

KRZYSZTOF WOŁOWSKI

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PREZYDENTA W V REPUBLICIE FRANCUSKIEJ

Tradycja ustroju parlamentarnego wymaga, by głowa państwa była politycznie nieodpowiedzialna, upatrując w tym jeden z dogmatów ortodoksji parlamentarnej¹. Z historycznego punktu widzenia nieodpowiedzialność ta jest transpozycją dawniejszej reguły nietykalności monarchy — w jednym i w drugim przypadku cel jest ten sam: utrzymanie głowy państwa poza codzienną walką polityczną². Zarówno w III jak i w IV Republice Francuskiej nieodpowiedzialność prezydenta wiązała się ściśle z całkowitym brakiem władzy. Jego nieodpowiedzialność — powiada René Capitant — była zarazem konsekwencją i gwarancją nicości politycznej³. To samo ma na myśli Jean Chatelain kiedy mówi, że nieodpowiedzialność stanowi odwrotną stronę czysto symbolicznej roli prezydenta⁴. W tej chwili nie jest dla nas istotne czy nieodpowiedzialność była rezultatem słabej pozycji prezydenta, czy vice versa, słaba pozycja była konsekwencją nieodpowiedzialności. Ważne jest natomiast, że nieodpowiedzialność prezydenta w obydwu poprzednich republikach wiązała się z brakiem realnej i samodzielnej władzy. Kiedy prezydent nie mógł samodzielnie podjąć żadnego działania, wydać żadnego aktu, jego nieodpowiedzialność nie mogła przedstawiać żadnego niebezpieczeństwa, ponieważ okrywała rzeczywistą niezdolność działania. Za działania prezydenta odpowiedzialność ponosili ich faktyczni sprawcy, tzn. ministrowie.

Zagadnienie odpowiedzialności nabiera znaczenia dopiero wówczas,

¹ G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12 wyd., Paris 1966, s. 144; por. J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 2 wyd., Paris 1947, s. 770.

² G. Berlia, *Le Président de la République dans la Constitution de 1958*, *Revue de Droit Public*, 1959 nr 1, s. 75.

³ R. Capitant, *L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de L'État*, w: *Encyclopédie Française*, t. X — *L'État*, Paris 1964, s. 161. Rozwijając swój pogląd Capitant mówi: „Konsekwencją, ponieważ można ponosić odpowiedzialność tylko za decyzje powzięte swobodnie; gwarancją, ponieważ nieodpowiedzialność oznacza dla niego zakaz swobodnego działania”.

⁴ J. Chatelain, *La nouvelle Constitution et le régime politique de la France*, Paris 1959, s. 115.

gdy jest za co ją ponosić. Otóż właśnie w tym przypadku konstytucja V Republiki wprowadziła sytuację wysoce charakterystyczną. W ustroju tym prezydent zyskał szereg niezwykle poważnych uprawnień osobistych stając się zasadniczym ogniwem ustroju, a w praktyce także rzeczywistym szefem egzekutywy. W porównaniu z poprzednim okresem nastąpiła więc istotna zmiana w zakresie i charakterze władzy prezydenckiej. O nicości prezydenta nie może już być mowy. Tymczasem jednak konstytucja, która według pierwotnej opinii jej autorów miała ustanawiać ustrój parlamentarny⁵, utrzymuje nadal zasadę politycznej nieodpowiedzialności prezydenta. W tej sytuacji słusznie podnosi się w literaturze, że istnieje logiczna sprzeczność między jego szerokimi uprawnieniami osobistymi a nieodpowiedzialnością polityczną⁶, między tą nieodpowiedzialnością a funkcją, którą prezydent sprawuje⁷. Nieodpowiedzialność przestała już być synonimem braku władzy⁸, przeciwnie, osłania ona poważną, autonomiczną władzę prezydenta.

Zapytajmy więc czy rzeczywiście w V Republice konstytucja całkowicie wyklucza odpowiedzialność polityczną prezydenta? Francuska konstytucja z 1958 r. kwestię odpowiedzialności prezydenta Republiki rozstrzyga w swoim art. 68. Stanowi on, że prezydent Republiki jest odpowiedzialny za akty podjęte w związku ze sprawowaniem funkcji tylko w przypadku zdrady stanu. W stan oskarżenia stawiają go wówczas obie izby parlamentu, stanowiące na podstawie identycznego, publicznego głosowania absolutną większością głosów, a sędzi Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości wyłaniany przez parlament w specjalnym trybie⁹ i będący właściwie jego delegacją. A zatem w świetle konstytucji V Republiki prezydent — tak jak w III czy IV Republice — jest nieodpowiedzialny politycznie i karnie poza przypadkiem zdrady stanu.

⁵ Por. np. przemówienie ówczesnego ministra sprawiedliwości Michela Debré przed Zgromadzeniem Ogólnym Rady Stanu z 27 VIII 1958 r.: „Rząd pragnął odnowić ustrój parlamentarny. Powiedziałbym nawet, że chce go ustanowić, ponieważ dla rozlicznych powodów Republika nie zdołała go nigdy wprowadzić [...]. Nie ustrój prezydencki — droga przed nami jest prosta, to droga ustroju parlamentarnego”, M. Debré, *La Nouvelle Constitution*, Tours 1953, s. 2-4. Sam de Gaulle na propozycję wprowadzenia ustroju prezydenckiego miał odpowiedzieć: „Ustrój prezydencki nie byłby zgodny z naszą tradycją. W politycznym pomieszczeniu Francji przemieniłyby się szybko w dyktaturę”, J. R. Tournoux, *Les secrets d'État*, Paris 1960, s. 420. Por. także oświadczenie ministra Janota w Konsultacyjnym Komitecie Konstytucyjnym, *Travaux préparatoires de la Constitution. Avis et débats au Comité Consultatif constitutionnel*, Paris 1960, s. 44.

⁶ J. Chatelain, op. cit., s. 18.

⁷ G. Berlia, op. cit., s. 84. Por. opinię J. Georgela: „Chcąc nie chcąc należy przyznać, że obstawanie przy tej nieodpowiedzialności nie daje się pogodzić z dzierżeniem bardzo szerokiej władzy i poważnymi możliwościami monarchy konstytucyjnego”, J. Georgel, *Critiques et réforme des Constitutions de la République. De la Quatrième à la Sixième?*, t. II, Paris 1960, s. 128.

⁸ P. Avril, *Le régime politique de la Ve République*, 2 wyd., Paris 1967, s. 214.

⁹ Art. 67 konstytucji francuskiej z 1958 r.

Przestępstwa zdrady stanu, której dopuściłby się prezydent, nie precyzuje bliżej konstytucja ani kodeks karny. Żaden akt prawny nie określa ani istoty zdrady stanu, ani grożącej za nią kary¹⁰. Ten stan nie jest nowy. Jakkolwiek bowiem o zdradzie stanu mówiła większość francuskich konstytucji¹¹, to jedynie w konstytucji z 1848 r. można znaleźć jej definicję, a i ta jest dzisiaj zupełnie nieprzydatna¹². W braku wskazań konstytucyjnych i ustawodawczych, a także orzecznictwa, dla ustalenia pojęcia zdrady stanu trzeba odwołać się do doktryny, w której, pomimo różnorodności przyjmowanych określeń¹³, można w zasadzie odnaleźć

¹⁰ Por. R. E. Charlier, *Cours de droit constitutionnel 1966-1967*, Paris s. 153 i n., gdzie autor szczegółowo analizuje pojęcie zdrady stanu w świetle aktów prawnych, orzecznictwa i rozwiązań przyjętych w kolejnych konstytucjach francuskich. Por. także P. Desmotte, *De la responsabilité pénale des ministres en régime français*, Paris 1968. s. 272 i n.

