

Izolda Bokszczanin

Powoływanie i odpowiedzialność polityczna rządu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

*powoływanie rządu, odpowiedzialność rządu,
Prezydent, koabitacja, V Republika Francuska*

STUDIA I ANALIZY

Pozycja ustrojowa rządu w ramach dualistycznej egzekutywy – ciągłość i zmiana

Francuski system rządów stanowi interesujące pole analiz politologicznych i prawniczych. Jest zarazem źródłem licznych inspiracji w procesie formowania się systemów konstytucyjnych w innych państwach. Tymczasem w ostatniej dekadzie tematem przewodnim debaty konstytucyjnej we Francji stał się kryzys instytucji V Republiki. Kryzys ten był w dużej mierze związany z problematycznym identyfikowaniem uprawnień oraz odpowiedzialności poszczególnych segmentów władzy¹.

System ustrojowy V Republiki od swego zarania wywoływał ogromne zainteresowanie świata nauki i polityki. Spośród licznych jego analiz szczególne miejsce przypadło konceptualizacji modelu „semi-prezydenckiego” dokonanej przez M. Duvergera². Koncepcja M. Duvergera, modyfikowana przez autora kilkakrotnie, znalazła szerokie odzwierciedlenie w piśmiennictwie naukowym, przy czym wywołała również polemiczne propozycje i uwagi krytyczne odnośnie zastosowanych kryteriów

¹ O. Duhamel, *Vive la VI République*, Paris 2002, B. François, *Misère de la Ve République. Pourquoi il faut changer les institutions*, Paris 2006, D. Rousseau, *La Ve République se meurt, vive la démocratie*, Paris 2007.

² M. Duverger, *Les régimes semi-présidentiels*, Paris 1986.

i niezadowolającej precyzji definiowania cech konstytutywnych takiego reżimu³. W ujęciu klasycznym, zaproponowanym przez M. Duvergera, wyeksponowane zostały dwa elementy konstytutywne: wyłanianie prezydenta w drodze bezpośrednich i powszechnych wyborów oraz obecność instytucji premiera ponoszącego odpowiedzialność przed parlamentem. W podobny sposób model ten definiuje Giovanni Sartori, wedle którego systemy semiprezydenckie funkcjonują na podstawie podziału władzy: prezydent dzieli swoją władzę z premierem, premier zaś winien cieszyć się stabilnym poparciem większości parlamentarnej⁴. Robert Elgie wskazuje natomiast na szereg problemów w zastosowaniu definicji Duvergera⁵. Na gruncie polskim specyfikę modelu mieszanego charakteryzuje m.in. Stanisław Gebethner, który wymienia trzy konieczne elementy: dualistyczna egzekutywa, w której prezydent wykonuje bezpośrednio i samodzielnie pewne funkcje rządu; prezydent pochodzący z wyborów powszechnych; ministrowie ponoszący odpowiedzialność przed parlamentem a niejednokrotnie także przed prezydentem⁶. W tych ujęciach definicyjnych podkreśla się w istocie elementy kluczowe, jakimi są: dualizm władzy wykonawczej i kształt wzajemnych relacji segmentów tej władzy oraz swoistą realizację zasady odpowiedzialności politycznej.

Pewna atrakcyjność semi-prezydenjalimu, wynikająca z jego modalności i elastyczności, sprawiła, iż niektóre elementy tego systemu w różnych wariantach i konfiguracjach zostały zaadaptowane do porządków konstytucyjnych w państwach przechodzących proces tranzykcji ku demokracji (m.in. Portugalia, państwa Europy Środkowej i Wschodniej)⁷. W zależności od wielu lokalnych czynników, tradycji i sytuacji politycznej, funkcjonowanie tego modelu jest jednak wyraźnie odmienne w każdym konkretnym przypadku⁸.

³ Por. R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, [w:] R. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 1999, s. 2.

⁴ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi, esiti*, Bologna 1995, s. 135.

⁵ Por. R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, s. 4–5.

⁶ S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 81. Francuską wersję systemu semiprezydenckiego charakteryzuje bardziej szczegółowo E. Gdulewicz, *Model Francuski (V Republika)*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 104–105.

⁷ Zob. R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, s. 14.

⁸ Jedną z najnowszych porównawczych analiz uwarunkowań funkcjonowania systemów semiprezydenckich znaleźć można w pracy: M. Tavits, *Presidents with Prime Minister: Do Direct Elections Matter?*, Oxford 2008.

System rządów utworzony we Francji w 1958 r., będący w dużym stopniu pochodną doktryny ustrojowej Charlesa de Gaulle'a, okazał się relatywnie trwały i dowiódł wysokiej zdolności adaptacji do zmieniających się uwarunkowań. Pokazał także swoją podatność na „transformację wewnątrzustrojową” wyrażającą się w występowaniu dwóch wersji funkcjonowania modelu: większościowego (prezydencjalistycznego) i podzielonego (w warunkach koabitacji). Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone, tym niemniej upatrywać ich należy w istotnej mierze w oryginalności i swoistej elastyczności francuskiego modelu, który wyraźnie i jednoznacznie ciąży ku racjonalizacji systemu parlamentarnego poprzez ustanowienie silnej, stabilnej i efektywnej egzekutywy.

Podstawowym wyróżnikiem modelu władzy wykonawczej w V Republice Francuskiej jest dualizm wyrażający się w konstrukcji władzy podzielonej między premiera (i ministrów) oraz prezydenta. Konstrukcja systemu konstytucyjnych organów władzy we Francji została zawieszona między dwiema ideami przewodnimi: wzmocnieniem pozycji szefa państwa (opcja preferowana przez Charlesa de Gaulle'a) a wzmocnieniem urzędu premiera (wariant forsowany przez Michela Debré). Kluczowe znaczenie ma w niej podział ról i kompetencji między dwa organy kierownicze władzy wykonawczej, dysponujące różną legitymacją, wynikającą z odmiennego sposobu wyłaniania na stanowisko, jak i zakresu odpowiedzialności. Prezydent, zgodnie z systematyką konstytucji (będącej odzwierciedleniem koncepcji ustrojowej de Gaulle'a), jest pierwszym organem władzy wykonawczej, drugim jest rząd z premierem na czele. Stosunki wewnątrz dualistycznej egzekutywy konstruowane są wedle zasady, iż „władza rządu” („*pouvoir gouvernemental*”) należy do prezydenta zaś premier jest wcielającym w życie urzędnikiem „*agent executif*”, jest według uznania, powoływany, odwoływany i odpowiedzialny przed głową państwa⁹. Na realną pozycję drugiego segmentu egzekutywy w istocie w dużym stopniu wpływają zatem relacje z głową państwa, zarówno wynikające z litery konstytucji jak praktyki ustrojowej oraz kontekstu politycznego. Szef państwa, o ile cieszy się poparciem większości parlamentarnej, dysponuje dużą swobodą w wyborze premiera (praktykowane jest np. desygnowanie kogoś z własnych, bliskich współpracowników) i możliwością narzucania mu swej linii politycznej. Również przy odwoływaniu premiera prezydent może mieć decydujący wpływ. Konstytu-

⁹ Taki pogląd formułował m.in. M. Prélot w 1964 r., cyt. za: E. Popławska, *Instytucja prezydenta Republiki w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 150–191.

tucja co prawda odnośnie procedury dymisji stawia warunek przedłożenia właściwego wniosku przez premiera, jednak przyzwolenie premiera na rezygnację z funkcji na żądanie prezydenta zostało sprowadzone *de facto* do utartego konwenansu konstytucyjnego. Prezydencki charakter rządu umacnia rola szefa państwa w Radzie Ministrów, w szczególności przewodniczenie obradom.

Na faktyczną pozycję ustrojową premiera i rządu decydujący wpływ mają czynniki polityczne: obecność lub brak politycznej jednorodności większości parlamentarnej wyłaniającej gabinet i opcji politycznej prezydenta. Sytuacja ulega znacznej, czasem wręcz diametralnej, zmianie w przypadku koabitacji (*cohabitation* – współzamieszkiwanie)¹⁰, kiedy to dochodzi do naruszenia takiej politycznej jednorodności. Okresy *cohabitation* przypadły dwukrotnie w trakcie trwania prezydentury François Mitterranda (1986–1988 i 1993–1995) oraz raz – w latach prezydentury Jacquesa Chiraca (1997–2002). W takich sytuacjach suwerenność szefa państwa w powoływaniu premiera zostaje ograniczona. Prezydent musi się bowiem liczyć z układem sił w parlamencie, w praktyce powierza zatem funkcję liderowi „obcej” sobie większości. Taki precedens miał miejsce w 1986 r. za prezydentury F. Mitterranda. Po drugie, innego charakteru nabiera przewodnictwo prezydenta w Radzie Ministrów. Inicjatywę w koncepcyjnym opracowaniu programu rządu przejmuje premier. Prezydent w mniejszym stopniu może oddziaływać na przebieg posiedzeń gabinetu oraz podejmowane w Radzie Ministrów uchwały. Jednocześnie zwiększa się częstotliwość zwoływania Rady Gabinetowej – posiedzeń rządu bez udziału prezydenta.

Konstytucja z 1958 r. nie zdefiniowała jasno rzeczowego podziału uprawnień między prezydentem a rządem. Problem ten wyraźnie ilustruje sfera polityki obronnej: prezydent został ustanowiony szefem sił zbrojnych, a jednocześnie konstytucja stwierdza, iż „premier jest odpowiedzialny na obronę narodową”. W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera praktyka ustrojowa oraz doktryna, która wprowadza tu pojęcie dziedzin zastrzeżonych dla prezydenta (*domaines réservés*): w obszarze polityki zagranicznej i obronnej¹¹. Przyjęta zasada ustrojowa głosi, iż w tych dziedzinach uznaje się prawo prezydenta do decydującego głosu

¹⁰ Francuskie koabitacje mają swoją obszerną bibliografię w języku francuskim, w polskiej literaturze poświęcona została im rozprawa A. Kuczyńskiej, *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Toruń 2008.

¹¹ Zob. D. Rousseau, A. Viala, *Droit constitutionnel*, Montchrestien 2004, s. 323–326. Por. G. Cognac, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique (1986–1988)*, Paris 1989, s. 48.

(niezależnie od politycznej opcji rządu)¹², natomiast odnośnie pozostałych kierunków polityki przyjmuje się odpowiedzialność premiera i rządu za ich wyznaczanie oraz realizację.

Rola polityczna premiera zależy w stopniu zasadniczym od jego stosunków z prezydentem. Bywa on zredukowany do „szefa prezydenckiej ekipy”, kiedy obaj reprezentują tę samą formację polityczną, a ulega przekształceniu w kierującego bieżącą polityką państwową, kiedy dysponuje poparciem większości parlamentarnej, będącej w opozycji wobec prezydenta.

Spośród 19 premierów, piastujących od 1958 r. funkcje szefa rządu – tylko trzech było premierami okresu koabitacji. Okresy te koncentrowały się w ostatnim dwudziestoleciu XX wieku, począwszy od 1986 r. i trwały w sumie zaledwie 9 lat. Zaznaczyły jednakże swój kapitalny wpływ na całościową ocenę rozwiązań ustrojowych V Republiki, uwypuklając właściwą jej instytucjom elastyczność. Przy czym traktowane są zazwyczaj jako rozwiązanie „zapasowe”, raczej niepożądane, ale dopuszczalne w ramach podstawowego schematu instytucjonalnego¹³.

