Prezydenckie orędzia do izb parlamentu w rozwiązaniach konstytucyjnych i praktyce politycznej Francji

Artykuł jest poświęcony orędziom prezydenckim kierowanym do izb parlamentu w ramach francuskiego systemu politycznego. U progu III Republiki ówczesne regulacje wprowadziły zakaz przemawiania prezydenta na forum parlamentu, został on utrzymany także w okresie obowiązywania konstytucji IV i V Republiki. W konsekwencji orędzia prezydenckie musiały być odczytywane przez przewodniczących Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Zmiany konstytucyjne wprowadzone w 2008 r. stworzyły możliwość osobistego stawiennictwa przed izbami parlamentu zebranymi jako Kongres. Ta poprawka wpłynęła na praktykę stosowania art. 18 konstytucji z 1958 r., która obecnie reguluje obie formy prezydenckich orędzi. Celem artykułu jest ocena wpływu poprawki z 2008 r. na francuską prezydenturę, jak również przeanalizowanie praktyki wystosowywania orędzi przez kolejnych prezydentów V Republiki, aby zidentyfikować podstawowe podobieństwa i różnice pomiędzy nimi. Szerszy kontekst instytucjonalny jest pod tym względem równie istotny. Jednym z jego komponentów jest znacząco wzmocniona, w porównaniu z III i IV Republiką, pozycja francuskiej głowy państwa. Ta ostatnia cecha istniejącego systemu rządów wydaje się w znacznej mierze wpływać na orędzia prezydenckie formułowane od początku prezydentury Ch. de Gaulle’a do chwili obecnej.

SŁOWA KLUCZOWE: orędzie prezydenckie, głowa państwa, parlament, Francja, V Republika

Presidential messages to the chambers of parliament in constitutional arrangements and political practice of France

The article is devoted to the presidential messages addressed to the chambers of parliament within the French political system. On the threshold of the Third Republic, the then regulations banned the President from speaking in parliament and this was also maintained under the constitutions of the Fourth and Fifth Republics. As a consequence, the presidential messages had to be read by the Presidents of the National Assembly and of the Senate. The constitutional changes introduced in 2008 created the opportunity to appear in person before the chambers of parliament assembled as Congress. This amendment has affected the practice of applying Article 18 of the 1958 Constitution, which currently regulates both forms of presidential messages. The aim of the article is to assess the impact of the 2008 amendment on the French presidency, as well as to analyze the practice of formulating messages by successive presidents of the Fifth Republic, in order to identify the basic similarities and differences between them. The wider institutional context is no less important in this respect. One of its components is the significantly strengthened position of the French head of state, compared to the Third

and Fourth Republics. The latter feature of the existing system of government seems to considerably affect the presidential messages formulated from the beginning of Charles de Gaulle's presidency until now.

KEY WORDS: presidential message, the head of state, the parliament, France, the Fifth Republic

* **Dr hab. Łukasz Jakubiak**, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, lukasz.jakubiak@uj.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6219-8161>

I. Uwagi wstępne

Orędzie, z którym głowa państwa zwraca się czy to do narodu, czy to do parlamentu, stanowi jedno z najbardziej typowych uprawnień przypisywanych temu urzędowi. W tej czy w innej formie instytucja orędzia występuje w obrębie każdego z trzech podstawowych i najczęściej spotykanych systemów rządów (prezydencjalizm, parlamentaryzm, semiprezydencjalizm), a zatem bez względu na to, w jaki sposób ukształtowana została ogólna pozycja ustrojowa prezydenta lub monarchy jako beneficjenta przedmiotowych unormowań konstytucyjnych¹. Choć przepisy ustaw zasadniczych odnoszące się do instytucji orędzia są na ogół dość lakoniczne, a podstawowe różnice sprowadzają się do adresatów takich wystąpień, którymi pozostają z reguły naród lub jedno- albo dwuizbowy parlament, trzeba mieć na uwadze, że w zależności od tego, jak mocne są pozycja ustrojowa oraz rzeczywisty autorytet głowy państwa, różna może być siła oddziaływania orędzi w przestrzeni politycznej. W przypadku jej silnego statusu orędzia — w szczególności te kierowane do parlamentu i stanowiące wówczas jedno z ogniw łączących egzekutywę z legislatywą — mogą zyskiwać charakter wypowiedzi

