichou podporu. Před očima voličů autory takové politiky byli lidoví republikáni, kteří si to s ohledem na svá zaměření a různé další okolnosti nejen mohli „dovolit“, ale přímo to potřebovali. Naproti tomu radikálové, kteří na této politice rovněž nesou vinu, se mohli v kritických okamžicích „distancovat“ a dokonce uskutečňovat mír v Indočíně.

Jiný příklad se týká hospodářské politiky. Tak např. drastická „úsporná“ opatření prováděla Pinayova a Lanielova vláda a nesla pečeť těchto dvou osob, přestože se v menší či větší tichosti na nich podílely i ostatní koaliční strany. Avšak z hlediska buržoasie bylo nejvýhodnější, aby takováto opatření byla uskutečňována „nezávislými“ a proto se ostatní stáhli do pozadí nebo dočasné oposice (socialisté), ačkoli jinak na takové politice nesli i oni vinu.

Tato „*parlamentární hra*“ za 4. republiky nebyla ovšem hrou s loutkami, žádný dopředu vymyšlený plán někoho, kdo ztělesňuje zájmy buržoasie jako celku, plán jak vodit prosté lidi „za nos“. Tato „*parlamentární hra*“, i když zpravidla nikoli bez režie, se sehrála „bez partesů“, tak jako tomu již u historie bývá. Vytvářela se „na místě samém“ tak, jak si vynucovala situace od jednotlivých tříd i menších sociálních skupin ve jménu jejich zájmů určité více nebo méně dramatické „výstupy“.

Zvláště výrazně se v této „*parlamentární hře*“ za 4. republiky projevila *úloha francouzských socialistů*. Jestliže každá jiná z oněch hlavních koaličních stran hrála svoji výraznou a „velkou“ roli, socialisté neměli v pravém smyslu svoji „roli“. Téměř trvale napomáhali buržoasii na jedné straně šířit iluze o povaze stávajících francouzských vlád, na druhé straně pak skepsi („ani pravice ani levice“) vůči politickým stranám vůbec a touhu po „něčem novém“.

Nelze upřít, že taktice buržoasních stran i socialistů se přes horké chvílky v kritických momentech dařilo. Samotný fakt, že v okamžiku „neřešitelné“ finanční a politické krise v r. 1958 dokázala obrátit naděje mnoha milionů prostých Francouzů směrem k 5. republice, o tom svědčí dosti průkazně. Na druhé straně však nelze zavírat oči před tím, že tato taktika francouzské buržoasie zaváděla zemi postupně do tak kritické situace, že další používání takovéto taktiky bylo stále obtížnější, až nakonec byla francouzská buržoasie nucena, využivši přání milionů prostých lidí „*que ça change*“, změnit svoji taktiku i formu vlády.

Byl by proto na druhé straně nesprávný názor, jako by celý systém, jímž byla uplatňována buržoasní moc za 4. republiky, byl z hlediska francouzské buržoa-

sie něčím ideálním a vratkost posic buržoasních vlád jen ukázkou brilantní buržoasní taktiky. Tato brilantní *taktika buržoasie byla vynucena okolnostmi*, obtížemi, s nimiž se politika francouzské buržoasie setkávala a odporem zejména francouzské dělnické třídy, na něž denně narážela. Všechna rozmanitost forem a všechny zákruty a komplikace buržoasní parlamentární taktiky byl z hlediska buržoasie jen nutným zlem, vychodiskem z nouze.

Tuto skutečnost nespouštěla francouzská buržoasie za 4. republiky nikdy se zřetele. Trvale, od prvních let a obtíží 4. republiky, zaměstnávali se přední buržoasní a reformističtí politici, publicisté a právníci velmi intensivně studiem mechanismu vládnutí za 4. republiky a projekty reform, které by zajistily nové, zájmům buržoasie lépe vyhovující uspořádání.

Резюме

Политический контроль над правительством со стороны парламента является кардинальным вопросом парламентской системы. Речь, однако, идет не только о самой конституционной концепции, о перечне формально-правовых средств этого контроля, но прежде всего о реальной действительности. Если мы хотим обсудить вопрос о политическом контроле над правительством со стороны парламента в 4 республике, то следует уделить внимание и практическому использованию всех средств парламентского контроля и его результатам.

Первым из исследуемых средств политического контроля, осуществляемого парламентом над правительством 4 республики, является право запросов и интерпелляций депутатов. Однако развитие 4 республики показало, что это средство парламентского контроля — часто, правда, употреблявшееся — становилось в руках депутатов буржуазных партий, как правило, скорее орудием пропаганды концепций, представляемых этими депутатами, чем оружием парламента. Многие проекты интерпелляций, направленных на действительный контроль за правительственной деятельностью (в частности, многие интерпелляции прогрессивных депутатов) вообще не были рассмотрены. Право запросов и интерпелляций депутатов не стало, таким образом, в действительности действенным средством контроля над правительством со стороны парламента.