Doświadczenia koabitacji przyczyniły się do postawienia na nowo pytań o istotę modelu francuskiego wyłaniającego się z przepisów i ducha konstytucji, a podlegającego istotnej ewolucji, będącej przedmiotem rozważań doktryny prawa konstytucyjnego, orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, jak również praktyki ustrojowej. Koniec lat 90. i pierwsze lata XXI wieku był okresem kumulowania się krytycznych ocen pod adresem funkcjonowania systemu¹⁴. Przesłanką był kryzys instytucjonalny powiązany z zainicjowaniem trzeciej koabitacji (wyjątkowo długotrwałej, obejmującej całą pięcioletnią kadencję ZN)¹⁵. Krytyka wpływała z dwóch odmiennych perspektyw. Doświadczenia koabitacji dla jednych wydawały się przyczynkiem do dalszej parlamentaryzacji systemu (zachętą dla wprowadzenia rządów premierowskich) dla innych wręcz odwrotnie:

¹² Nawet w czasie koabitacji prezydent utrzymywał swoją predominację w dziedzinie obronności, chociaż pojawiały się zwłaszcza podczas pierwszej koabitacji rozbieżności między linią polityczną rządu i prezydenta. Por. J. Massot, *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, Paris 1997, s. 98. W polityce zagranicznej okresu koabitacji przyjęto, że prezydent dysponuje dużym stopniem autonomii, ale jedynie w zakresie reprezentowania polityki ustalonej wspólnie z rządem (jeśli nie przez sam rząd). Zob. P. Favier, M. Martin-Roland, *La décennie Mitterand. 2. Les épreuves*, Paris 1991, s. 603 i n.

¹³ Por. A. Kuczyńska, *Francja V Republiki...*, s. 450–451.

¹⁴ J. Le Galle, *La troisième cohabitation: quelle pratique des institutions de la Cinquième République?*, „Revue du Droit Public” 2000, s. 106.

¹⁵ G. Vedel, *Variations et cohabitations*, „Pouvoirs” 1997, nr 83, s. 117 i n.

skłaniały do rewizji rozwiązań w takim kierunku, który gwarantowałby powrót do początkowej prezydenjalizacji i eliminował niedogodności podzielonej egzekutywy. Krytyczne oceny modelu i jego funkcjonowania znaleźć można m.in. w opracowaniach G. Vedel'a¹⁶ czy O. Duhamel'a¹⁷. Wedle tych ocen system francuski w okresach koincydencji większości prezydenckiej i parlamentarnej reprezentuje model „ultra-prezydencki”, a jedynie w okresach koabitacji ulega parlamentaryzacji¹⁸. W konkluzji prac Komitetu G. Vedel'a ustalono, że o ile koabitacja (podzielona egzekutywa) mieści się ramach modelu semi-prezydenckiego, to stanowi raczej sytuację wyjątkową a nie normę, odległą od założeń przyjętego w 1958 r. systemu konstytucyjnego¹⁹.

Propozycje reform ustrojowych znalazły swój wyraz w rewizji konstytucji przeprowadzonej w maju 2000 r. W jej wyniku doszło do skrócenia kadencji prezydenta z 7 do 5 lat. Zmiana ta pozwoliła na zrównanie okresu pełnienia funkcji przez prezydenta i Zgromadzenie Narodowe. Uzupełnieniem rewizji konstytucji była ustawa z 2001 r. dokonująca przedłużenia trwania kadencji ZN i tym samym modyfikacji kalendarza wyborczego²⁰. W efekcie odwrócona została kolejność głosowań, w pierwszej kolejności przeprowadzane są wybory prezydenckie (dwie tury), a następnie odbywają się dwie tury wyborów do Zgromadzenia Narodowego. Przy wyborach odbywających się w tym samym okresie można w dużym stopniu założyć tożsamość polityczną większości prezydenckiej i rządowej, a zatem wyeliminować niedogodności wynikające z formuły koegzystencji. Wybory prezydenckie determinują bowiem cały proces wyborczy i jak pokazują dotychczasowe doświadczenia przesądzają o wynikach wyborów do parlamentu (można było zaobserwować ten fenomen przy okazji wyborów w 2002 r. i 2007 r.). Wyborcy udzielając poparcia kandydatowi na prezydenta głosują na formację, z której pochodzi zapewniając mu tym samym pełnię środków do prowadzenia polityki państwa. Reforma miała służyć ograniczeniu zagrożeń związanych z koabitacją i jak dotychczas założony cel został osiągnięty, chociaż oczywiście ewentualność powrotu do stanu koegzystencji nie jest wykluc-

¹⁶ G. Vedel, *Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux commissions*, „Revue Française de Science Politique” 1997, nr 3–4, s. 313–339.

¹⁷ O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris 2003.

¹⁸ D. Chagnollaud proponuje nazywać ten system dualistyczno-prezydenckim. Zob. D. Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris 2005.

¹⁹ G. Vedel, *Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux commissions*, „Revue Française de Science Politique” 1997 nr 3–4, s. 313–339.

²⁰ Loi organique n 2001-419, du 15 mai 2001 (J.O. du 16 mai 2001).

czona (jej prawdopodobieństwo zwiększyć się może np. w przypadku przedterminowego rozwiązania Zgromadzenia Narodowego lub opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem kadencji wyborcy).

Nowelizacja konstytucji z 2000 r. przyczyniła się jednocześnie do zapoczątkowania nowej fazy prezydenccjalizacji systemu²¹ i dobitniej ukazała trwały problem braku równowagi w systemie władz. Kwestie te stały się przedmiotem analiz Komitetu E. Balladura, powołanego przez prezydenta N. Sarkozy'ego w 2007 r.²² dla opracowania propozycji zmian konstytucyjnych podstaw Republiki²³. Komitet w raporcie końcowym konstatował, że: „niepokojąca jest nierównowaga instytucjonalna (*deséquilibré institutionnel*) [...] uprawnienia Prezydenta są wykonywane bez wystarczającej przeciwwagi, kontr-władzy (*contrepuvoir*) i w warunkach braku możliwości podciągnięcia do odpowiedzialności politycznej osoby, którą Francuzi wybierają, aby decydowała o polityce narodu”²⁴. Intencją prezydenta było „raczej uregulowanie prezydenccjalizacji reżimu niż powrót do systemu parlamentarnego”²⁵. Za przejaw takiego podejścia uznać by można propozycję zmiany art. 5 konstytucji, tak aby prowadzenie polityki narodu zostało jednoznacznie przypisane prezydentowi. Byłaby to zmiana formalnie przenosząca na urząd prezydenta fundamentalną funkcję władzy wykonawczej i tym samym marginalizująca rolę premiera. Rozwiązanie to jednak – jako zbyt daleko idące – nie znalazło się w tekście uchwalonej w 2008 r. ustawy konstytucyjnej.

W ostatniej dekadzie istotnie daje się obserwować we Francji wyraźna ewolucja relacji wewnątrz egzekutywy prowadząca do umocnienia efektu prezydenccjalizacji systemu władzy. Proces ten nie jest jednak specyficzny wyłącznie dla polityki francuskiej, jest on zbieżny z tendencjami dość wyraźnie i powszechnie występującymi w zaawansowanych demokra-

²¹ Nie należy jednak upatrywać w ustanowieniu 5 letniej kadencji prezydenta jedynej przyczyny tej tendencji. Por. J. Massot, *Les effet du quinquennat sur l'exercice de la fonction présidentielle*, [w:] B. Mathieu (red.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution Française*, Paris Dalloz 2008, s. 235 i n.

²² Décret no 2007–1108 du 18 juillet 2007 portant sur la création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République.

²³ N. Sarkozy, *Lettre d'orientation sur la réforme des institutions*, 12 novembre 2007.

²⁴ Zob. Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et sur le rééquilibrage des institutions de la Vème République (Comité Balladur). Chapitre 1er „Un pouvoir exécutif mieux contrôlé”, 29 octobre 2007. http://www.comite-constitutionnel.fr/le_rapport/

²⁵ O. Schrameck, *Rapport de la Commission Balladur: libres propos croisés de Pierre Mazeaud et Olivier Schrameck*, „Revue du droit public et de la science politique” 2008, nr 1, s. 9.

cjach zachodnich polegającymi na coraz silniejszej dominacji egzekutywy w systemie władzy²⁶. Zjawisko to bywa określane właśnie mianem prezydencjalizacji²⁷ a czasem również de-parlamentaryzacji²⁸. Jest ono w istotnym zakresie konsekwencją procesu racjonalizacji parlamentarizmu, przynoszącego dalsze praktyki limitowania faktycznej władzy parlamentów²⁹. Wśród przyczyn tego zjawiska występują także czynniki natury politycznej między innymi proces europeizacji czy raczej generalna, globalna tendencja rozpraszania się władzy politycznej pomiędzy różne jej poziomy. Nakłada się na to również potęgujące się zjawisko personalizacji polityki oraz wzrastającej roli mediów, czy wreszcie proces przekształcania się systemów partyjnych w kierunku rywalizacji dwupartyjnej lub dwublokowej. Te wieloczynnikowe uwarunkowania sprzyjają umocnieniu się właśnie prezydencjalistycznej tradycji ustrojowej Francji (w historii konstytucyjnej i politycznej Francji, w jej kolejnych odsłonach ustrojowych, nurt ten występuje na przemian z tradycjami parlamentarizmu). Zjawisko prezydencjalizacji przejawia się między innymi w specyficznym skonfigurowanych relacjach pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy, w neuralgicznym obszarze stosunków wewnątrz dualnej egzekutywy³⁰.

Celem naszych rozważań nie jest jednak omówienie całokształtu złożonych relacji wewnątrz egzekutywy oraz wzajemnych oddziaływań między nią a władzą ustawodawczą, a skupienie się na wybranych mechanizmach determinujących proces tworzenia rządu oraz dokonywania zmian w jego składzie i strukturze w kontekście realizacji zasady odpowiedzialności politycznej. W ramach dualistycznej egzekutywy pozycja rządu pozostaje więc wysoce niejednoznaczna i podlega wyraźnym fluktuacjom będących wynikiem oddziaływań pochodzących z dwóch stron: prezydenta i parlamentu. W szczególnej mierze widoczne są one w procesie tworzenia rządu oraz złożonej i specyficznej konstrukcji odpowiedzialności politycznej.

²⁶ Por. A. Di Giovine (red.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007.

²⁷ P. Webb, T. Poguntke, *The Presidentialisation of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005.

²⁸ T. Raunio, S. Hix, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, "West European Politics" 2000 nr 24:4, s. 142–168.

²⁹ E. Grossman, *The President's Choice? Government and Cabinet Turnover under the Fifth Republic*, "WEP" 2009, nr 2, s. 268.

³⁰ J. Massot, *Direction du Gouvernement et conduite de la politique de la Nation*, "Revue administrative" 1980, s. 125 i n.