¹¹ Por.: art. 1 i 7, Sekcja V Tytuł X Konstytucji Żyrodystowskiej; art. 106 i 107 konstytucji Roku III; art. 33 Karty z 1814 r.; art. 28 Karty z 1830 r.; art. 68 konstytucji z 1848 r.; art. 6 ustawy konstytucyjnej z 25 lutego 1875 r.; art. 107 projektu konstytucji z 19 kwietnia 1946 r.; art. 42 konstytucji z 27 października 1946 r.

¹² Art. 68 konstytucji z 1848 r. po stwierdzeniu w zd. 1, że prezydent Republiki, ministrowie, przedstawiciele władzy publicznej są odpowiedzialni, każdy w swoim zakresie, za wszystkie akty rządu i administracji, stanowił: „Toute mesure par la quelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison [...]”. Było to — jeśli pominąć art. 106-107 konstytucji roku III, mające inny charakter — jedyne bliższe określenie zdrady stanu. Trudno wszakże uważać, bo tylko ten czyn można było traktować jako zdradę stanu. Z drugiej strony artykuł ten jest doskonalym przykładem zmienności koncepcji zbrodni politycznej. To co konstytucja II Republiki kwalifikowała jako zbrodnię stanu zostało dopuszczone pod pewnymi warunkami zarówno przez konstytucje III i IV Republiki, jak i — już bez żadnych ograniczeń — przez konstytucję V Republiki. Decyzja prezydenta de Gaulle'a o rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego z jesieni 1962 r., czy z maja 1968 r., w świetle art. 68 konstytucji z 1848 r. byłaby zbrodnią stanu.

¹³ Ograniczymy się tutaj do wskazania kilku definicji sformułowanych przez naukę. I tak pierwsi komentatorzy konstytucji z 1875 r. Bard i Robiquet przez zbrodnię stanu rozumieli wszelkie „akty, przez które władza wykonawcza narusza prawa reprezentacji narodowej” (*La Constitution de 1875*, Paris 1876, s. 270), a Maurice Hauriou w swym podręczniku pisał: „Zdrada stanu jest zbrodnią z gruntu polityczną; w rzeczywistości zamiarem jest usiłowanie zamachu stanu, tzn. o wiele bardziej zdrada stanu względem instytucji konstytucyjnych niż zdrada z punktu widzenia patriotycznego” (*Précis de droit constitutionnel*, Paris 1929, s. 415). Z autorów współczesnych G. Burdeau powiada: „Chodzi o zbrodnię sui generis wpływającą z poważnego naruszenia obowiązków urzędu” (*Cours de droit constitutionnel 1962-1963*, s. 574); G. Vedel uważa, że zdrada stanu to „poważne pogwałcenie obowiązków urzędu” (*Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1949, s. 431); wreszcie P. Desmotte twierdzi: „Zdrada stanu jest zbrodnią polityczną [...] wyznaczoną nie tylko przez wszelki bezprawny czyn prezydenta w stosunku do Zgromadzenia, ale i przez wszelkie poważne uchybienie obowiązkowi jego urzędu” (op. cit., s. 273). Warto zwrócić uwagę, że o ile wcześniejsze definicje — chyba pod wpływem konstytucji 1848 r. — wiązały zdradę stanu z zamachem przeciwko

wspólną ideę: zdrada stanu to zbrodnia polityczna, nie zdefiniowana przez kodeks karny, a polegająca na nadużyciu przez prezydenta swej funkcji dla działania sprzecznego z konstytucją lub najwyższymi interesami państwa¹⁴.

Znacznie dalej idącą definicję zdrady stanu sformułował na gruncie aktualnej konstytucji francuskiej Marcel Prélot. Uważa on, że dla oskarżenia prezydenta o zdradę stanu „wystarczy, by zajął on stanowisko polityczne stawiające go w jasnej i głębokiej sprzeczności z innymi reprezentantami narodu”¹⁵. Decyzja izb o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia byłaby w gruncie rzeczy, jego zdaniem, uchwaleniem w stosunku do niego wniosku nieufności, tyle że trudniejszego do osiągnięcia i poważniejszego w konsekwencjach. Stanowisko Prélota wydaje się na pierwszy rzut oka słuszne, albowiem wobec braku sprecyzowania pojęcia zdrady stanu można by za nią uważać zarówno naruszenie postanowień konstytucji, kodeksu karnego i innych aktów prawnych, a może nawet prawa zwyczajowego czy ogólnych reguł prawa. Dla oskarżenia o zdradę stanu prezydent nie musi być przestępcą prawa pospolitego, nie musi też obowiązywać w stosunku do niego zasada *nullum crimen sine lege*. Dyskrecjonalność władzy Trybunału Stanu wynika zresztą bezpośrednio z brzmienia ust. 2 art. 68 konstytucji, który stanowi: „Członkowie rządu są odpowiedzialni karnie [...]. W przypadku przewidzianym w niniejszym ustępie Trybunał Stanu jest związany definicją zbrodni i występków jak również określeniem kar takich, jakie wynikają z obowiązujących ustaw karnych [...]”. Ponieważ o prezydencie jest mowa w ust. 1 art. 68, przeto jasne jest, że obowiązek przestrzegania definicji przestępstw i kar kodeksowych nie obejmuje zdrady stanu. Gdyby ustawodawca konstytucyjny pragnął rozciągnąć je na oskarżenie prezydenta z pewnością nie wprowadziłby ograniczenia, o którym mowa w ust. 2¹⁶. Zresztą materiały z prac przygotowawczych nad konstytucją dowodzą, że to ograniczenie wcale nie było przypadkowe¹⁷. Nie można wszakże zapominać, że prezydent może zostać oskarżony o zdradę stanu tylko wówczas, gdy dopuści

parlamentowi lub instytucjom konstytucyjnym, o tyle definicje współczesne przyjmują szersze rozumienie zdrady stanu.

¹⁴ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 9 wyd., Paris 1966, s. 665, A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1966, s. 774.

¹⁵ M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3 wyd., Paris 1963, s. 640-641; tenże, *La Constitution de la V^e République*, w: *Encyclopédie Française*, t. X, op. cit., s. 212. Stanowisko to zdaje się podzielać H. Tay, *Le régime présidentiel et la France*, Paris 1967, s. 273 - 274.

¹⁶ P. Desmotte, op. cit., s. 275.

¹⁷ Przed Konsultacyjnym Komitetem Konstytucyjnym M. Dejean zaznaczył, że końcowe postanowienia ust. 2 art. 68 nie powinny się odnosić do zdrady stanu. Przedstawiciel rządu podzielił tę interpretację i by usunąć wątpliwości postanowił dodać na początku zd. 2 ust. 2 słowa: „W wypadku przewidzianym w ustępie drugim”. Por. *Travaux préparatoires ...*, op. cit., s. 66 - 67.

się bardzo poważnego przestępstwa w stosunku do reguł prawnych, które jest obowiązany przestrzegać. I to nawet nie wszystkich, lecz tych, które dotyczą państwa, ojczyzny i ustroju. Przede wszystkim zdradą stanu będzie pogwałcenie przepisów konstytucji lub uchybienie wynikającym z niej obowiązkom. Biorąc jednak pod uwagę, że konstytucje zawierają przepisy o ogólniejszym charakterze, które — jak tego dowodzi doświadczenie — mogą nieraz wywoływać rozbieżność opinii, przyjąć by należało, że nie można traktować jako zdrady stanu postępowania prezydenta opartego na interpretacji konstytucji odmiennej od tej, jaką przyjmują jego oskarżyciele. Zdrady stanu dopuści się prezydent tylko wtedy, gdy uchybi obowiązkom konstytucyjnym w sposób nie budzący wątpliwości i nie dający się usprawiedliwić drogą żadnej interpretacji¹⁸. W rezultacie trzeba by przyjąć węższe rozumienie zdrady stanu, niż tego chce Prélot i uznać, że sama sprzeczność między stanowiskami prezydenta i innych reprezentantów narodu, choćby była najbardziej jasna i głęboka, nie będzie jeszcze wystarczała do oskarżenia prezydenta o zdradę stanu.