Иной формой парламентского контроля в парламентских государствах являются расследовательские комиссии парламента. В течение 4 республики был создан целый ряд расследовательских комиссий для расследования многих скандалов, возмущавших общественность (генеральская афера, афера пиастров, афера с вином и т. д.). Но нельзя не обратить внимания на тот факт, что практические результаты работы расследовательских комиссий — поскольку они вообще были созданы — во всех случаях равнялись нулю. Поэтому деятельность расследовательских комиссий парламента 4 республики необходимо рассматривать крайне скептически.

Наиболее значительные средства парламентского контроля связаны непосредственно с конструкцией ответственности правительства. Институт парламентского вотума доверия правительству означает, что правительство в своем существовании зависит от доверия парламента, а именно как при своем возникновении, так и в течение своей деятельности.

Сначала рассматривается вопрос о парламентском доверии в связи с возникновением правительства. Для четвертой республики характерно, что оба президента часто выбирали министров-президентов в прямом противоречии с парламентарными обычностями. „Изоляция“ КПФ и раздробленность политических сил буржуазии вели при составлении

правительств к затруднениям, которые не могли устранить даже изменения конституции произведенные в 1954 году.

Поскольку речь идет о влиянии Национального Собрания на дальнейшее существование уже существующего правительства, рассматриваются два средства — поставление вопроса о доверии правительством и депутатское предложение о вотуме недоверия (*notion de censure*). В то время как последнее средство реального значения не имело, история 4 республики показала, что первое средство превратилось в одно из наиболее употребляемых орудий для проведения правительственных требований в парламенте. Тем не менее постоянное увеличение количества поставленных вопросов о доверии свидетельствует о постоянно растущей неустойчивости буржуазных правительственных коалиций 4 республики.

Подводя же итоги познаний, касающихся проблематики, с которой были связаны вопросы доверия в период 4 республики, мы установим, что буржуазные коалиционные правительства постоянно стремились заменить дискуссии об общей правительственной политике парламентскими прениями о хозяйственных и финансовых проблемах, т. е. подsunуть парламенту для дискуссии, вместо общего направления государственной политики, вопрос финансового обеспечения существующей государственной политики, а именно, как правило, путем предоставленных правительству полномочий.

Последняя часть работы посвящена проблематике неустойчивости правительств 4 республики, которая по сравнению с 3 республикой явно возросла. Буржуазные теоретики усматривают в неустойчивости правительств 4 республики один из главных недостатков (*vice du régime*) системы 4 республики. На неустойчивость правительств 4 республики сваливались все затруднения, с которыми встречалась французская буржуазия в период 4 республики, а именно, начиная с финансовых затруднений и кончая падением международного авторитета. При этом, однако, вопрос об устойчивости правительств толкуется буржуазными теоретиками весьма абстрактно. Основная проблема 4 республики заключалась не в выборе: устойчивость — неустойчивость, а в вопросе: какая устойчивость, устойчивость во имя кого? Вину за путь неустойчивых правительственных коалиций несут единственно левые буржуазные направления, в особенности же социалисты, которые возвели „изоляцию“ коммунистов в „принцип“. В течение всего периода 4 республики, в особенности же в 1947 и снова в 1956 году существовали предпосылки для установления демократического правительства народного фронта.

Путь, начатый в 4 республике некоторыми буржуазными партиями и социалистами, вел необходимо к дискредитированию парламентно-демократической формы правительства, к потрясению всей системы и к поддержанию концепции генерала де Голя.

С другой же стороны развитие 4 республики показало мастерство французской буржуазии в парламентской тактике и комбинации, так как при крайней неустойчивости и частом чередовании правительств в общем удержалась редкая устойчивость лиц (в правительствах и даже в отдельных министерских креслах) и в конце концов и политики.

RÉSUMÉ

Le contrôle politique du gouvernement exercée par le parlement est le problème essentiel du système parlementaire. Il ne s'agit, pas toutefois, de la conception constitutionnelle à elle seule, d'une énumération des moyens juridiques formels de ce contrôle, mais avant tout de l'état réel. Si on veut procéder à une analyse du problème du contrôle politique exercée par le parlement vis à vis le gouvernement dans la 4ème République, il est indispensable de prendre en considération aussi l'emploi de tous les moyens du contrôle parlementaire dans la pratique ainsi que les résultats.

Le premier des moyens examinés du contrôle politique exercé par le parlement vis-à-vis le

gouvernement de la 4^{ème} République est le droit des députés de poser des questions et de faire des interpellations. Le développement de la 4^{ème} République nous montre que ce moyen du contrôle parlementaire — bien qu'il fut usé fréquemment — devenait dans les mains des députés des partis bourgeois, en règle générale, plutôt un moyen de propagande des conceptions représentés par ces députés, qu'une arme dans les mains du parlement.