Powoływanie, odwoływanie i rekonstrukcje rządu – pole decyzji prezydenta

Przewidziana w konstytucji procedura tworzenia rządu obejmuje dwa etapy. Pierwszym jest nominacja premiera dekretem prezydenta (art. 8). Co warto podkreślić, nominacja premiera jest odrębnym aktem prezydenckim, etap ten nie przewiduje konieczności przeprowadzania jakichkolwiek wstępnych konsultacji z innymi organami państwa. Wybór premiera jest zatem autonomiczną decyzją głowy państwa. Kolejna faza procesu formowania gabinetu, obejmuje powołanie pozostałych członków rządu, na wniosek premiera. Inwestytura parlamentarna, przewidziana przepisami konstytucji, nie jest bezwzględnie wymagana. Przyjmuje się, że rząd zaczyna pełnić swoje funkcje z chwilą otrzymania dekretów nominacyjnych. Procedura ubiegania się o wotum zaufania ze strony nowoutworzonego rządu nie zawsze była praktykowana. Precedens miał miejsce w 1966 r., kiedy to Georges Pompidou ówczesny premier stwierdził, że „rząd może ubiegać się o inwestyturę parlamentarną, jeśli tego chce, ale nie jest to wcale jego obowiązkiem”³¹. Tym samym skłaniano się do przyjęcia reguły, iż rząd zaczyna działać od chwili otrzymania akceptacji ze strony prezydenta, a niekoniecznie od momentu uzyskania wotum zaufania. Art. 49 konstytucji co prawda, reguluje kwestię ubiegania się o wotum zaufania, wskazując na premiera jako podmiot występujący przed Zgromadzeniem Narodowym w tym celu w związku z programem rządu, ale nie precyzuje czasu, w którym ma to nastąpić³².

W procesie powoływania szefa rządu przejawia się wyraźnie dominacja prezydenta w łonie egzekutywy. Mowa tu nie tylko o uprawnieniu formalnym w ramach konstytucyjnej procedury formowania rządu, ale o realnej możliwości suwerennego decydowania o obsadzie fotela premiera. Uprawnienie do powołania premiera należy do najważniejszych prerogatyw prezydenta, który ponadto sprawuje kontrolę nad składem osobowym pozostałych członków rządu. Jest to władza wynikająca z praktyki ustrojowej, a nie samej litery konstytucji. W zestawieniu okoliczności towarzyszących powoływaniu nowego premiera zdecydowanie przeważają te, które są bezpośrednio związane z wolą prezydenta czyli występujące w związku ze zwycięstwem w wyborach prezydenckich lub w konse-

³¹ R. Bielecki, *Francja: anatomia władzy*, Warszawa 1980, s. 142.

³² W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że ubieganie się o wotum zaufania nie jest obligatoryjne. Zob. M. Duverger, *Le système politique français. Droit constitutionnel*, Paris 1985, s. 154.

kwencji dyskrecjonalnej oceny pracy szefa rządu przez prezydenta oraz podjęciu przezeń decyzji o powołaniu nowej osoby na to stanowisko. Tylko czterokrotnie w dotychczasowej praktyce powołanie premiera miało bezpośredni związek z sytuacją powstałą w parlamencie po wyborach do Zgromadzenia Narodowego, kiedy to okoliczności te determinowały powierzenie funkcji szefa rządu liderowi większości. W trzech z takich przypadków powstawały wówczas rządy okresu koabitacji.

Poza przypadkami *cohabitation* (incydentalnymi na tle całego okresu) praktyka dowodzi, iż legitymację do rządzenia premier czerpie przede wszystkim ze strony prezydenta a nie parlamentu. Stąd prawie każdorazowa wymiana szefów rządu po wyborach prezydenckich. Z drugiej strony relatywnie częste były przypadki nowych nominacji na stanowisko premiera w trakcie kadencji Zgromadzenia Narodowego. Dowodzą one nie tylko faktycznej dyskrecjonalności uprawnień prezydenta odnośnie powoływania szefa rządu (co zapewnia mu art. 8 konstytucji), ale również podobnej autonomii w stosowaniu uprawnienia w zakresie jego odwoływania ze stanowiska (czego konstytucja już nie przewiduje).

Tabela 1. Praktyka powoływania rządu w V Republice (1958–2010)

W trakcie kadencji parlamentu	Po wyborach prezydenckich	Po wyborach parlamentarnych
1962 G. Pompidou	1959 M. Debré	1968 M. Couve de Murville
1972 P. Messmer	1969 J. Chaban-Delmas	1986 J. Chirac
1976 R. Barre	1974 J. Chirac	1993 E. Balladur
1984 L. Fabius	1981 P. Mauroy	1997 L. Jospin
1991 E. Cresson	1988 M. Rocard	
1992 P. Bérégovoy	1995 A. Juppé	
2005 D. de Villepin	2002 J-P. Raffarin	
	2007 F. Fillon	

Źródło: opracowanie na podstawie: O. Duhamel, *Droit constitutionnel. Le pouvoir politique en France*, Paris 1999, s. 189.

W tym kontekście można mówić o trzech kategoriach szefów rządu. Pierwszą kategorię stanowią premierzy reprezentujący określony kierunek polityczny i realizujący własny program pod „patronatem prezydenta”. Do nich należeli: M. Debré, G. Pompidou, J. Chaban-Delmas, J. Chirac, P. Mauroy, M. Rocard, A. Juppé, J-P. Raffarin. Drugą, reprezentują premierzy powołani na swoje stanowisko spośród „ludzi prezydenta” i wykonujący politykę wyznaczaną przez szefa państwa: G. Pompidou, M. Couve de Murville, P. Messner, R. Barre, L. Fabius, E. Cresson, P. Bérégovoy, F. Fillon (kilku z nich jak P. Bérégovoy czy D. de Villepin

przeniosło się do *Matignon* bezpośrednio z Pałacu Elizejskiego). Trzecią grupę najmniej liczną stanowią premierzy okresu koabitacji, którzy zyskali sobie określenie „dominujący”, liczy ona tylko trzy postacie: J. Chiraca (1986–1988), E. Balladura (1993–1995), L. Jospina (1997–2002).

W systemie parlamentarnym premier jest liderem większości parlamentarnej, stąd czerpie legitymację do rządzenia oraz istotny element budujący jego pozycję ustrojową. W modelu V Republiki mamy do czynienia w podobnym mechanizmem, przy czym należało by raczej stwierdzić, że premier staje się nim dopiero z chwilą powołania na stanowisko szefa rządu. Ten niuans podkreśla G. Carssonne: „to nie szef większości parlamentarnej zostaje premierem, ale osoba powołana na stanowisko premiera staje się liderem większości”³³. Oznacza to, iż jego pozycja wśród deputowanych wynika w dużej mierze z funkcji państwowej, którą piastuje (premier m.in. jest odpowiedzialny za utrzymywanie stosunków rządu z parlamentem). Przy czym już za prezydentury gen. de Gaulle’a doszło do zerwania z zasadą głoszącą, iż premier powinien „koniecznie” wywodzić się z większości parlamentarnej. W 1962 r. prezydent powierzył stanowisko premiera dyrektorowi swego gabinetu – G. Pompidou. Odtąd przyjęto zasadę, że szef państwa może powoływać na urząd premiera osoby spoza parlamentu (np. G. Pompidou w 1962, R. Barre w 1976, E. Cresson w 1991, P. Bérégovoy w 1992, D. de Villepin w 2005 r., F. Fillon w 2007 r.). W każdym z tych przypadków pozycja premiera wobec prezydenta i parlamentu nie należała do najsilniejszych. Takie sytuacje zdarzały się za prezydentury F. Mitterranda, J. Chiraca, N. Sarkozy’ego.

W wielu przypadkach w istocie urzędujący prezydenci wybierali na premiera polityków o krótkim stażu i słabej pozycji w partii, skazując ich tym samym na działanie pod „protekcją” głowy państwa. Wybór pierwszoplanowych postaci z szeregów swej partii był zazwyczaj symptomem skomplikowanego układu sił w parlamencie, np. słabszej pozycji prezydenta w ramach własnego zaplecza politycznego (osłabiony leadership F. Mitterranda w 1988 r. zmusił go do poszukiwania poparcia ze strony najsilniejszego nurtu wewnątrz partii większościowej i powierzenia funkcji premiera przywódcy tego nurtu M. Rocard’owi). Natomiast w 1974 r. V. Giscard d’Estaing, dopiero budujący swoje zaplecze polityczne, powołał J. Chiraca na fotel premiera w „rewanżu” za poparcie udzielone mu uprzednio przez jego ugrupowanie w wyborach prezydenckich. W sytuac-

³³ G. Carcassonne, *La constitution*, Seuil, Paris 2000, s. 127, za: O. Dord, „*Mens sana in corpore insano*”: *du gouvernement sous la V République*, „Pouvoirs” 2001, nr 5, s. 47.

cyjach wyrazistej większości prezydenci skłaniali się zazwyczaj do wyboru kandydatów dysponujących małym poparciem, często technokratów, osób, których cechy osobowości wydawały się nie rodzić zagrożeń dla dominacji głowy państwa.

W ten sposób można również odczytywać decyzje personalne prezydenta N. Sarkozy'ego w odniesieniu do składu rządu F. Fillona. N. Sarkozy zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami formułowanymi w kampanii wyborczej przyjął, w ramach nominacji na stanowiska rządowe, strategię „równoważenia sił politycznych”, „otwarcia na inne formacje polityczne”. Ogłosił utworzenie gabinetu w oparciu o formułę ponadpartyjną, co miało równoważyć prezydencką praktykę. W istocie w ramach wyraźnie prezydenckiego gabinetu (kierownictwo 13 resortów zostało powierzone jego bliskim współpracownikom) tylko kilka stanowisk zostało obsadzonych przez osoby spoza prezydenckiej większości UMP. Kierownictwo MSZ objął Bernard Kouchner, polityk wywodzący się z PS (który wskutek tej nominacji został wykluczony ze swej partii). Stanowisko Ministra Obrony Narodowej otrzymał Hervé Morin, współpracownik byłego kandydata na prezydenta François Bayrou (z partii MoDem). Dalsze nominacje dowodzące polityki kadrowej inkluzji środowisk lewicowych dotyczyły stanowisk w randze sekretarzy stanu, które objęli przedstawiciele formacji lewicowych: Jean-Pierre Jovet i Eric Besson, a także stanowiska wysokiego komisarza ds. solidarności wobec ubóstwa – Martin Hirsch. Hasło „politycznego otwarcia” zostało sprowadzone do działań pozornych i bez większego znaczenia. Retoryka ogłoszonej „otwartej” strategii kadrowej pozwoliła *de facto* na jeszcze wyraźniejsze podporządkowanie rządu prezydentowi, bowiem ani premier ani ministrowie nie dysponują znaczącym, własnym zapleczem wśród większości parlamentarnej. Pełnomocnictwa do działania uzyskują przede wszystkim w wyniku poparcia głowy państwa i w związku z lojalnym wykonywaniem formułowanych przezeń założeń polityki państwowej.

Aspektem niezwykle istotnym, determinującym wzajemne relacje w łonie egzekutywy, jest nie tylko uprawnienie do powoływania szefa rządu, ale również do odwoływania go ze stanowiska. W myśl postanowień konstytucji, prezydent odwołuje premiera, po złożeniu przezeń dymisji (art. 8). Premier ustępuje ze stanowiska podając się do dymisji wraz ze swoim gabinetem. Przyjęcie dymisji szefa rządu, a także żądanie jej złożenia, należy do fundamentalnych uprawnień prezydenta (w pierwszym przypadku *de iure*, w drugim – *de facto*). Prezydent nie może jednak odwołać rządu, bez wcześniej przedłożonej dymisji – jest to warunek wstępny i konieczny do odwołania rządu. Z drugiej strony

zostało przyjęte, iż prezydent nie jest *de facto* zobligowany do przyjęcia dymisji rządu, gdy jest ona związana z objęciem funkcji przez nowo wybranego prezydenta lub gdy dymisja jest skutkiem uchwalenia rządowi wotum nieufności, a prezydent podejmie decyzję o rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego i przeprowadzeniu przedterminowych wyborów³⁴. Prezydent może również odmówić przyjęcia dymisji premiera będącej wynikiem sporu wewnątrz egzekutywy (między premierem a prezydentem). Przesłanką decyzji premiera o dymisji rządu może być uchwalenie mu wotum nieufności przez Zgromadzenie Narodowe (dymisja obligatoryjna) lub też zaistnienie poważnej rozbieżności co do kierunku polityki reprezentowanego przez rząd i prezydenta. Inną sytuacją prowadzącą do tego skutku może być skierowanie przez prezydenta żądania w sprawie złożenia dymisji.