Mimo tego stwierdzenia nie można jednak wykluczyć możliwości ewentualnego przekształcenia w przyszłości procedury z art. 68 konstytucji w rzeczywistą procedurę odpowiedzialności politycznej prezydenta. Jeśli przypomnieć, że polityczna odpowiedzialność ministrów przed parlamentem wykształciła się stopniowo z ich odpowiedzialności karnej, wówczas perspektywa podobnej ewolucji odpowiedzialności prezydenta może okazać się zupełnie realna. Już raz istniały w V Republice) warunki jej urzeczywistnienia. Wydaje się więc, że gdyby nie przegrana ugrupowań przeciwnych de Gaulle'owi w referendum z 28 października 1962 r. i w wyborach ustawodawczych z listopada tegoż roku, oskarżenie prezydenta o wykroczenie służbowe sformułowane podczas kampanii wyborczej przez przewodniczącego senatu¹⁹, Gastona Monnerville'a, mogło doprowadzić do uruchomienia procedury z art. 68 konstytucji i stać się podstawą dla następnej praktyki. Wszelako trzeba podkreślić, że taka ewolucja prowadziłaby do pewnych nieadekwatności. Prezydent pochodzący z bezpośredniego wyboru całego narodu (od 1962 r.) byłby bowiem odpowiedzialny nie przed samym narodem, lecz przed organem będącym emanacją parlamentu, a więc organem pośrednim wyłanianym przez innych reprezentantów narodu. W konkluzji dotychczasowych rozważań należałoby stwierdzić, że konstytucja V Republiki nie precyzując pojęcia zdrady stanu, nie wyklucza tym samym możliwości wykorzystania art. 68 konstytucji dla wprowadzenia odpowiedzialności prezydenta²⁰.

¹⁸ R. E. Charlier, op. cit., s. 155.

¹⁹ Por. przemówienie Gastona Monnerville'a na kongresie partii radykalnej w Vichy 30 września 1962 r., przedrukowane częściowo w *L'Anne Politique* 1962, s. 105 oraz w *Le Monde* z 2 X 1962 r.

²⁰ Oczywiście niezbędnym warunkiem oskarżenia prezydenta w trybie art. 68 jest zasiadanie w Zgromadzeniu nieprzychylniej mu większości. W praktyce zatem

Zastosowanie art. 68 konstytucji wymaga uruchamiania ciężkiego i skomplikowanego mechanizmu. W tej sytuacji nasuwa się pytanie: czy konstytucja V Republiki nie stwarza innych możliwości pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności? Czy procedura art. 68 stanowi jedyną drogę zmuszenia prezydenta do rezygnacji z urzędu? Otóż Wydaje się, że nie, że są inne możliwości, chociaż nie wynikają, bezpośrednio z konstytucji, lecz z ustanowionego przez nią mechanizmu ustrojowego. Na ich istnienie zwracają uwagę: M. Prélot²¹, R. Capitant²² i M. Schumann²³, a sygnalizowali je już A. Mathiot²⁴ i J. Georget²⁵.

W myśl aktualnej konstytucji Francji (art. 12) prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego leży w wyłącznej — wyjętej spod kontrasygnaty ministerialnej — kompetencji prezydenta Republiki, Rzecz jasna, u podstaw decyzji prezydenta o rozwiązaniu muszą leżeć określone przyczyny. Zarządzając rozwiązanie z reguły reaguje on na stanowisko, jakie Zgromadzenie zajęło w stosunku do rządu²⁶. Jeśli ogłasza rozwiązanie w następstwie obalenia rządu, wówczas staje w pozycji obrońcy rządu, który opozycja uważa za jego własny rząd.

Jak wiadomo rząd jest w V Republice odpowiedzialny, zgodnie z zasadami ustroju parlamentarno-gabinetowego, przed parlamentem. Równocześnie jednak jest on odpowiedzialny — w każdym razie faktycznie — przed prezydentem Republiki. Na mocy postanowień konstytucji odpowiedzialność przed parlamentem rozciąga się na wszystkie akty rządowe. Tymczasem wśród aktów rządowych jest także grupa aktów pochodzących zarazem od szefa państwa i szefa rządu²⁷. W praktyce od dawna nie jest tajemnicą, że nie tylko zasadnicze kierunki polityki państwowej,

postawienie prezydenta przed Trybunałem Stanu będzie zależało bardziej od składu parlamentu niż od postępowania prezydenta. Jeśli większość przychylna prezydentowi będzie znaczna trudno wyobrazić sobie zastosowanie art. 68 nawet w przypadku poważnego i nie podlegającego dyskusji naruszenia konstytucji lub uchybienia wynikającym z niej obowiązkom.

²¹ M. Prélat, *La Constitution...*, op. cit., s. 212.

²² R. Capitant, op. cit., s. 161.

²³ M. Schuman, *Le ressort des institutions*, Revue de Paris, październik 1965.

²⁴ A. Mathiot, *La Constitution du 4 octobre 1958*, Annuaire de législation française et étrangère, t. VII — 1958, s. 110.

²⁵ J. Georget, op. cit., t. II, s. 126.

²⁶ Nie zawsze rozwiązanie Zgromadzenia musi być następstwem obalenia rządu. W czerwcu 1968 r. prezydent de Gaulle zarządził rozwiązanie w związku z niezwykle skomplikowaną sytuacją wewnętrzną państwa — gwałtowne rozruchy studenckie i wielodniowy strajk generalny — pragnąc poprzez wybory otrzymać odpowiedź na pytanie: czy powinien dalej sprawować władzę czy też wycofać się z życia politycznego. Rozwiązanie to zresztą stanowi doskonały przykład wykorzystywania przez byłego prezydenta Francji prawa rozwiązania dla stawiania swej odpowiedzialności bezpośrednio przed narodem, o czym będzie mowa w dalszym ciągu artykułu.

²⁷ Por, na ten temat R. Capitant, op. cit., s. 157-158; A. Hauriou, op. cit., s. 689 i n.; M. Prélot, *Institutions politiques ...*, op. cit., s. 657 i n.

ale również podstawowe decyzje polityczne pochodzą od prezydenta Republiki. General de Gaulle niejednokrotnie w swoich przemówieniach mówił o tym *expressis verbis*²⁸. Ponieważ rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem za całokształt swej działalności, przeto odpowiada także za decyzje podjęte przez prezydenta. Podkreślał to premier Pompidou podczas jednej z debat parlamentarnych zapewniając, że „wszystkie decyzje polityczne zobowiązują rząd i przede wszystkim premiera”²⁹. W ten sposób dochodzimy do bardzo istotnego stwierdzenia, że w ustroju V Republiki odpowiedzialność prezydencka rodzi się z odpowiedzialności ministerialnej. Jeśli bowiem w związku z decyzją, o której wiadomo, że została podjęta przez prezydenta, uchwalony zostanie wniosek nieufności w stosunku do rządu, to jest oczywiste, że będzie on wymierzony przede wszystkim przeciwko prezydentowi. Praktyka V Republiki przynosi wiele przykładów ilustrujących to zjawisko. Ograniczymy się do wskazania, że wniosek nieufności złożony 28 kwietnia 1960 r. był wyraźnym protestem przeciwko odmowie prezydenta zwołania sesji nadzwyczajnej parlamentu na żądanie konstytucyjnej większości deputowanych. Wniosek ten — powiadają Léo Hamon i J. M. Cotteret — był jawnie wymierzony przeciwko „decyzji, o której doskonale wiadomo, że była decyzją prezydenta Re-