Les nombreuses motions d'interpellation visées au contrôle effectif de l'activité gouvernementale (surtout les nombreuses interpellations des députés progressistes) n'ont jamais été discutées. Ainsi le droit des députés de poser des questions et de faire des interpellations est nullement devenu le moyen effectif du contrôle du gouvernement exercée par le parlement.

Une autre forme du contrôle parlementaire dans les Etats parlementaires sont les commissions d'enquête établies par les parlements. Pendant la 4^{ème} République toute une série des commissions d'enquête fut créée pour examiner de nombreux scandales qui ont indigné le public (l'affaire des généraux, l'affaire des piastres, l'affaire du vin etc.). Il ne faut pas ignorer toutefois le fait que les résultats pratiques du travail des commissions — si jamais elles ont été créées — valaient zéro. Il en suit que l'activité des commissions d'enquête établies par le parlement de la 4^{ème} République peut être jugée avec bien de scepticisme.

Les moyens les plus importants du contrôle parlementaire sont liés directement à la construction de la responsabilité du gouvernement. L'institution de la confiance du parlement envers le gouvernement signifie que le gouvernement est lié, en ce qui concerne son existence, à la confiance du parlement dès son origine ainsi que pendant la période de entière de son activité.

Le problème de la confiance du parlement est analysé d'abord en connexion avec l'origine du gouvernement. Il est caractéristique de la 4^{ème} République que les deux présidents ont souvent choisis les premiers ministres tout à fait contrairement aux usages parlementaires. L'"isolation" du PCF et la dispersion des forces politiques de la bourgeoisie pendant la formation des gouvernements ont menés toujours à des difficultés qui n'ont même pu être écartés par des changements de la Constitution effectués en 1954.

En ce qui concerne l'influence de l'Assemblée Nationale sur la durée du gouvernement existant, on examine deux moyens: la question de confiance posée par le gouvernement et la motion de censure présentée par les députés. Pendant que ce dernier n'avait pas de signification réel, l'histoire de la 4^{ème} République nous a montré que le premier moyen est devenu une des armes les plus souvent usées pour faire prévaloir au parlement les exigences du gouvernement en question. Néanmoins le nombre systématiquement croissant des questions de confiance est un témoignage de l'instabilité de plus en plus grande des coalitions bourgeoises de la 4^{ème} République.

En résumant les résultats de nos examinations des problèmes auxquels les questions de confiance étaient liées pendant la 4^{ème} République, nous trouvons que les gouvernements de la coalition bourgeoise s'efforçaient d'une manière permanente de remplacer les discussions sur la politique générale du gouvernement par des débats parlementaires sur des problèmes économiques et financiers, à savoir de glisser au parlement le problème de l'assurance financière de la politique du gouvernement au lieu de discuter la tendance générale de la politique de l'Etat, ce qui est rendu possible, en règle générale, par voie des pleins pouvoirs accordés au gouvernement.

La dernière partie de l'étude est dévouée au problème de l'instabilité des gouvernements de la 4^{ème} République qui a augmenté considérablement en comparaison avec celle de la 3^{ème} République. Les théoriciens bourgeois voient dans l'instabilité des gouvernements de la 4^{ème} République un des vices principaux du système de la 4^{ème} République. C'est sur cette instabilité des gouvernements que toutes les difficultés rencontrées par la bourgeoisie de la 4^{ème} République furent rejetées, à partir des difficultés d'ordre financier jusqu'à la diminution de son autorité internationale. En même temps le problème de la stabilité des gouvernements est

traité d'une manière très abstraite par les théoriciens bourgeois. Le problème fondamental de la 4ème République ne se posait pas de la manière suivante, à savoir: stabilité ou instabilité, mais quelle stabilité, au nom de qui. Seul coupables de la voie des coalitions gouvernementales instables sont les tendances bourgeoises de gauche, et avant tout les socialistes, qui ont établi comme leur principe l'"isolation" des communistes. Cependant dans la période entière de la 4ème République, notamment en 1947 et à nouveau en 1956 les conditions pour instaurer un gouvernement démocratique du front populaire existaient.

Le chemin pris par certains partis bourgeois et les partis socialistes dans la 4ème République menait nécessairement à un discrédit de la forme démocratique du gouvernement, à un bouleversement du système entier et au soutien des conceptions du général de Gaulle.

D'autre part le développement de la 4ème République a montré la maîtrise de la bourgeoisie française en ce qui concerne la tactique et la combinaison parlementaire, car avec l'instabilité excessive et avec les changements fréquents des gouvernements, une stabilité rare des personnalités et aussi de la politique fut maintenue (non seulement au sein du gouvernement mais aussi en ce qui concerne les chaires ministérielles différentes).