Prezydent chociaż nie dysponuje formalnym samodzielnym prawem odwoływania premiera może również doprowadzić do tego skutku pośrednio odwołując się do możliwości rozwiązania Zgromadzenia Narodowego. Dwa przypadki, choć zupełnie odmienne, zastosowania tego prawa potwierdzają, że taki sens miały decyzje głowy państwa. Pierwszy odnosi się do decyzji F. Mitteranda, który w 1988 r. rozwiązał ZN, aby w skutek wyłonienia w wyborach nowej większości parlamentarnej położyć kres I koabitacji³⁵. J. Chirac natomiast zastosował to uprawnienie na wzór premiera Wielkiej Brytanii, który wybiera termin wyborów parlamentarnych najdogodniejszy dla swego ugrupowania. Kalkulacje takie bywają jednak zawodne, czego dobitnym i spektakularnym przykładem była decyzja J. Chirac. Wynik wyborów okazał się daleki od intencji prezydenta i przyczynił się do rozpoczęcia trzeciej, najdłuższej trwającej koabitacji.

Konsekwencją podporządkowania rządu staje się tryb odwoływania gabinetu w wyniku przegranej w wyborach parlamentarnych, ale również na „życzenie” prezydenta. Od 1962 r. żaden z gabinetów nie podał się do dymisji w wyniku przegłosowania wotum nieufności (na podstawie

³⁴ W pierwszym przypadku stało się tak po wyborach prezydenckich w 1965 r. – G. Pompidou złożył dymisję i został natychmiast ponownie powołany na stanowisko premiera. Druga z sytuacji miała miejsce w 1962 r. – prezydent de Gaulle odmówił przyjęcia dymisji premiera G. Pompidou złożonej w wyniku wotum nieufności (5 X 1962 r.) i rozpisał nowe wybory do Zgromadzenia Narodowego (18–25 XI 1962), po których przyjął wcześniej złożoną dymisję premiera, po czym tego samego dnia ponownie powierzył mu dalsze pełnienie jego funkcji (28 VI 1962 r.).

³⁵ M. Calamo Spechia, *Elezioni presidenziali ed elezioni legislative francesi: verso il definitivo consolidamento del “fait majoritaire”?*, “Diritto pubblico comparato europeo” 2007.

art. 49 ust. 2 Konstytucji). Natomiast 18 premierów ustąpiło ze stanowiska pomimo dysponowania większością w Zgromadzeniu Narodowym.

Co zatem staje się regułą dymisji premiera i jego gabinetu? W świetle liczb bez wątpienia pierwszoplanową rolę odgrywa kwestia zaufania ze strony głowy państwa. Nawet w warunkach koabitacji, zwłaszcza pierwszej, nominacje na stanowiska i dymisje ministerialne były efektem konsensu między premierem a prezydentem. Koabitacje jedynie zahamowały, i to w krótkim okresie, postępujący proces prezydenccjalizacji systemu rządów, a w perspektywie długoterminowej reakcja na nie wręcz wzmocniła tę generalną tendencję³⁶.

Dymisje premiera przybierają różne formy. Pierwszą „kategorię” stanowi dymisja „zwyczajowa” następująca po wyborach prezydenckich (m.in. J. Chirac w 1988 r., E. Balladur w 1995 r., L. Jospin w 2002 r.). Ścisły związek funkcjonowania rządu i prezydenta manifestował się również praktyką „protokolarnego” podawania się do dymisji rządu po zakończeniu kadencji prezydenta. Zwyczaj obligujący premiera do takiego zachowania był traktowany jako oczywista norma konstytucyjna. Do tej grupy dymisji konwencjonalnych należą również te składane po wyborach parlamentarnych (np. L. Fabius w 1986 r., M. Rocard w 1988 r., P. Bérégovoy w 1993 r., A. Juppé w 1997 r.). Prezydent wówczas podejmuje decyzję albo o powierzeniu funkcji dotychczasowemu premierowi albo o powołaniu nowej osoby na to stanowisko, w celu realizacji własnej linii politycznej lub linii politycznej większości parlamentarnej (opozycyjnej wobec prezydenta – *casus* koabitacji).

Druga „kategoria” odnosi się do sytuacji, kiedy to prezydent żąda przedłożenia mu dymisji przez premiera. Zgodnie z praktyką prowadzi ona do oczekiwanego przez głowę państwa skutku. Mamy wówczas do czynienia z odwołaniem szefa rządu, interpretowanego jako sankcja natury politycznej ze strony rezydenta (np. J. Chaban-Delmas w 1972 r., M. Rocard w 1991 r., E. Cresson w 1992 r.) lub dymisji wynikającej z wypełnienia powierzonych wcześniej misji (M. Debré 1962, P. Mauroy 1984 r.).

Trzecia grupa obejmuje dymisje przedłożone z woli samego premiera. W takim wypadku dymisja jest zazwyczaj konsekwencją sytuacji parlamentarnej, w szczególności w warunkach koabitacji. Zdarzyć się może również, że premier sam podaje się do dymisji, w celu osiągnięcia określonego skutku politycznego, jest to tzw. dymisja strategiczna (m.in.

³⁶ A. Di Giovine, A. Mastromarino (red.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007.

P. Messmer w 1974 r., P. Mauroy w 1983 r., A. Juppé w 1995 r.), może ona być również „narzucona” prezydentowi przez premiera (J. Chirac w 1976 r.)³⁷.

Pozostaje wreszcie sytuacja, charakterystyczna dla systemu parlamentarnego, kiedy to premier ustępuje w wyniku przegłosowania votum nieufności w Zgromadzeniu Narodowym. Jest to dymisja o charakterze obligatoryjnym, o ile prezydent nie podejmie decyzji o rozwiązaniu izby parlamentu. Taki przypadek zdarzył się w dotychczasowej praktyce tylko raz w 1962 r. – w efekcie utraty zaufania parlamentu do dymisji podał się G. Pompidou (I gabinet). Przy czym i w tym wypadku prezydentowi przypadła czynna rola: dymisja została przyjęta w terminie późniejszym, po ogłoszeniu i przeprowadzeniu przedterminowych wyborów do Zgromadzenia Narodowego, a jej bezpośrednim następstwem było ponowne powierzenie funkcji premiera tej samej osobie.

W swoich wspomnieniach V. Giscard d'Estaing twierdził, że w praktyce stosowane były pewne „środki ostrożności”: np. prezydent Ch. de Gaulle żądał od G. Pompidou podpisania *in blanco* dymisji już w momencie powoływania go na stanowisko premiera. W warunkach jednolitej większości prezydenta i parlamentu, niezależnie od tego czy dymisja była podpisywana z wyprzedzeniem czy nie, prezydent mógł swobodnie i skutecznie odwołać premiera. Doświadczenia koabitacji przyczyniły się do rewizji podejścia do roli prezydenta w zakresie dymisjonowania rządu. W doktrynie przyjęto, że prezydent w okresie koabitacji nie może dyskrecjonalnie odwołać premiera. Taki punkt widzenia przedstawił sam prezydent F. Mitterand w 1988 r. w wywiadzie opublikowanym w czasopiśmie *Pouvoirs*. Stanowisko to zostało jednak wkrótce poddane modyfikacji, znalazło to swój wyraz m.in. w opinii sformułowanej przez premiera M. Rocard: „Konstytucja straciłaby swój sens, z chwilą gdy prezydent nie miałby możliwości odmówić swego zaufania premierowi, z dnia na dzień, w formie dowolnego aktu, w każdej sytuacji. Tak zostały ukształtowane instytucje, i ja je respektuję”³⁸.

Odmienne kształtuje się natomiast realizacja uprawnień do odwoływania pozostałych członków rządu. Dymisje ministrów są uzależnione od uprzedniego wniosku premiera. Art. 8 konstytucji jednoznacznie precyzuje, że prezydent na wniosek premiera odwołuje pozostałych członków

³⁷ J. Pascal, *Le Gouvernement de la Cinquième République. Documents d'études*, Paris 2002, s. 19.

³⁸ M. Rocard, *Le Point*, 4 września 1989, cyt za: O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France...*, s. 194.

rządu. Jednak role prezydenta i premiera w rekonstrukcjach rządu fluktuują zależnie od czynników politycznych (w szczególności w warunkach koegzystencji) oraz osobowościowych (behawioralnych).

Odwołania ministrów zdarzały się w trakcie każdej z prezydentur i dotknęły większość gabinetów, przy czym najpoważniejsze rekonstrukcje były przeprowadzane w okresach politycznie szczególnie trudnych: takich jak pierwsze lata funkcjonowania nowego ustroju oraz rozwiązywania kryzysu algierskiego – rząd M. Debré w latach 1959–1962 (zmiany dotyczyły 20 ministrów), protesty z maja 1968 r. – IV gabinet G. Pompidou 1967–1968 (14 ministrów). Problem ten pojawił się również w odniesieniu do dłużej funkcjonujących rządów: II gabinetu M. Rocarda 1988–1991 (14 ministrów), L. Jospina 1997–2002 (13 ministrów). Z drugiej strony, w przypadku obsady szefów niektórych resortów obserwować można było wysoką stabilizację, przede wszystkim odnośnie resortu Spraw Zagranicznych (najdłużej na stanowisku ministra pozostawał M. Couve de Murville i R. Dumas) oraz Spraw Wewnętrznych (M. Debré, J. Joxe).

Odwołanie ministra ma miejsce w trzech przypadkach: odwołania na żądanie prezydenta, premiera lub w wyniku rekonstrukcji rządu; dymisji z „przyczyn prawnych” (jako sankcja natury prawnej); rezygnacji ze stanowiska (w wyniku zaistniałego sporu politycznego, objęcia innej funkcji, której nie można łączyć ze stanowiskiem w rządzie, przyczyn osobistych, porażki w wyborach parlamentarnych)³⁹. Przypadek francuski stanowi potwierdzenie tezy głoszącej, że długotrwałość i stabilność rządu jest w sposób przeciwny skorelowana ze stabilnością wewnątrz gabinetu⁴⁰. Dla podtrzymania funkcjonowania rządu dokonywane są *de facto* częste zmiany w jego składzie, chociaż niektóre z nich polegają jedynie na przesunięciu z jednego stanowiska na inne.

Rola prezydenta w rekonstrukcjach rządu jest pochodną konfiguracji sił politycznych w parlamencie. W okresach prezydentury większościowej, prawo do odwoływania ministrów premier realizuje wspólnie z prezydentem, który to niejednokrotnie bywa faktycznym inicjatorem tych decyzji. Już w epoce de Gaulle'a zarysowała się praktyka żądania dymisji ministrów (wykorzystywana również przez jego następców). Jedną z pierwszych była – dymisja Ministra Finansów – M. Pinay'a w 1960 r.,

³⁹ *Le gouvernement de la Ve République*, La Doc. Fr., Documents d'études nr 1.23, Paris 2002, s. 19.