²⁸ Najbardziej wymowna pod tym względem jest może wypowiedź na konferencji prasowej 9 września 1965 r. Dla jasności przytaczamy obszerniejszy jej fragment: „Tak! fakt, że prezydent Republiki, powołany i podtrzymany przez zaufanie całości narodu, działał zgodnie z zadaniami i obowiązkami, jakie w naszym ustroju nakłada na niego jego funkcja, gdy w ciągu ostatnich siedmiu lat ustalał kierunek polityki francuskiej na wewnątrz i na zewnątrz, gdy kontrolował ją w miarę rozwoju, gdy podejmował najwyższe decyzje odnośnie do problemów, które wiązały przyszłość i które, przez to, dały możliwość przecięcia tyłu węzłów gordyjskich. Tak było w dziedzinach instytucji, bezpieczeństwa państwa, obrony narodowej, ogólnego rozwoju kraju, stabilizacji ekonomicznej, finansowej i monetarnej itd., czy też w sprawie algierskiej, Europy, dekolonizacji, współpracy afrykańskiej, naszej postawy wobec Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Anglii, Rosji, Chin, Ameryki Łacińskiej, Wschodu, itd. [...]” cyt. według A. Passeron, *De Gaulle parle 1962 - 1966*, Paris 1966, s. 119. Por. także przemówienie z 20 września 1962 r., gdzie generał powiedział m. in.: „Rozumie się samo przez się, że całokształt tych uprawnień, stałych lub ewentualnych, prowadzi prezydenta do inspirowania, orientowania, ożywiania działalności narodowej. Zdarza się, że musi on prowadzić ją bezpośrednio, jak ja to uczyniłem np. w całej sprawie algierskiej [...]” (podkr. K. W.), *ibidem*, s. 39 - 40.

²⁹ W dalszym ciągu Pompidou dodał: „We wszystkich dziedzinach jako bodziec, linię ogólną, kontynuację, uważam rolę szefa państwa za zasadniczą, [...] natomiast nie byłbym w stanie kontynuować mego zadania ani ponosić obowiązków o ile bym nie był teraz i w przyszłości w pełni zgodny co do wszystkich aspektów polityki, której prowadzenie zresztą w miarę toczących się wydarzeń należy do mnie wraz z rządem, którego działalnością kieruję. Oto dlaczego uważam się za w pełni odpowiedzialnego za tę politykę przed Zgromadzeniem, do którego należy, jeśli będzie to uważało za właściwe, mnie cenzurować”, J. O., *Débats parlementaires, Assemblée Nationale, séance du 24 avril 1964*, s. 951.

publiki"³⁰. Jeszcze wyraźniej problem ten wystąpił w chwili uchwalenia wniosku nieufności rządowi Pompidou 5 października 1962 r. w następstwie sprzecznej z konstytucją decyzji de Gaulle'a o wykorzystaniu art. 11 dla przeprowadzenia referendum zmieniającego zasady wyboru szefa państwa. „L'Année Politique 1962” tak skomentował to wydarzenie: „Nigdy jeszcze prezydent Republiki nie był tak bezpośrednio atakowany poprzez rząd”³¹.

Można zatem powiedzieć, że Zgromadzenie — przy takim ustawieniu stosunków między prezydentem a rządem jak za czasów de Gaulle'a — pośrednio kwestionuje decyzję prezydenta. Uchwalenie wniosku nieufności lub odmowa zaufania rządowi pociąga za sobą z konieczności postawienie odpowiedzialności prezydenckiej równoległe z odpowiedzialnością rządu. Rozwiązując Zgromadzenie prezydent przenosi powstały konflikt przed samego suwerena, angażując swoją i tylko swoją odpowiedzialność wobec narodu.

Jeżeli werdykt narodu jest korzystny dla prezydenta, dotychczasowa większość parlamentarna będzie musiała ustąpić miejsca większości nowej, podtrzymującej jego politykę. W tej sytuacji pozycja prezydenta będzie wzmocniona, a rząd odpowiadający jego woli pozostanie u władzy. Jeżeli natomiast werdykt narodu okaże się korzystny dla przeciwników prezydenta, dotychczasowa większość zostanie potwierdzona i wzmocniona. Prezydent znajdzie się wówczas w trudnej sytuacji. Nie mogąc utrzymać dotychczasowego rządu ani powołać nowego zgodnie ze swą wolą, będzie musiał albo ugiąć się przed Zgromadzeniem i wyznaczyć rząd odpowiadający jego życzeniom, albo też podać się samemu do dymisji. François Goguel powiada: „[...] jeśli nowe Zgromadzenie Naroduwa nie zgadza się z rządem, który -mianował on w chwili jego zebrania się, prezydent będzie zmuszony wycofać się”³². Za takim stanowiskiem przemawia treść ust. 4 art. 12, który zakazuje rozwiązania nowo obranego Zgromadzenia w okresie pierwszego roku kadencji. Zgromadzeniu, w swej większości wrogo nastawionemu wobec prezydenta, nie będzie bowiem brakowało środków do wymuszenia! na nim dymisji, prezydent zaś nie będzie dysponował środkami obrony. Nie wydaje się jednak, by mógł on wybrać drogę poddania się woli Zgromadzenia. Będąc tak jak i ono mandatariuszem narodu, prezydent nie będzie mógł dopuścić do pomniejszenia swego autorytetu przez rezygnację z rządu cieszącego się jego zaufaniem i realizującego wygodną mu politykę. W przeciwnym razie straciłby możliwość korzystania z szerokich uprawnień konstytucyjnych. Należałoby więc przyjąć raczej, że w przypadku niekorzystnego rezultatu

³⁰ L. Hamon, J. M. Cotteret, *La motion de censure et la convocation du Parlement. Vie et droit parlementaire*. Revue de Droit Public 1960, nr 5, s. 993.

³¹ L'Année Politique 1962, s. 108.

³² F. Goguel, *L'avenir des institutions politiques françaises*, Bulletin S.E.D.E.I.S., supplément futuribles, nr 89 z 1 IV 1965.

wyborów następujących po rozwiązaniu, przed prezydentem stanie alternatywa: podać się do dymisji lub zostać do tego zmuszonym.

W opisanym wyżej bardzo skomplikowanym mechanizmie odpowiedzialności prezydenta można by wyróżnić trzy stadia. Pierwsze to obalenie rządu w związku z decyzją podjętą przez szefa państwa. W takim przypadku obalenie rządu będzie zaatakowaniem prezydenta, na co może on odpowiedzieć tylko rozwiązaniem Zgromadzenia. Mechanizm odpowiedzialności zostanie uruchomiony. Słusznie podkreśla się, że „pociągnięcie prezydenta Republiki do odpowiedzialności przez Zgromadzenie Narodowe stanowi jedynie pierwszą instancję”³³, gdyż zapoczątkowuje tylko mechanizm odpowiedzialności. Pamiętać przy tym trzeba, że inicjatywa może wyjść zarówno od deputowanych, gdy uchwalą oni rządowi wniosek nieufności, jak i od rządu, gdy postawi on wniosek zaufania, który Zgromadzenie odrzuci. Stadium drugie to wybory nowego Zgromadzenia przeprowadzone po rozwiązaniu Zgromadzenia winnego obalenia rządu. Rezultat wyborów ma decydujące znaczenie dla odpowiedzialności prezydenta: od niego zależy czy w Zgromadzeniu zasiądzie większość zwolenników czy przeciwników szefa państwa, a w konsekwencji czy możliwe stanie się zmuszenie go do dymisji. Wreszcie trzecie stadium to wyegzekwowanie na prezydencie werdyktu głosowania ludowego przez nowo obrane Zgromadzenie. Wszelkie akty wrogości wobec prezydenta i cała postawa Zgromadzenia w stosunku do niego są bowiem zależne i zdeterminowane rezultatem tego głosowania. Zgromadzenie — powiada René Capitant — „może obalić szefa państwa tylko wtedy, gdy ciało wyborcze udzieliło mu po temu mandatu”³⁴.