⁴⁰ I. Budge, *Party Factions and Government Reshuffle: General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-war Democracies*, "European Journal of Political Research" 1985, nr 13, 327–333.

jedynego nie gaullistowskiego członka gabinetu M. Debré'a. Odwołanie ministra w nie odosobnionych przypadkach stawało się asumptem do rekonstrukcji rządu, bez odwoływania się do zmiany osoby na stanowisku premiera. Natomiast w okresie koabitacji prezydent odgrywał drugoplanową rolę w procesie zmian składu rządu, na plan pierwszy wysuwał się szef rządu, dysponując dużą swobodą dokonywania zmian w kształcie swego gabinetu, ale też możliwością ochrony swych ministrów przed odwołaniem ze strony prezydenta. W dwóch pierwszych rządach okresu koabitacji te zmiany były nieliczne (tylko 3 w gabinecie E. Balladura i żadna w rządzie J. Chiraca), a jedynie gabinet L. Jospina doświadczył większej liczby przetasowań (w sumie przeprowadzonych zostało 6 zmian, które objęły łącznie 13 resortów).

Ważnym przyczynkiem do interpretacji roli prezydenta była decyzja J. Chiraca o odwołaniu premiera J.P. Raffarin'a w 2005 r. i powołaniu na to stanowisko D. de Villepin'a. Rozstrzygnięcie to było skutkiem negatywnego wyniku referendum w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Odpowiedzialność za rezultat głosowania – pomimo osobistego zaangażowania w kampanię samego prezydenta – spoczęła na szefie rządu. Prezydent potwierdził praktykę zarysowaną przez F. Mitteranda dystansowania się głowy państwa od wyników referendum. Ostatecznie więc została odrzucona interpretacja de Gaulle'a, który wyniki głosowań powszechnych (referendum) traktował jako wyraz aprobaty lub dezaprobaty dla działań głowy państwa (swoiste ludowe wotum zaufania), mogący prowadzić w konsekwencji nawet do rezygnacji z urzędu (jak miało to miejsce po odrzuceniu przez naród propozycji reform w referendum w 1969 r.)⁴¹. Przypadek referendum z 2005 r. potwierdza występującą do 2007 r. (z pominięciem specyfiki okresów koabitacji) prawidłowość polegającą na tym, że prezydent dyskontuje sukcesy rządowe jako zwierzchnik całej egzekutywy, natomiast w przypadku porażek polityki rządowej odpowiedzialność koncentruje się przede wszystkim na osobie premiera. Dymisja z 2005 r. miała jednak złożone przyczyny, można je bowiem również postrzegać w kontekście działań prezydenta organizu-

⁴¹ Charakterystyczne były krytyczne wypowiedzi niektórych przedstawicieli nauki m.in. B. François i A. Montebourga, zdaniem których odrzucenie przez J. Chiraca formuły faktycznej odpowiedzialności politycznej przed narodem (według koncepcji de Gaulle'a, mającej równoważyć brak odpowiedzialności formalnej) i nie złożenie przezeń urzędu po porażce jego formacji politycznej w wyborach przedterminowych w 1997 r. ani po odrzuceniu traktatu w referendum w 2005 r. sygnalizują niebezpieczny kryzys instytucjonalny. Zob. A. Montebourg, B. François, *La constitution de la VI République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris 2005.

jących jego obóz polityczny przed wyborami prezydenckimi, powołał na stanowisko premiera swojego bliskiego współpracownika, technokratę de Villepin'a, starając się zneutralizować wpływy N. Sarkozy'ego, przewodniczącego UMP.

Jednak dopiero prezydentura N. Sarkozy'ego pod wieloma względami wyraziście uwypukla i wzmacnia niektóre z wcześniej występujących tendencji. Szczególny rodzaj relacji między prezydentem a premierem jaki się wykrystalizował po 2007 r. oddaje myśl sformułowana przez premiera F. Fillona: „Prezydent pisze partyturę, a premier jest dyrygentem, który jest odpowiedzialny za to, aby wszyscy członkowie (rządowego) zespołu mówili i śpiewali jednym głosem...”⁴². Taka interpretacja roli premiera pozwala na przekazanie prezydentowi pełnej inicjatywy w zakresie zarówno wyznaczania kierunków polityki rządu jak i kształtowania jego składu i struktury. Egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu również w tych uwarunkowaniach wyraźnie należy przede wszystkim do prezydenta. Za egzemplifikację tego fenomenu posłużyć mogą decyzje prezydenta N. Sarkozy'ego dotyczące zmian w rządzie podjęte w wyniku porażki wyborczej odniesionej przez rządzący obóz UMP w wyborach samorządowych wiosną 2010 r. Prezydent wbrew wcześniejszej praktyce nie odwołał szefa rządu F. Fillona. Przeprowadził jednak kilka drobniejszych zmian w gabinecie: ze stanowiska ministra pracy został odwołany Xavier Darcos, a stanowisko to przejął Eric Woerth, który ze swej strony opuścił resort budżetu ustępując François Baron'owi (politykowi należącemu do bliskiego otoczenia J. Chiraca). Zdymisjonowany został również Wysoki Komisarz ds. Młodzieży Martin Hirsch, symbol otwarcia na lewicę. Przykład ten potwierdza duży stopień dyskrecjonalności decyzji prezydenta dotyczących oceny działania rządu oraz zmian w jego składzie.

O ile istotą parlamentaryzmu jest to, że egzystencja gabinetu zależy od poparcia większości parlamentarnej a nie aprobaty lub dezaprobaty głowy państwa⁴³ to reżim V Republiki w znacznym stopniu odbiega od tej charakterystyki. We Francji „(...) rządy nie są obalane przez Zgromadzenie Narodowe; premier może natomiast stracić zaufanie prezydenta”⁴⁴. W istocie w okresach prezydenccjalizacji systemu decyzje o zmianach w rządzie inspiruje i podejmuje suwerennie prezydent, a rola premiera w tym względzie staje się czysto formalna (wynikająca z konieczności

⁴² *Croniques constitutionnelles françaises*, „Pouvoirs” 2008 nr 126, s. 194.

⁴³ H. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven 1984, s. 68.

⁴⁴ L. Philip, *Reforma instytucji V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 112.

przedłożenia stosownego wniosku). Umocowanie rządu, sposób jego tworzenia i praktyka decydowania o położeniu kresu jego działaniom w V Republice były od początku i pozostały specyficznie ukształtowane. Zmiany gabinetów, jak już zostało zaznaczone, są zazwyczaj efektem oceny działania rządu ze strony prezydenta oraz jego dyskrecjonalnych decyzji⁴⁵. Czynnikiem właściwy dla systemu parlamentarnego, jakim jest poparcie większości parlamentarnej, staje się w najczęściej elementem drugorzędym i niewystarczającym.

Specyfika instytucji odpowiedzialności politycznej rządu

System V Republiki, łączący rozwiązania typowe dla modelu prezydenckiego oraz parlamentarnego, sankcjonuje jeden z podstawowych wyróżników reżimu parlamentarnego, jakim jest zasada odpowiedzialności rządu przed parlamentem⁴⁶. Jednocześnie przyświecająca twórcom konstytucji idea racjonalizacji parlamentaryzmu doprowadziła do znacznego ograniczenia funkcji (ustawodawczej, kontrolnej, kreacyjnej) i uprawnień parlamentu. Na kierunek uregulowań konstytucyjnych nałożyły się uwarunkowania polityczne (m.in. system partyjny) potęgując efekt osłabienia pozycji legislatury względem egzekutywy. Obecność wyraźnej, stabilnej większości parlamentarnej (od 2002 r. reprezentowanej w obu izbach przez klub UMP) spowodowała *de facto* neutralizację zasady odpowiedzialności⁴⁷.

Pierwotny ideał odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem zaczerpnięty z modelu angielskiego i poddany swoistej adaptacji został skorygowany i uzupełniony o elementy „racjonalizujące” i gwarantujące stabilność władzy wykonawczej. Założenia wyjściowe zostały dodatkowo zmodyfikowane w drodze praktyki. W efekcie należy podkreślić odrębność i specyfikę francuskich rozwiązań. Na tę specyfikę składa się szereg elementów: faktyczna podwójna odpowiedzialność rządu przed parlamentem jak również przed prezydentem; wyeksponowanie i powiązanie ze sobą centrów władzy wykonawczej; ograniczenie funkcji i upraw-

⁴⁵ E. Grossman, *The President's Choice...*, s. 279.

⁴⁶ Konstytucja formalnie nie wprowadza mieszanego parlamentarno-prezydenckiego modelu odpowiedzialności chociaż takowy *de facto* istnieje. Art. 8.1 stawia bowiem warunek dla decyzji szefa państwa o odwołaniu premiera w postaci złożenia przezeń dymisji rządu.

⁴⁷ J. Gicquel, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, „Pouvoirs” 2008, nr 126, s. 54.

nień parlamentu; możliwość powiązania sprawy zaufania z projektem ustawy służące przeforsowaniu rządowego projektu bez głosowań⁴⁸.

W odniesieniu do kwestii odpowiedzialności politycznej egzekutywy wobec parlamentu, konstytucja V Republiki ustanawia odpowiedzialność kolegialną rządu, która jest realizowana wyłącznie przed Zgromadzeniem Narodowym. Kwestię tę reguluje przede wszystkim art. 49 konstytucji, ustanawiając trzy różne mechanizmy służące realizacji idei odpowiedzialności.

Pierwszym z nich jest instytucja wotum zaufania przewidziana w art. 49 ust. 1 konstytucji. Przepis ten stanowi, iż premier, po obradach Rady Ministrów, stawia przed Zgromadzeniem Narodowym wniosek o udzielenie wotum zaufania w związku z programem rządu lub deklaracją dotyczącą ogólnej polityki. Cechą szczególną tej regulacji jest niedoprecyzowanie w konstytucji terminu wystąpienia nowotworzonego rządu o wotum zaufania. Pochodną stała się interpretacja podana już we wczesnym okresie obowiązywania konstytucji uznająca, iż samo powołanie przez prezydenta jest wystarczające do uzyskania pełnomocnictw, zgodnie z założeniem, że rząd taki cieszy się domniemanym zaufaniem parlamentu, aż do chwili przegłosowania wotum nieufności. Podstawowy mechanizm realizacji odpowiedzialności politycznej przed parlamentem opiera się zatem na założeniu, iż rząd cieszy się zaufaniem parlamentu *implicite* (inwestytura nie jest *de facto* obligatoryjna⁴⁹) dopóki nie zostanie mu wyrażone *explicite* wotum nieufności, które dla swej skuteczności musi być przegłosowane określoną większością. W praktyce prawie jedna trzecia ze sformowanych od 1958 r. gabinetów, po otrzymaniu nominacji z rąk prezydenta, nie ubiegała się o wotum zaufania ZN: G. Pompidou w 1962 i 1966 r., M. Couve de Mourville w 1968 r., P. Messner w 1972 r., R. Barre w 1976 r., P. Mauroy w 1981, M. Rocard w 1988 r., E. Cresson w 1991 r., P. Berégovoy w 1992 r. Jednak należy zauważyć, że o wyrażenie zaufania w trybie art. 49 ust. 1 ubiegać się mogą rządy w dowolnym momencie swego funkcjonowania. Niektóre gabinety odwoływały się do tego przepisu już w trakcie pełnienia swych funkcji i to nawet kilkakrotnie np. rząd P. Chaban-Delmasa (1969–1972) czy J. Chiraca (1986–1988).

⁴⁸ A. Sulikowski, *Odpowiedzialność polityczna rządu we Francji. Geneza i specyfika pod rządami V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 77.

⁴⁹ W literaturze przedmiotu prezentowane są różne stanowiska odnośnie obligatoryjności inwestytury nowoutworzonego rządu. Praktyka polityczna pokazuje, iż wykładnia o braku takiego obowiązku znajduje częstsze zastosowanie. W istocie przepis art. 49 nie precyzuje momentu, w którym premier powinien złożyć wniosek o wotum zaufania, i to zdaje się być argumentem rozstrzygającym wątpliwości interpretacyjne.

Drugi mechanizm występowania z wnioskiem o wotum zaufania wynika z treści art. 49 ust. 3. Przewidziana w tym ustępie procedura stała się instrumentem często wykorzystywanym przez rząd w procesie ustawodawczym. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem omawianego przepisu premier mógł przedstawić w ZN kwestię wotum zaufania dla rządu w związku z każdym głosowanym projektem lub propozycją ustawy. Jeśli Zgromadzenie nie uchwaliłoby wotum nieufności tekst zostawał przyjęty, bez odrębnej debaty i głosowań. Intencją przepisu dającego możliwość powiązania inicjatywy rządowej z kwestią zaufania było zapewnienie władzy wykonawczej w okresach szczególnych, momentach kryzysowych instrumentu normalizacji sytuacji i możliwości walki z obstrukcją czy paraliżem legislacyjnym, zwłaszcza w warunkach niestabilnej i nieznacznej większości⁵⁰. Jednakże użytek czyniony przez kolejne gabinety z przepisu, o którym mowa, bywał odmienny od postulowanego, co manifestuje się już choćby przez sam fakt częstotliwości jego stosowania⁵¹. Od 1958 r. przepis art. 49 ust. 3 był zastosowany z inicjatywy rządu 82 razy. Mechanizm ten był w szczególnym użyciu rządów socjalistycznych w latach 80. Został wykorzystany aż 28 razy za rządów socjalistycznego premiera M. Rocarda (1988–1991), dysponującego tylko względną większością w Zgromadzeniu Narodowym⁵². Kilkakrotnie wykorzystany został również przez R. Barre'a, J. Chiraca, E. Cresson (8 razy), przez P. Mauroy'a (7 razy) oraz G. Pompidou (6 razy). Nie był w ogóle stosowany w latach 1968–1976 ani przez lewicowy rząd koalicyjny L. Jospina działającego w warunkach koabitacji (1997–2002). Procedura przewidziana w art. 49 ust. 3 wróciła do praktyki w kadencji 2002–2007, chociaż była wykorzystywana z mniejszą częstotliwością (3-krotnie)⁵³. Zdarzało się, że uprawnienie wynikające z przepisu art. 49 ust. 3 było wykorzystane dla uproszczenia i przyspieszenia procedury legislacyjnej, zwłaszcza w okresach, kiedy okoliczności wymagały przeforsowania całego pakietu, niejednokrotnie kontrowersyjnych reform państwowych. Taka praktyka charakteryzowała gabinety socjalistyczne w latach 80. (P. Mauroy'a, L. Fabius'a). Przepis art. 49 ust. 3 posłużył również do przewycięzania obstrukcji i paraliżu ustawodawczego, wywołanego licznymi poprawkami zgłaszanymi przez

⁵⁰ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, Paris 1987, s. 115.

⁵¹ Stosowanie art. 49. ust 3 wywoływało liczne kontrowersje. Zob. B. Chantebout (opr.), *Le contrôle parlementaire*, Paris 1998, s. 46 i n. Por. F. Satchivi, *L'avenir mouvementé de l'article 49, alinéa 3*, „Les Petites Affiches” 1994, nr 84, s. 18.

⁵² J. Gicquel, *Parlament w czasach V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 93.

⁵³ B. Chantebout (opr.), *Le contrôle parlementaire...*, s. 50.

opozycję⁵⁴. Do takich przypadków zastosowania uprawnień wynikających z art. 49 ust. 3 należały wnioski rządów m.in. J. Chiraca w 1987 r., A. Juppé w 1995 r., J-P. Raffarina w 2003 i 2004 r., D. de Villepina w 2006 r.

Zgodnie z dyspozycjami omawianego artykułu, wniosek rządu może wywołać reakcję parlamentu w postaci wniosku o wotum nieufności (projekt ustawy rządowej powiązany z kwestią zaufania uznaje się za przyjęty jeśli w ciągu 24 godzin nie zostanie złożony i przyjęty wniosek o wotum nieufności). Takich wniosków poddanych pod głosowanie było dotychczas 48, przy czym żaden z nich nie uzyskał wymaganej do jego przyjęcia większości. Najbliżej tego skutku było głosowanie w 1990 r. związane z projektem rządu M. Rocardda ustawy budżetowej, w zakresie przepisów dotyczących utworzenia CSG (wprowadzenie dodatkowej składki na ubezpieczenia społeczne). Wówczas do przegłosowania wotum nieufności zabrakło tylko 5 głosów. Podobnie zdarzyło się jeszcze dwukrotnie w 1986 r. w odniesieniu do projektu ordynacji wyborczej (ustawy przywracającej wybory większościowej i ustawy ustanawiającej okręgi wyborcze). Takich wniosków o wotum nieufności w konsekwencji zastosowania art. 49 ust. 3 zgłoszono najwięcej bo aż 13 pod adresem rządu R. Barre'a, J. 7 – J. Chiraca, 6 – P. Mauroy'a⁵⁵.

Trzecim instrumentem służącym egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu jest przewidziane w art. 49 ust. 2 „zwykłe wotum nieufności” (*motion de censure simple*), będąca podstawową instytucją systemu parlamentarnego. Wniosek o wotum nieufności może być złożony przez co najmniej jedną dziesiątą członków ZN i jeśli zostanie odrzucony nie może zostać ponownie przedłożony przez tych samych sygnatariuszy do końca trwania kadencji. Drugim ograniczeniem jest 48 godzinny interwał od złożenia wniosku do głosowania. Ponadto w odnośnym głosowaniu liczone są wyłącznie głosy oddane za wnioskiem. Uchwalenie wotum nieufności następuje absolutną większością ogółu członków Zgromadzenia Narodowego i skutkuje ono obligatoryjną dymisją rządu. Znaczenie tego instrumentu jest jednak ograniczone ze względu na uwarunkowania polityczne. W dotychczasowej praktyce wotum nieufności było poddawane pod głosowanie w Zgromadzeniu Narodowym 53 razy, ale tylko jeden raz – 4 października 1962 r. – zostało uchwalone (większością 280

⁵⁴ Np. w 2006 r. został odnotowany szczególnego rodzaju „rekord” : do rządowego projektu ustawy o energii wniesionych zostało aż 137 000 poprawek. Zob. „Pouvoirs” 2006, nr 121, s. 141.

⁵⁵ B. Chantebout (opr.), *Le contrôle parlementaire...*, s. 50.

głosów oddanych za wnioskiem). Wniosek ów, podpisany przez 56 deputowanych, został wniesiony pod adresem rządu G. Pompidou w związku z zapowiedzią prezydenta Ch. de Gaulle'a ogłoszenia referendum w sprawie zmiany sposobu wyboru prezydenta (z pominięciem parlamentu)⁵⁶. W wyniku uchwały parlamentu skutkującej obligatoryjną dymisją rządu prezydent podjął decyzję o skróceniu kadencji ZN i przeprowadzeniu nowych wyborów.

Wnioski o „zwykłe” wotum nieufności były zgłaszane wobec wszystkich kolejnych gabinetów z wyjątkiem rządu M. Couve de Murville'a, w niektórych przypadkach po kilka razy (najwięcej bo 7 razy w odniesieniu do rządów: G. Pompidou, R. Barre'a, P. Mauroy'a). W 1992 r. do przegłosowania wniosku wniesionego pod adresem premiera P. Bérégovoy'a, w ramach krytyki wobec proponowanej przez rząd reformy polityki rolnej, zabrakło tylko 3 głosów (wniosek sygnowało 66 deputowanych centroprawicy).

Tabela 2. Praktyka stosowania artykułu 49 konstytucji (w latach 1958–2010)

Kadencja	Wotum zaufania (art. 49. ust. 1)		Wotum nieufności zwykłe (art. 49 ust 2)	Wotum zaufania związane z projektem ustawy (art. 49 ust. 3)		Art. 49. ust 4 Wniosek o aprobatę Senatu
	a	b		c	d	
I 1958–1962	2	1	4 (*)	7	5	–
II 1962–1967	1	–	5	3	3	–
III 1967–1968	–	–	3	–	–	–
IV 1968–1973	1	3	1	–	–	–
V 1973–1978	3	–	4	2	1	2
VI 1978–1981	1	–	7	6	12	1
VII 1981–1986	3	3	8	11	8	
VIII 1986–1988	1	2	1	8	7	3

⁵⁶ Był to moment ostrego konfliktu między prezydentem a parlamentem. Zastosowany tryb zmiany konstytucji z pominięciem parlamentu i w oparciu o postanowienia art. 11 (o referendum), wywołał liczne kontrowersje w doktrynie prawa konstytucyjnego.

Tabela 2. cd.

Kadencja	Wotum zaufania (art. 49. ust. 1)		Wotum nieufności zwykłe (art. 49 ust 2)	Wotum zaufania związane z projektem ustawy (art. 49 ust. 3)		Art. 49. ust 4 Wniosek o aprobatę Senatu
	a	b		c	d	
IX 1988–1993	–	4	10	39	8	2
X 1993–1997	3	1	3	3	3	2
XI 1997–2002	1	–	2	–	–	–
XI 2002–2007	3	–	5	2	2	–
XII 2007–	2	–	3	1	–	–
	33		53	82	48	12

(*) w tym jedyne wotum nieufności uchwalone przez ZN wymaganą większością 4.10.1962 r.

- a. wotum zaufania rządu zaraz po powołaniu (inwestytura)
- b. wotum zaufania dla rządu w trakcie pełnienia funkcji
- c. wotum zaufania w związku z projektem ustawy
- d. wotum nieufności w odpowiedzi na wniosek rządu o wotum zaufania powiązany z ustawą (deputowani mogą zgłaszać po kilka wniosków, jak miało to miejsce w latach 1978–1980)

Źródło: opracowanie na podstawie: *Le controle parlementaire*. Documents d'études, Paris, 1998, s. 50; *Le gouvernement de la Cinquieme Republique*, Documents d'études, Paris 2002, s. 49; strony internetowe: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/responsabilite.asp

W związku z wyraźną przewagą stabilnej większości parlamentarnej, silną pozycją władzy wykonawczej w systemie władz oraz niską efektywnością stosowania przepisów regulujących kwestię odpowiedzialności, w ostatnich latach coraz głośniej była postulowana potrzeba rozszerzenia uprawnień parlamentu oraz wzmocnienia statusu opozycji. Taki cel postawiono przed Komitem Balladur'a pracującym nad propozycjami reform konstytucyjnych. Rewizja konstytucji z 23 lipca 2008 r.⁵⁷ wprowadziła istotne modyfikacje zmierzające m.in. do rozszerzenia funkcji parlamentu i podniesienia jego skuteczności jako organu kontroli i oceny pracy rządu. W tym kontekście istotnym wyznacznikiem nakreślonej na

⁵⁷ La loi constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

nowo roli parlamentu jest znowelizowany art. 24 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że: „Parlament uchwała ustawy. Kontroluje on działalność rządu. Dokonuje oceny polityk publicznych”. Jest to istotne *novum*, ponieważ konstytucja w swym pierwotnym brzmieniu nie zawierała sformułowań *expressis verbis* odnoszących się do funkcji kontrolnej i oceniającej działania rządu. Zrewidowany został również przepis art. 49 ust. 3 konstytucji postrzegany dotąd jako kluczowy element racjonalizacji systemu parlamentarnego. Autorzy reformy z 2008 r. postulowali ograniczenie pola zastosowania tej procedury⁵⁸. Znowelizowany przepis stanowi, że rząd ma prawo z niej skorzystać tylko jeden raz w sesji, chyba że projekty dotyczą ustaw budżetowych lub ustaw o finansowym zabezpieczeniu społecznym.