Można by zatem powiedzieć, że jakkolwiek egzekutorem odpowiedzialności prezydenckiej jest Zgromadzenie Narodowe, to jednak prezydent jest odpowiedzialny przed samym narodem, gdyż zasadnicze znaczenie ma głosowanie narodu następujące po rozwiązaniu Zgromadzenia obalającego rząd w związku z decyzją podjętą przez prezydenta. Pamiętać jednak trzeba, że od czasu rewizji konstytucji z 1962 r. szef państwa w przypadku wyboru Zgromadzenia w składzie mu nieprzychylnym dysponuje jedynym co prawda, ale bardzo skutecznym środkiem obrony, może mianowicie, odpowiednio ten krok uzasadniając, podać się do dymisji i stanąć ponownie do wyborów. Wybory prezydenckie, mimo że odbędą się w niewielkim odstępie czasu po wyborach parlamentarnych, mogą przynieść wynik znacznie od nich odbiegający. Nie wnikając głębiej w przyczyny trzeba zaznaczyć, że nie bez wpływu będzie tutaj zarówno charakter uzasadnienia decyzji prezydenckiej, wytworzenie atmo-

³³ Ibidem, s. 25. Por. opinię M. Duvergera: „[...] nikt nie zaprzecza, że rozwiązując Zgromadzenie, w ramach aktualnej konstytucji, prezydent Republiki koniecznie stawia sprawę swego mandatu”, *Le vrai problème du régime présidentiel*, Le Monde z 29 II 1964. Podobnie w artykule *Les bornes du droit*, Le Monde z 1 III 1967.

³⁴ R. Capitant, op. cit., s. 161.

sfery pewnego szantażu politycznego — tak charakterystycznej dla de Gaulle'a i tak często przez niego wykorzystywanej — jak i fakt, że inna będzie postawa wyborców dokonujących wyboru jednostki, w której rękę zgodnie z konstytucją spoczywają losy państwa. Ponowny wybór dokonany w konkretnych okolicznościach nie tylko odbuduje i wzmocni autorytet prezydenta, ale jednocześnie anuluje mandat udzielony Zgromadzeniu do jego obalenia. Wybór ten koncentrujący uwagę całego narodu na jednostce będzie wyrazem zaufania do osoby szefa państwa oraz aprobaty dla realizowanej dotąd i zapowiadanej na przyszłość polityki. Można by w nim widzieć także pośrednią akceptację wybranego przezeń rządu. W tych warunkach — skoro naród imiennie obdarzył prezydenta zaufaniem — Zgromadzenie powinno ustąpić przed jego wolą. Może się jednak zdarzyć, że powołując się na rezultat wyborów parlamentarnych i nie chcąc dostrzec konsekwencji odnowienia mandatu prezydenckiego, Zgromadzenie podtrzyma swe dotychczasowe stanowisko i obali kolejno wyznaczane rządy. Konstytucja nie przewiduje żadnych możliwości rozwiązania powstałego w ten sposób kryzysu. Wydaje się, że prowadziłby on do zablokowania systemu ustrojowego. Uwzględniając jednak nawet tę najdalej idącą konsekwencję — raczej czysto teoretyczną, — trzeba przyznać, że prezydent ma w swym ręku skuteczny oręż obronny.

Praktyka V Republiki, a zwłaszcza postawa generała de Gaulle'a zdają się dowodzić, że mechanizm ustrojowy stworzony przez konstytucję był dotąd rozumiany zgodnie z przedstawionym schematem. Postępowanie de Gaulle'a w październiku 1962 r. stanowi w tym względzie doskonałą ilustrację, chociaż skutek zbiegu w czasie referendum i wyborów następujących po rozwiązaniu, jej obraz nie jest najbardziej przejrzysty. Kiedy szef państwa zdecydował wykorzystać art. 11 konstytucji dla przeforsowania rewizji jej postanowień o powoływaniu prezydenta — co niemal powszechnie uznano za pogwałcenie konstytucji — Zgromadzenie uchwaliło rządowi wniosek nieufności³⁵. Szef państwa zareagował natychmiastowym rozwiązaniem Zgromadzenia. Wybory parlamentarne, które odbyły się 2 i 3 tygodnie po referendum (2 tury) i były jak gdyby ich kontynuacją, nabrały tak jak i ono wyraźnie plebiscytnego charakteru głosowania za lub przeciw de Gaulle'owi. Generał przed wyborami nawoływał tych wszystkich, którzy w referendum głosowali „tak”, by

³⁵ Wniosek nieufności złożony przez opozycję 2 X 1962 r. nie pozostawiał żadnych wątpliwości, że jest wymierzony przeciwko prezydentowi. Głosił on m. in.: „Zgromadzenie Narodowe, zważywszy iż demokracja zakłada poszanowanie ustaw, a przede wszystkim najwyższej ustawy, jaką jest Konstytucja [...] zważywszy że odrzucając głosowanie przez dwie izby Prezydent Republiki gwałci konstytucję, której jest strażnikiem; zważywszy że czyni on w ten sposób wyrwę, przez którą jakiś awanturnik mógłby kiedyś przejść by obalić Republikę i znieść wolności; zważywszy że Prezydent Republiki nie mógł działać inaczej jak tylko na „proposycję” rządu. Cenzuruje rząd”.

potwierdzili swe stanowisko³⁶. Również cała opozycja, która w referendum głosiła odrzucenie przedstawionego projektu, wzywała do głosowania tylko na przeciwników generała³⁷. Dwukrotne potwierdzenie przez wyborców zaufania do szefa państwa — w referendum (28 X) oraz w wyborach parlamentarnych (18 i 25 XI) — pozwoliło temu ostatniemu na dokonanie, w oparciu na przeprowadzonej reformie konstytucji, poważnych przekształceń ustroju V Republiki. Jest jednak oczywiste, że zaufanie, jakim naród obdarzył de Gaulle'a, musi być oceniane w perspektywie szczególnej atmosfery wytworzonej przez niego: straszenie widmem ogólnego chaosu i popadnięcia w dawne rozgrywki międzypartyjne, co miałyby nieuchronnie nastąpić po jego przegranej a w konsekwencji po opuszczeniu urzędu. Z tej perspektywy należy zresztą patrzeć na wszystkie konsultacje ludowe w V Republice.

W pewnym sensie zbliżona sytuacja powstała w maju-czerwcu 1968 r. Dla przecięcia głębokiego i długotrwałego kryzysu, który zachwiał ustrojem i władzą prezydenta — a więc z przyczyn innych niż w 1962 r. i bez obalenia rządu — de Gaulle rozwiązał Zgromadzenie³⁸. Z jego oświadczeń jasno wynikało, że dalsze sprawowanie urzędu uzależnia od ludowego werdyktu³⁹, opozycja zaś wzywała do obalenia rządów generała poprzez klęskę gaullistów w wyborach. Tym razem jeszcze zwycię-

³⁶ Por. przemówienie radiowo-telewizyjne de Gaulle'a z 7 XI 1962 r., w którym powiedział on m. in.: „Francuzki, Francuzi, przypieczętowaliście 28 października potępienie nieszczęsnego reżimu partii i zaznaczyliście wasze wolę ujrzenia Republiki nową, podejmującą swe zadania postępu, rozwoju i wielkości. Lecz 18 i 25 listopada pójdzicie wybierać deputowanych. Ach! gdybyście mogli postąpić tak. by ta druga konsultacja nie sprzeciwiła się pierwszej! Na przekór, w danym przypadku, wszystkim zwyczajom lokalnym i względom ubocznym, gdybyście mogli potwierdzić przez desygnację ludzi wybór, który głosując „tak” dokonaliście co do naszej przyszłości! Francuzki, Francuzi, ja was o to proszę!”, Tekst według *Le Monde* z 9 X 1962.

³⁷ Por. wypowiedź Guy Molleta: „Będziecie głosować w pierwszej turze na partię, jaką zechcecie, lecz nigdy ani w pierwszej ani w drugiej na jakiegos błogosławionego „tak-tak” (podaję za *Le référendum d'octobre et les élections de novembre 1962*, Paris 1965, s. 78). Por. także deklarację Waldeck-Rocheta w *L'Humanité* z 8 XI 1962. *Le Populaire* z 8 XI 1962 pisał: „Ale sytuacja jest teraz jasna: przeciw partii jedynej i jej „przewodnikowi” jedność demokratów francuskich jest konieczna bardziej niż kiedykolwiek”.

³⁸ Deklaracja prezydenta de Gaulle'a z 30 maja 1968 r. *Le Monde* z 1 VI 1968.

³⁹ Np. w przemówieniu z 24 V 1968 r. generał oświadczył m. in.: „Tym razem jeszcze, tym razem zwłaszcza, ja potrzebuję — tak, ja potrzebuję — by naród powiedział, że tego chce [...] W przypadku, gdy wasza odpowiedź będzie „nie” rozumie się samo przez się, że nie będę dłużej spełniał mej funkcji; jeśli przez masowe „tak” wyrażicie mi wasze zaufanie, podejmę z władzami publicznymi i, mam nadzieję, z pomocą wszystkich tych, którzy chcą służyć wspólnemu interesowi, zadanie zmiany, wszędzie gdzie trzeba, wąskich i przestarzałych struktur i szerszego otwarcia drogi dla nowej krwi Francji”. Tekst według *Le Monde* 26-27 V 1968. Inaczej już, w iście dyktatorskim tonie, sprawę tę postawił generał w cytowanym wyżej przemówieniu z 30 maja 1968 r.

stwo — i to zwycięstwo zdecydowane — odniósł szef państwa, ale zawdzięczał je nadzwyczajnym okolicznościom, w jakich znalazło się państwo, a przede wszystkim wywołaniu psychozy antykomunizmu.

Praktyka okresu gaullistowskiego wskazuje więc — i to zarówno ze strony samego prezydenta, który doprowadził do jej powstania, jak i ze strony partii politycznych, które się na nią zgodziły — że wykorzystywanie wyborów następujących po rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego dla realizacji odpowiedzialności prezydenta przed narodem zostało dość powszechnie zaakceptowane. Chodzi jednak w tym przypadku o stawianie kwestii zaufania w sposób pośredni, poprzez wybory poszczególnych deputowanych, w przeciwieństwie do referendum, gdzie jest ona stawiana bezpośrednio przed narodem, co zresztą w obydwu przypadkach wypacza samą instytucję wyborów i referendum.

Odpowiedzialność prezydenta Republiki może się także realizować przy okazji referendum bez względu na zagadnienie, które przedkłada się wyborcom do rozstrzygnięcia. I tę drogę odpowiedzialności prezydenta — tak jak w przypadku rozwiązania Zgromadzenia — wytworzyło postępowanie generała de Gaulle'a. Przekształcił on referendum w „prawdziwą kwestię zaufania”⁴⁰, stawianą przed narodem i znajdującą sankcję w wycofaniu się szefa państwa z życia politycznego. W każdorazowym referendum prezydent przyjmował postawę nie budzącą wątpliwości: albo głosowanie przyniesie szerokie poparcie dla przedłożonego projektu, co de Gaulle będzie rozumiał jako aprobatę swej dotychczasowej działalności i zachętę do dalszego sprawowania urzędu, albo też, przynosząc odpowiedź negatywną lub choćby niepewną, oznaczać będzie dezaprobatę, zmuszającą go do opuszczenia stanowiska. Wszystkie oficjalne wystąpienia generała poprzedzające kolejne referenda były pod tym względem jednoznaczne. Ograniczmy się tutaj do wskazania na obydwa referenda z 1962 r. oraz referendum z kwietnia 1969 r. I tak przed referendum z 8 kwietnia 1962 r. de Gaulle zapewniał, że pozytywny jego rezultat będzie dlań dowodem zaufania ciała wyborczego oznaczającym, iż „w bardzo ciężkim zadaniu, które na mnie spoczywa i którego Algieria stanowi tylko jedną

⁴⁰ R. Capitant, *Question de confiance*, Le Monde z 7 IV 1962; tenże, *L'éménagement du pouvoir...*, op. cit., s. 150, 162. Dowodzi on, że na to ażeby posiadać niezbędny autorytet szef państwa musi nie tylko być powoływany w głosowaniu całego narodu, ale również być odpowiedzialny przed całym narodem. Capitant uważa, że w praktyce prezydent stawia przed narodem kwestię zaufania tak jak według tradycyjnych reguł ustroju parlamentarnego szef rządu stawia kwestię zaufania przed parlamentem. Jego zdaniem kwestia zaufania postawiona przez prezydenta ma „exactement le même sens que la question de confiance posée par le chef du Gouvernement devant une assemblée parlementaire”. Z poglądem tym godzi się M. Prélot (*La Constitution de la Ve République*, op. cit., s. 213), zaś szeroką polemikę — naszym zdaniem słuszną — prowadzi A. Mathiot (*La V^e République en 1962. Annuaire de législation française et étrangère*, 1962, t. XI, s. 210 - 211).

z części, mam z sobą ich zaufanie na dziś i na jutro"⁴¹. Jeszcze bardziej jasne było przemówienie z 18 października 1962 r.: „[...] jeśli waszą odpowiedzią będzie „nie” [...] lub nawet jeśli większość „tak” będzie słaba, mierna, niepewna, jest całkiem oczywiste, że moje zadanie zostanie zakończone natychmiast i nieodwołalnie. Albowiem cóż mógłbym potem uczynić bez gorącego zaufania narodu”⁴². Równie jednoznacznie sprawa została postawiona przed referendum z 27 kwietnia 1969 r.: „Nie może być najmniejszej wątpliwości w tym względzie. Od odpowiedzi, jaką da kraj, na to o co go pytam, zależeć będzie oczywiście albo kontynuacja mego mandatu, albo natychmiastowe moje odejście”⁴³. We wszystkich tych referendach de Gaulle stawiał niejako kwestię zaufania przed narodem. I rzecz charakterystyczna, ugrupowania antygaullistowskie także potraktowały wynik ludowego głosowania jako wyraz aprobaty lub dezaprobaty wobec generała. W rezultacie takiej postawy de Gaulle'a z jednej strony i opozycji z drugiej, wypaczona została istota referendum: w znacznie mniejszym stopniu chodziło o przedkładany projekt niż o wyrażenie zaufania wobec osoby szefa państwa. Referendum nabrało plebiscytnego charakteru. Ale do wiosny 1969 r. de Gaulle zamierzony cel osiągał: naród udzielał mu zaufania. W kwietniu 1969 r. zaufania tego jednak odmówił i de Gaulle, który za każdym razem zobowiązywał się moralnie do ustąpienia w razie porażki, musiał odejść i odszedł⁴⁴.

Tak więc praktyka gaullistowskiego okresu V Republiki wskazuje, że referendum może być wykorzystywane — i taka była rzeczywistość — dla stawiania bezpośrednio przed narodem kwestii zaufania do szefa państwa. Do wytworzenia takiej praktyki skłoniła de Gaulle'a troska o utrzymanie wygodnych dla niego metod rządzenia państwem. Charakter rządów

⁴¹ Przemówienie z 26 marca 1962 r., *L'Année Politique* 1962, s. 653.