Uzupełnieniem regulacji art. 49 są postanowienia art. 50. Z jego wynika *explicite*, iż o ile rząd ubiegający się o zaufanie w każdej z trzech sytuacji przewidzianych w art. 49 nie otrzyma go, wówczas premier powinien złożyć dymisję swego gabinetu. Obejmuje to odmowę udzielenia wotum zaufania, uchwalenie wotum nieufności oraz wyrażenie dezaprobaty wobec programu lub polityki generalnej rządu. Tym samym sytuacja taka skutkuje obowiązkiem odwołania całego rządu przez prezydenta. Jednak wcześniej wspomniany przypadek gabinetu G. Pompidou dowodzi, iż prezydent dysponuje możliwościami, wykorzystując prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, „przewyciężenia” woli parlamentu. Obowiązek dymisji nie dotyczy natomiast dezaprobaty wyrażonej przez Senat w wyniku przedstawienia na jego forum deklaracji o ogólnej polityce rządu (art. 49. ust 4). Takie wystąpienie premiera ze względu na brak bezpośrednich prawnych skutków traktowane jest jako rodzaj kurtuazji wobec senatorów, tym niemniej względy polityczne skłaniały premierów do występowania z taką deklaracją, w szczególności gdy dysponowali w izbie wyższej duży margines przewagi. Do 1969 r. procedura nie była wykorzystywana ze względu na różnice między Senatem a prezydentem de Gaulle'em. Zastosował ją jako pierwszy J. Chirac w 1975 r. następnie była jeszcze kilkakrotnie w użyciu przez premierów: R. Barre'a w 1977 r. i 1978 r., J. Chiraca w 1986 i 1987 r. (dwukrotnie), M. Rocard w 1989 i 1991, E. Balladura w 1993, A. Juppé w 1996. Konstrukcja przepisu art. 49 ust. 4 sprawia, że tworzy on fałszywy mechanizm kontroli, nie gwarantujący żadnej prawnej sankcji i wykorzystywany przede wszystkim w interesie władzy wykonawczej⁵⁹.

⁵⁸ R. Puchta, *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 200.

⁵⁹ P. Ségur, *La responsabilité politique*, Paris 1996, s. 58–59.

W wyniku rewizji konstytucji z 23 lipca 2008 r. zostały dodane do tekstu ustawy zasadniczej dwa artykuły mające odniesienie do kwestii odpowiedzialności rządu: art. 34-1 i art. 50-1. Pierwszy z nich ustanawia prawo izb do uchwalania rezolucji, drugi zaś przewiduje prawo do złożenia przez rząd przed jedną z izb deklaracji, będącej przedmiotem debaty i głosowania. Celem tych regulacji jest stworzenie parlamentowi dodatkowego mechanizmu oceny działalności egzekutywy. Jednakże ważnym mankamentem nowych rozwiązań jest to, że negatywne stanowisko izby nie oznacza wotum nieufności i nie skutkuje dymisją rządu, co redukuje faktyczne znaczenie nowelizacji.

Odpowiedzialność polityczna władzy wykonawczej nabiera współcześnie dodatkowego, szerszego wymiaru. W praktyce większe znaczenie przy podejmowaniu decyzji przez prezydenta może mieć ocena opinii publicznej niż nieskuteczne głosowanie w parlamencie. Często przyczyną decyzji o zmianach w składzie rządu staje się utrata popularności premiera i rządu, zła ocena polityki rządowej, skandale z udziałem członków rządu nagłośnione w mediach, porażka w wyborach samorządowych. Ponadto podobny skutek dla rządu może mieć odnotowywany w sondażach spadek popularności prezydenta. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną za niepowodzenia całej władzy wykonawczej. Aktualna tendencja, przy coraz wyraźniejszej supremacji głowy państwa (hiper-prezydenturze) w stosunkach z rządem, skutkuje większą fluktuacją popularności prezydenta w wyniku złej oceny działań rządowych, a w coraz mniejszym stopniu dotyczy to samego premiera⁶⁰.

W odniesieniu do odpowiedzialności politycznej rządu w V Republice istnieje rozdzźwięk między literą konstytucji a praktyką ustrojową. W praktyce rząd jest bowiem odpowiedzialny w większym stopniu przed prezydentem (czego konstytucja nie przewiduje) niż przed parlamentem (co ustawa zasadnicza *explicite* ustanawia). Prezydent dysponuje uprawnieniem niezwyklej wagi, jakim jest prawo rozwiązania parlamentu, które może być wykorzystane w celu przeciwdziałania próbom doprowadzenia do dymisji rządu. Tymczasem nie istnieje faktyczna przeciwwaga dla władzy prezydenta ze strony parlamentu, pojawia się faktyczna „asymetria odpowiedzialności”⁶¹. Problemem wciąż podnoszonym przez przedstawicieli doktryny jest fakt, że prezydent, będący kluczowym ogniwem władzy wykonawczej, organem decydującym o kierunkach polityki państwa

⁶⁰ E. Grossman, *The President's Choice...*, s. 281.

⁶¹ T.S. Renoux, *Lesperienza francese*, [w:] M. Luciani, M. Volpi (red.), *Il presidente della Repubblica*, Bologna 1997, s. 544.

i dysponujący uprawnieniem rozwiązania ZN, pozostaje poza kontrolą parlamentu i mechanizmami służącymi egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej. Częściową odpowiedź na oczekiwania zmian systemowych stanowiła rewizja z 2007 r. ustanawiająca nowe zasady odpowiedzialności karnej prezydenta⁶². Prace dotyczące uporządkowania statusu karnoprawnego prezydenta pozwoliły wytworzyć nowy model odpowiedzialności zwanej instytucjonalną (pojmowanej szerzej niż tylko jako karną)⁶³. W praktyce przyjęte rozwiązania mają jednak dość ograniczony, jeśli nie wręcz iluzoryczny charakter. Obszerna rewizja konstytucji z 2008 r. miała na celu dokonanie niezbędnych korekt służących „demokratyzacji” całego systemu oraz doprecyzowaniu podziału władzy i wzajemnych relacji między jej segmentami. Jednak, jak wydaje się, oczekiwania te nie zostały dotąd spełnione. Faktyczna iluzoryczność skutecznego pociągania do odpowiedzialności politycznej rządu oraz prezydenta przez parlament sprawia, że legislatywa nie może stanowić realnej przeciwwagi dla egzekutywy. Postulat ograniczenia władzy wykonawczej nie doczekał się właściwej formuły a idea dowartościowania parlamentu wymaga rozwinięcia i aktualizacji w aktach i praktyce parlamentarnej.

Uwagi końcowe. Rewaloryzacja roli parlamentu i nowy etap prezydenjalizacji systemu władzy

Rewizja konstytucji z 2008 r. przynieść miała rewaloryzację roli parlamentu i doprecyzowanie podziału władzy między dwoma segmentami egzekutywy⁶⁴. Nowe uregulowania miały skutkować wzmocnieniem parlamentu ZN poprzez zagwarantowanie większej autonomii w wykonywaniu jego funkcji (ustawodawczej i kontrolnej). Oznacza to odejście od daleko idącej racjonalizacji parlamentaryzmu zrealizowanej pod rządami V Republiki, która wprowadziła ograniczenia samodzielności funkcjonowania parlamentu oraz przyczyniła się do wytworzenia swoistej „kurateli” narzuconej władzy ustawodawczej przez organy władzy wykonawczej. Skutek ten był również efektem przyjętych w 1958 r. dyspozycji ograniczających materię ustawową oraz poddających akty parlamentu (ustawy organiczne i regulaminy parlamentarne obligatoryjnie) kontroli

⁶² Ustawa konstytucyjna nr 2007-238 z 23 lutego 2007 r., J.O. 24 lutego 2007.

⁶³ K. Kubuj, *Odpowiedzialność karna prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 86.

⁶⁴ A. Roux, *La clarification des pouvoirs au sein de l'exécutif*, „Revue politique et Parlementaire” 2007, nr 1045, s. 20–32.

Rady Konstytucyjnej. Nowe rozwiązania zmierzają do przekazania izmom kontroli nad przebiegiem ich prac, wzmocnienia funkcji ustawodawczej parlamentu, rozszerzenia uprawnień kontrolnych działań rządu, uregulowania statusu opozycji parlamentarnej⁶⁵.

W rzeczywistości obserwujemy efekt wręcz odwrotny kolejną fazę prezydencjalizacji systemu władzy⁶⁶. W relacjach z parlamentem utrwala się daleko idąca preponderancja egzekutywy. Postępujący prezydencjalizm systemu jest w niewielkim stopniu kompensowany przez wzrost uprawnień kontrolnych parlamentu. Uprawnienia te są bowiem neutralizowane przez „prezydencką” większość parlamentarną. Antidotum na predominację władzy wykonawczej w systemie politycznym pozostaje w ostateczności mechanizm alternacji władzy, a także w pewnym sensie postępujący, chociaż nie bez trudności, proces decentralizacji władzy publicznej, niosący podział władzy między różne jej poziomy i pozwalający na „zmiękczenie” systemu silnej władzy wykonawczej państwa.

Instytucją ustrojową, która może stanowić przeciwwagę dla prezydencjalizmu większościowego, jest Rada Konstytucyjna, występująca już w tej roli od pewnego, skromnego zakresu od czasu nowelizacji konstytucji z 1974 r. (przyznającej opozycji parlamentarnej prawo wystąpienia do Rady Konstytucyjnej o zbadanie w drodze kontroli prewencyjnej zgodności ustawy z konstytucją). Rola ta została wzmocniona w wyniku ostatniej reformy z 2008 r. Nowy art. 61-1 konstytucji przewiduje prawo odwołania się do sądownictwa krajowego, w tym we właściwej fazie postępowania, do Rady Konstytucyjnej, z pytaniem prejudycyjnym o stwierdzenie konstytucyjności ustawy w związku z podejrzeniem, że narusza ona prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji. Jest jednak zasadne pytanie, czy to właśnie do organu o charakterze sądowniczym należeć powinna niezwykle ważna, ale i newralgiczna funkcja gwarantowania równowagi systemowej.

Prezydentura J. Chiraca w drugiej kadencji zaznaczyła się raczej łagodną wersją prezydencjalizmu. Wybrany w 2002 r. zdecydowaną większością głosów wyborczych (pokonując w II turze lidera Frontu Narodowego J.M. Le Pena) J. Chirac dysponował również silnym zapleczem w ZN. W tych uwarunkowaniach miał wszelkie przesłanki, by zaangażować się bezpośrednio w prowadzenie polityki państwa, ale czynił – poru-

⁶⁵ J-L. Warssmann, *Propositions Balladure: le renforcement des pouvoirs du Parlement*, “Revue Politique et Parlementaire” 2007, nr 1057, s. 49.

⁶⁶ J.C. Colliard, *Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif*, “Revue Politique et Parlementaire” Octobre/décembre 2007, s. 10.

szając przede wszystkim się w obszarze niekwestionowanym domen zastrzeżonych – polityki zagranicznej i europejskiej oraz obronnej.