⁴² Przemówienie z 18 października 1962 r., *L'Année Politique* 1962, s. 684. Por. także ostatnie przemówienie sprzed referendum (24 X), w którym de Gaulle dorzucił: „Jestem pewny, że powiecie «tak», ponieważ czujecie, że gdyby naród francuski przed sobą samym i przed światem wyrzekł się de Gaulle'a lub nawet udzielił mu tylko zaufania niejasnego i wątpliwego, jego historyczne zadanie stałoby się natychmiast niemożliwe i w rezultacie zakończone, lecz przeciwnie będzie on mógł i musiał je prowadzić dalej, jeśli masowo tego chcecie” (A. Passeron, *op. cit.*, s. 56).

⁴³ Wywiad radiowo-telewizyjny de Gaulle'a z 10 IV 1969 r. Tekst w *Le Monde* z 12 IV 1969. Por. też przemówienie z 25 IV 1969 r., w którym oświadczył on: „Wasza odpowiedź będzie wiązała losy Francji ponieważ jeśli ja będę potępiony przez większość z was [...] moje obecne zadanie szefa państwa stanie się oczywiście niemożliwe i przestanę natychmiast pełnić swoje funkcje”, *Le Monde* z 27-28 IV 1969.

⁴⁴ Inaczej patrzył na konsekwencje referendum R. Pleven. Jego zdaniem ponieważ prezydent przekazał ustawę pod referendum na propozycję rządu — choć jest to fikcja — wyciąganie wniosków z jej odrzucenia przez naród będzie należało nie do prezydenta, lecz do premiera. Negatywny stosunek narodu do ustawy wskazuje tylko, że „na to by reforma przeszła, potrzeba drugiego czytania” przedłożonego projektu. Podaje za *Le Monde* z 18 IV 1969.

generała — niechęć i nieliczenie się z parlamentem, jednoosobowa podejmowanie decyzji, niezwracanie uwagi na opozycję — mógł zachować pozory demokratyzmu tylko przy. bezpośrednio wyrażanym, szerokim poparciem społeczeństwa. Przejęcie przez niego kierownictwa władzą wykonawczą nie spotkało się z aprobatą, a kierunek prowadzonej polityki, zwłaszcza zagranicznej, napotykał na poważny opór tradycyjnych środowisk politycznych. Politykę wewnętrzną ostro krytykowały partie lewicy. W tej sytuacji, nie mogąc liczyć na klasę polityczną — jak się to zwykle mówi na zachodzie — de Gaulle musiał szukać oparcia bezpośrednio w społeczeństwie. Skuteczne kierowanie państwem, utrzymanie roli lidera narodowego, wymagało więc oparcia się na często odnawianym zaufaniu narodu. Zarówno referenda jak i wybory następujące po rozwiązaniu Zgromadzenia stwarzały po temu doskonałą okazję. Stawiając kwestię zaufania przed narodem de Gaulle tym samym stawiał do dyspozycji narodu swój mandat prezydencki. Było bowiem oczywiste, że w przypadku nieudzielenia mu tego zaufania natychmiast opuści swój urząd. Sprawa ta nie mogła budzić wątpliwości, a referendum z kwietnia 1969 r. w pełni to potwierdziło. Chodziło więc o odpowiedzialność prezydenta przed narodem, o odpowiedzialność wytworzoną w praktyce i faktycznie stosowaną, choć pozakonstytucyjną i tylko moralną. Trzeba wszakże w tym miejscu zwrócić uwagę na dwa istotne momenty. Po pierwsze, o ile odpowiedzialność prezydenta związaną z rozwiązaniem Zgromadzenia można by w zasadzie wyprowadzić z samego mechanizmu ustrojowego stworzonego przez konstytucję, o tyle odpowiedzialność związana z referendum była wyłącznie rezultatem praktyki byłego prezydenta Francji. W obydwu przypadkach chodziło jednak o ponawianie w trakcie kadencji zaufania do prezydenta, co w razie odmowy zaufania zobowiązywało go moralnie do dymisji. Po drugie, o ile mechanizm odpowiedzialności związanej z rozwiązaniem mógł być uruchamiany zarówno z inicjatywy parlamentu jak i władzy wykonawczej, o tyle odpowiedzialność związana z referendum może wchodzić w grę wyłącznie z woli prezydenta. Jeśli nie zwiąże on swego losu z rezultatem referendum, nie będzie ono mogło służyć jako środek realizacji jego odpowiedzialności.

Nasze dotychczasowe uwagi wymagają uzupełnienia przez wskazanie na znaczenie, jakie dla problemu odpowiedzialności szefa państwa miała rewizja konstytucji z jesieni 1962 r., zmieniająca sposób jego powoływania. Od czasu ustanowienia wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym bezpośrednim, jego odpowiedzialność może funkcjonować bezpośrednio przed narodem⁴⁵, tzn. bez potrzeby wiązania jej z referendum czy wyborami po rozwiązaniu Zgromadzenia, Niekoniecznie musi to być odpowiedzialność po upływie kadencji, a więc odpowiedzialność w rodzaju tej, jaką ponoszą deputowani przed swoimi wyborcami w państwach,

⁴⁵ M.-H. Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris 1967, s. 344«

które nie znają instytucji odwołania deputowanego. Skoro szef państwa jest wybierany przez cały naród, nie ma przeszkód, które by mogły go powstrzymać przed złożeniem dymisji przed upływem kadencji, np. w przypadku poważnego konfliktu z innymi organami państwa albo głębokiego zamętu w stosunkach wewnętrznych i ponownego przedstawienia kandydatury w wyborach prezydenckich. W sytuacji takiej wyborcy będą zmuszeni do oceny dotychczasowej postawy i postępowania prezydenta i oddania swych głosów zgodnie z tą oceną. Wybierając nowego prezydenta po upływie kadencji wyborcy również będą oceniać — w razie wyśunięcia jego kandydatury — całokształt postępowania ustępującego prezydenta. W obydwu przypadkach rezultat wyborów stanowić będzie wyraz aprobaty dotychczasowej postawy szefa państwa — choć dla różnych okresów czasu — oraz zaufania na następną kadencję, bądź też wyraz dezaprobaty jego działalności i odmowę zaufania na dalsze sprawowanie urzędu.

Reasumując należałoby stwierdzić, że mimo wyraźnego przepisu konstytucji z 1958 r. stanowiącego, że poza przypadkiem zdrady stanu prezydent Republiki jest nieodpowiedzialny, jego faktyczna odpowiedzialność polityczna bezpośrednio przed narodem wydawała się być w dotychczasowej praktyce V Republiki faktem dokonany. Można by wyróżnić dwa jej rodzaje. Pierwszy wiąże się z konkretnymi działaniami szefa państwa bądź całością jego postępowania w określonym czasie i realizuje się w momencie wyborów po rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego, referendum lub wyborów prezydenckich wywołanych dymisją głowy państwa. Drugi dotyczy całokształtu działalności szefa państwa podczas kadencji i realizuje się w momencie wyborów prezydenckich przeprowadzonych w konstytucyjnym terminie. W każdym przypadku będzie to odpowiedzialność przed samym narodem, chociaż jej egzekutorem w niektórych sytuacjach może być parlament. Postawa parlamentu w stosunku do prezydenta jest bowiem zdeterminowana rezultatem wyborów, albowiem do wymuszenia na prezydencie dymisji musi on posiadać mandat narodu. Sankcja odpowiedzialności może być tylko jedna: opuszczenie urzędu przez prezydenta. Trudno przypuszczać, ażeby w razie nieudzielenia przez naród zaufania mógł on nadal sprawować swój urząd. Co prawda w przypadku negatywnej odpowiedzi na kwestię zaufania związaną z referendum lub wyborami po rozwiązaniu Zgromadzenia, prezydent może się bronić dymisją i nowymi wyborami prezydenckimi, ale będzie to tylko ponowne postawienie swej odpowiedzialności przed narodem, tyle że już w sposób bezpośredni i w pełni jednoznaczny.