Wybory prezydenckie i parlamentarne z 2007 r. okazały się w tym względzie przełomowe, otworzyły okres kształtowania się nowego stylu sprawowania urzędu prezydenta reprezentowanego przez N. Sarkozy'ego. W obu turach wyborów prezydenckich frekwencja była wysoka podkreślając znaczenie tych głosowań, natomiast znacząco się obniżyła w kolejnych dwóch głosowaniach tj. w wyborach parlamentarnych pokazując fenomen niedowartościowania parlamentu i przywiązywania przez wyborców mniejszej wagi do wyłonienia składu legislatury⁶⁷. Preferencje wyborcze pozostały niezmienione: większość w ZN zdobyła formacja prezydencka UMP. Skutkiem tego powołany rząd jest emanacją większości parlamentarnej, która jednak w istocie jest ukonstytuowana wokół prezydenta. To on jest jej niekwestionowanym przywódcą i symbolem. Rola premiera jest świadomie i celowo drugoplanowa oraz ściśle podporządkowana, rząd zaś jest zredukowany do realizatora linii politycznej całościowo nakreślonej przez gospodarza Pałacu Elizejskiego.

W piśmiennictwie naukowym i publicystycznym system pod rządami N. Sarkozy'ego zyskał sobie miano „hiper-prezydencjalizmu”⁶⁸. Prezydent angażuje się we wszystkie kwestie i dziedziny polityki, zanika więc sens wyodrębnienia dziedzin podzielonych czy zastrzeżonych, gdyż wszystkie dziedziny należą do pola działania prezydenta. Podkreśla się ponadto, że tym procesom nie towarzyszy żadem mechanizm egzekwowania odpowiedzialności szefa egzekutywy, poza możliwością oceny jego działań przez wyborców w trybie głosowania w kolejnych wyborach na urząd prezydenta. Taki styl prezydentury modyfikuje relacje między prezydentem i premierem. Premier, który dotychczas pełnił funkcję „bezpiecznika” (*fusible*)⁶⁹ systemu władzy wykonawczej (M. Debré w 1962 r., J.P. Raffarin w 2005 r.) obecnie został postawiony w nowej roli, bowiem to prezydent zajmuje pierwszoplanowe miejsce w polityce państwowej i nie korzysta już z „ochrony” premiera. Zniknął „parawan” szefa rządu, który koncentrował dotąd niezadowolenie społeczne i amortyzował krytykę szefa państwa. Zyskał na tym paradoksalnie szef

⁶⁷ Zob. G. Baldini, *I quarto turni elettorali: eleggere il presidente e la sua maggioranza*, [w:] G. Baldini, M. Lazar (red.), *Francia di Sarkozy*, Bologna 2007, s. 73 i n.

⁶⁸ P. Mazeaud, *La revision de la Constitution*, „Revue française de droit constitutionnel” 2009, s. 147 i n.

⁶⁹ Premier J.P. Raffarin w wypowiedzi dla dziennika „Le Parisien” z 16 grudnia 2003 r. definiował swoją rolę słowami: „Funkcją premiera jest funkcja bezpiecznika, (...) chronić prezydenta, który obdarzył mnie swoim zaufaniem i protekcją”.

rządu, który jest obecnie oceniany łagodniej przez opinię publiczną niż prezydent⁷⁰. Próba zrównoważenia władz (*rééquilibrage*) V Republiki nie naruszyła podstaw ani nie zmieniła natury reżimu⁷¹, ograniczyła występowanie tylko niektórych problemów i wątpliwości pojawiających się w trakcie funkcjonowania i ewolucji systemu. W szczególności nie zostały poddane formalnym zmianom relacje między prezydentem a premierem. Pozostaje otwarte pytanie czy istotnie zmiany zmiernają w kierunku wykształcenia się systemu nazywanego przez niektórych badaczy „hiper-prezydencjalizmem”⁷². Opinie doktryny francuskiej są podzielone i często podyktowane odmienną wrażliwością polityczną⁷³. Natomiast wydaje się, że reguły koegzystencji dwóch pionów władzy wykonawczej będą kształtować się w dużej mierze pod wpływem systemu partyjnego, czynników behawioralnych oraz wielu innych zmiennych⁷⁴.

Reforma konstytucyjna z 2008 r. przyniosła próbę przywrócenia równowagi władz, ale powierzając ją ponownie raczej praktyce niż literze. Nie wprowadziła ona radykalnych, gruntownych zmian formalnych, nie zachwiała aktualnym kierunkiem ewolucji systemu. Zdaniem krytyków tego stanu rzeczy celem wciąż nieosiągniętym jest nadanie prezydencjalizmowi francuskiemu bardziej „demokratycznej formy”⁷⁵. Konstytucja państwa – zgodnie ze znamienym stwierdzeniem Ch. De Gaulle’a – jest jednocześnie „duchem, instytucjami i praktyką”⁷⁶. I to właśnie praktyka staje się najistotniejsza⁷⁷. Niezależnie od oceny dokonanej rewizji konstytucji, która wydaje się być raczej powierzchowna, właśnie sposób odczytywania i wypełniania ról przez piastunów władzy a także uwarunkowania systemu partyjnego wypełnią ją treścią, wyznaczą kierunek dalszych zmian oraz określą naturę systemu politycznego V Republiki.

⁷⁰ L. Philip, *Les 50 ans de la Constitution*, [w]: B. Mathieu (red.), *Cinquantieme anniversaire de la Constitution Francaise*, Paris Dalloz 2008, s. 57.

⁷¹ F. Rouvillois, *La forme d'une constitution*, „Politeia” 2009, s. 296. A-M. Pouthiet, *Indispensable, superflue ou aventureuse ? Premier regards sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008...*, s. 297 i n.

⁷² P. Mezaud, *La revision de la Constitution...*, s. 147.

⁷³ Por. R. Ghévantian, *La révision de la Constitution et le Président de la République: l'hyper-présidentialisation n'a pas eu lieu*, „RFDC” 2009, s. 119–133.

⁷⁴ M-F. Verdier, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008: prélude et fugue d'une révision constitutionnelle «gigogne» sans le peuple*, „Politeia” 2009, s. 118 i n.

⁷⁵ O. Duhamel, *Une démocratie à part*, „Pouvoirs” 2008, nr 126, s. 24–26.

⁷⁶ O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris 1992, s. 208.

⁷⁷ L. Philip, *Les 50 ans de la Constitution...*, s. 51.

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest ewolucja relacji wewnątrz władzy wykonawczej w V Republice, a w szczególności analiza praktyki decydowania przez prezydenta o powoływaniu i odwoływaniu członków rządu, jak również egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu.

System polityczny powstały na gruncie konstytucji z 1958 r. jest zazwyczaj określany mianem semi-prezydenckiego. Konceptualizacja reżimu semi-prezydenckiego, której dokonał M. Duverger, była przedmiotem licznych kontrowersji (O. Duhamel, G. Vedel). Założenia ustroju V Republiki zmierzały do wykształcenia „zracjonalizowanego” parlamentaryzmu oraz wzmocnienia władzy wykonawczej, postrzeganych jako przesłanki poprawy stabilności rządu i efektywności legislacyjnej. Pociągało to za sobą osłabienie pozycji parlamentu. Rząd w systemie semi-prezydenckim został poddany „podwójnej odpowiedzialności”: powinien legitymować się zaufaniem parlamentu, zgodnie z naturą systemu parlamentarnego, ale w praktyce również – chociaż nie formalnie – poparciem prezydenta.

Zakres autonomii rządu względem prezydenta ulega znacznym modyfikacjom. Jest to związane z pojawieniem się podzielonej egzekutywy, zwanej „cohabitation”. Praktyka koabitacji trwała zaledwie 9 lat spośród 50 lat historii V Republiki i przypadła w latach 1986–2002. Praktyka koegzystencji stanowi raczej wyjątek niż regułę funkcjonowania systemu. W tym kontekście postrzegać należy rewizję konstytucji z 2000 r., skracającą kadencję prezydenta, której zasadniczym celem było ograniczenie możliwości występowania koabitacji w przyszłości.

Prezydent dysponuje realnym uprawnieniem powoływania i odwoływania premiera oraz ministrów. Dymisje rządu są skutkiem zarówno porażki w wyborach parlamentarnych jak i wyrażenia takiego żądania przez prezydenta. Praktyka pokazuje, że prezydent wykorzystuje swoje formalne uprawnienia jak również sytuację polityczną do podejmowania decyzji leżących w jego własnym interesie. Żaden gabinet od 1962 r. nie został odwołany, na mocy art. 42, ust. 2 konstytucji, czyli wskutek przegłosowania wotum nieufności przez parlament. Natomiast 8 spośród 18 premierów zostało odwołanych ze stanowiska, pomimo dysponowania poparciem większości parlamentarnej.

Wzrastająca rola prezydenta w systemie politycznym V Republiki jest w istocie odzwierciedleniem występującej obecnie generalnej tendencji wzmocnienia władzy wykonawczej, zwanej „prezycjonalizacją”. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienia się procesy globalizacji, personalizację władzy, ewolucję systemu partyjnego, mediatyzację polityki, itp. W literaturze przedmiotu pojawia się pogląd, że system francuski, w sytuacji gdy większość parlamentarna i prezydencka są tożsame, przekształca się w reżim „ultra-prezydencki”. W istocie podczas prezydentury N. Sarkozy’ego możemy obserwować postępujący proces prezycjonalizacji. Rewizja konstytucji z 2008 r., mająca na celu rewaloryzację roli parlamentu i „demokratyzację” instytucji, nie zahamowała tych tendencji.

Izolda Bokszczanin

CABINET FORMATION AND POLITICAL RESPONSIBILITY UNDER THE FIFTH REPUBLIC

This article examines the change of intra-executive relations under the Fifth Republic. In particular, it looks at the presidential decision to change or reshuffle governments as well as the practice of realization of political responsibility.

The political system created by the 1958 Constitution has been called semi-presidential. Originally, the concept of the “semi-presidential regime” coined by M. Duverger, has been contested by G. Vedel or O. Duhamel. The Fifth Republic aimed at founding the “rationalized” parliamentarism and re-establishing executive authority as a means of improving cabinet stability and legislative capacity. One of the consequences was the weakened position of the parliament. The government in a semi-presidential system is said to be subject to “dual responsibility” it has to be supported or accepted by parliament, as in parliamentary systems, but also, not formally but in the practice, by the president.

The autonomy of the government with regard to the presidency varies over time. Especially this depends on divided executive called “cohabitation”. Cohabitation practice took nine years out of 50 years of history. That nine years are concentrated in the most recent period, between 1986–2002. It shows that cohabitation practice is more exception than the rule. In this context the very significant was the constitutional amendment of 2000, which reduced the presidential mandate, in order to limit the danger of cohabitation.

The president has the effective power to change ministers and prime ministers. The resignations of governments have followed either a lost parliamentary elections or the president’s demand to do so. It shows that the president has used the institutional privileges and political circumstances to replace governments or reshuffle in many cases in his own interest. Since 1962, no government has been forced to step down after a successful *motion de censure*, as laid by art. 49.2 of the Constitution. In the fact, eight of the 18 prime ministers of the Fifth Republic have dismiss without having lost the majority in parliament.

The strengthening of the role of the president in the French political system reflect the general tendency towards stronger executive dominance, called “presidentialisation”. There are various reasons for “presidentialisation” i.e. the globalization processes, personalisation of politic, transformation of party system, development of mass media, etc. Some scholars argue that the French political system is evolved in to “ultra-presidentialist”, during the periods when presidential and legislative majorities coincide. In the fact current situation under President N. Sarkozy shows progress of presidentialisation. Actually, the 2008 Constitutional revision aimed at revalorization of the parliament and “democratization of the institutions” has not changed this tendency.