Omówione powyżej formy odpowiedzialności prezydenta są tworem praktyki ustrojowej, przede wszystkim rezultatem postępowania generała de Gaulle'a. Nie znajdują bezpośredniego oparcia w konstytucji V Republiki. Można je jednak (poza przypadkiem odpowiedzialności związa-

nej z referendum) wyprowadzić z ustanowionego przez nią mechanizmu ustrojowego. Chodzi przeto o odpowiedzialność pozakonstytucyjną, czy — jak powiada André Hauriou — o odpowiedzialność nienormalną⁴⁶. Obok niej istnieje odpowiedzialność prezydenta za zdradę stanu, osadzona w konstytucji, która — czego nie można wykluczyć — mogłaby przy sprzyjającym układzie sił parlamentarnych przekształcić się w odpowiedzialność polityczną⁴⁷. Nie wydaje się wszakże, by był to najbardziej właściwy tryb odpowiedzialności prezydenta, przede wszystkim i z tego względu, że prowadziłby do odpowiedzialności mandatarjusza narodu nie przed samym narodem, lecz przed innym reprezentantem narodu — parlamentem, którego legitymacja ludowa jest niechybnie słabsza.

Słusznie podniósł niedawno J. Stembrowicz, że w ustroju parlamentarnym „wzrost samodzielnej roli głowy państwa stawia pod znakiem zapytania problem jej nieodpowiedzialności” wskazując, że tej nieodpowiedzialności nie można traktować jako dogmatu w najbardziej klasycznym systemie parlamentarnym⁴⁸, nie mówiąc już o nierespektowaniu w państwach świadomie i wyraźnie odchodzących od tego systemu⁴⁹. V Republika doskonale potwierdzała dotąd to twierdzenie. Obecny ustrój Francji — co zresztą znalazło wyraz w oficjalnych wypowiedziach⁵⁰ — znacznie odbiegł od tego, co przyjęło się uważać za system parlamentarny, łącząc w sobie elementy ustroju parlamentarnego i prezydenckiego. Zmienić się też musiała tradycyjna nieodpowiedzialność głowy państwa. Poza konstytucją, choć nieraz w oparciu o stworzony przez nią mechanizm ustrojowy, ukształtowała się faktyczna odpowiedzialność prezydenta przed samym narodem, czyniąc w ten sposób zadość podstawowej, starej zasadzie, w myśl której ten kto dysponuje realną władzą musi za nią po-

⁴⁶ A. Hauriou, op. cit., 3 wyd. (1968), s. 712 oraz 806. Autor jakkolwiek przyznaje, że w jesieni 1962 r. w związku z rozwiązaniem Zgromadzenia uruchomiony został mechanizm odpowiedzialności prezydenta i w przypadku przegranej byłby on prawdopodobnie zmuszony do złożenia dymisji, to jednak uważa, że chodziło o odpowiedzialność polityczną nienormalną.

⁴⁷ Por. G. Burdeau, op. cit., s. 476, którego zdaniem „byłoby to łatwe, albowiem z jednej strony postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu leży w kompetencji parlamentu, oraz z drugiej strony, Trybunał Stanu jest złożony z członków parlamentu”.

⁴⁸ Rzeczywiście wypadki wymuszonej dymisji prezydentów Grévy'ego i Mille-randa w III Republice Francuskiej stanowią doskonałą ilustrację tego stwierdzenia.

⁴⁹ J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 123 - 124. Problem ten dostrzegali autor już we wcześniejszym artykule: *Głowa państwa we współczesnych systemach państwowych*, PiP 1964, nr 12, s. 850.

⁵⁰ Por. np. oświadczenie premiera Pompidou w dyskusji telewizyjnej 28 marca 1966 r.: „Jesteśmy w ustroju, który nie jest ani prezydencki, ani parlamentarny”, czy też jego oświadczenie w wywiadzie telewizyjnym 26 września 1966: „Nasz ustrój jeść w gruncie rzeczy na wpół prezydencki, na wpół parlamentarny”.

nosić odpowiedzialność. I jakkolwiek Rada Konstytucyjna potwierdziła niedawno, że prezydent Republiki może być pociągnięty do odpowiedzialności wyłącznie w trybie art. 68 konstytucji⁵¹, to przecież jego faktyczna odpowiedzialność polityczna przed narodem — w okresie gaullistowskim — nie podlegała dyskusji. Czy stan ten utrzyma się w okresie postgaullistowskim? Trudno przewidzieć. Wydaje się w każdym razie, że ponieważ nie można przypuszczać, ażeby następcy de Gaulle'a posiadali równy mu autorytet osobisty i byli zdolni utrzymać w pełni dotychczasowy kształt władzy prezydenckiej, problem politycznej odpowiedzialności głowy państwa straci na znaczeniu.

LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU PRÉSIDENT DANS LA Ve RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

R é s u m é

Le présent article est consacré à un problème donnant lieu à de nombreuses controverses dans la science française, au problème de la responsabilité du président dans le régime de la V^e République. La Constitution de 1958 stipule dans l'article 68 que le président „n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison" ce qui est conforme aux principes du régime parlementaire classique dans lequel l'irresponsabilité est étroitement liée au manque complet de pouvoir du chef de l'État. La constitution actuelle confère cependant au président des larges pouvoirs personnels, ce qui conduit à une flagrante contradiction entre l'étendue de son pouvoir et l'irresponsabilité politique. Etant donnée cette situation, l'auteur se pose la question si réellement la constitution exclue complètement la responsabilité politique du chef de l'État, et conclue qu'étant donné le caractère vague de l'expression haute trahison dans la législation française, on ne peut exclure — dans des conditions politiques données — l'emploi de l'article 68 pour faire comparaître le président devant le tribunal d'État. Existe-t-il d'autres moyens de réaliser la responsabilité politique du chef de l'État? Selon l'auteur la pratique du président de Gaulle montre que de telles possibilités existent, bien qu'elles ne résultent pas directement de la constitution, mais du mécanisme de régime qu'elle établit. Dans ce but on peut employer le droit de dissolution si les élections qui suivent la dissolution — causée par le renversement du gouvernement dû à une décision du président — restent liés au problème de confiance au chef de l'État, ou à un référendum lorsque son résultat est lié à une question de confiance. La procédure de cette responsabilité peut être l'initiative: dans le premier cas — du parlement ou du président, dans le deuxième cas — uniquement du président. Dans les deux cas c'est une responsabilité devant le peuple, bien que dans le premier cas l'exécutif serait l'Assemblée Nationale y étant autorisé par le résultat des élections parlementaires. Enfin depuis le changement du mode d'élection du chef de l'état, en 1962, cette responsabilité

⁵¹ J. O., 30 czerwiec 1967 r. — na marginesie żądań anulowania wyborów ustawodawczych, opartych na nienormalnym charakterze przemówienia radiowo-telewizyjnego de Gaulle'a z 4 marca 1967 r.

peut aller directement devant le peuple, sans liaison aux élections intervenant après la dissolution, ou au référendum. Ce peut être une responsabilité intervenant après l'expiration du mandat dans le genre de celle que portent les députés, ou bien avant l'expiration du mandat, quand le président donne sa démission puis se présente à nouveau afin d'obtenir l'opinion du peuple en ce qui concerne l'exercice futur de sa charge. En tous les cas ce sera quand même une responsabilité politique extraconstitutionnelle, une responsabilité morale et non juridique.