¹ V. Champeil-Desplats, *Article 18*, [w:] *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, red. F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, Paris 2009, s. 568. Stosowne regulacje zostały umieszczone m.in. w ustawach zasadniczych Bułgarii (na podstawie art. 98 pkt 2 prezydent kieruje orędzia do narodu i do Zgromadzenia Narodowego), Litwy (na podstawie art. 84 pkt 18 prezydent zwraca się do Sejmu z dorocznym orędziem o stanie Litwy oraz o wewnętrznej i zagranicznej polityce państwa), Portugalii (na podstawie art. 133 ust. 1 lit. d prezydent może występować z orędziem do Zgromadzenia Republiki oraz regionalnych zgromadzeń ustawodawczych), Rumunii (na podstawie art. 88 konstytucji prezydent występuje z orędziami do parlamentu na temat głównych problemów politycznych narodu) czy też w przewidującej ustrój monarchiczny ustawie zasadniczej Maroka (na podstawie art. 52 król może skierować orędzia do narodu i do parlamentu, które są odczytywane przed obiema izbami bez możliwości przeprowadzenia późniejszej debaty). *Vide* *Konstytucja Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r.*, wstęp J. Karp, tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012, s. 84; *Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r.*, wstęp A.B. Zakrzewski, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006, s. 55; *Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.*, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000, s. 99; *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, wstęp W. Brodziński, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996, s. 54; *Konstytucja Królestwa Maroka z 27 dnia miesiąca szaban 1432 r. (29 lipca 2011 r.)*, wstęp i tłum. T. Chauvin, Warszawa 2015, s. 82.

programowych, w których zostają zawarte, względnie skonkretyzowane, oczekiwania osoby sprawującej najwyższy urząd w państwie w odniesieniu do działalności parlamentu jako organu ustawodawczego². Tego rodzaju spojrzenie na instytucję orzędzia jest szczególnie uzasadnione w tych państwach, w których silna pozycja prezydenta przekłada się nie tylko na relacje z parlamentem, ale także na stosunki w obrębie władzy wykonawczej, której głowa państwa pozostaje formalnym (prezydenccjalizm, a także semiprezydenccjalizm, o ile występuje w formule gwarantującej odpowiedzialność rządu przed prezydentem) lub nieformalnym — i tylko pod warunkiem istnienia sprzyjającej mu konfiguracji politycznej — zwierzchnikiem (słabsza formuła semiprezydenccjalizmu, w której konstytucyjny status rządu dopuszcza uniezależnienie od prezydenta jako jednego z liderów dualistycznej egzekutywy)³.

Zweryfikowanie powyższych założeń wydaje się szczególnie zasadne w przypadku ustroju współczesnej Francji. Konstrukcja orzędzi prezydenckich przyjętych w ramach obecnie obowiązującej konstytucji z 1958 r. została zapoczątkowana jeszcze w okresie ustanowionej przeszło 80 lat wcześniej III Republiki, ale ze względu na wyraźne wzmocnienie konstytucyjnego statusu prezydentury, dodatkowo podtrzymywanego, a nawet jeszcze bardziej rewaloryzowanego w praktyce politycznej, rola i znaczenie orzędzi uległy zmianie, stając się sposobem oddziaływania głowy państwa na legislaturę, a przez to — w jakiejś przynajmniej mierze — wpisując się w tak korzystną dla organów władzy wykonawczej logikę parlamentaryzmu zracjonalizowanego⁴. Co więcej, najobszerniejsza

² We współczesnych państwach demokratycznych dotyczy to w zasadzie wyłącznie prezydentury, ponieważ pozycja monarchów pozostaje mniej lub bardziej, ale zawsze znacząco zneutralizowana, co nie pozwala im na odgrywanie roli podmiotu stale i aktywnie oddziałującego na bieg życia politycznego. Jak wskazuje Andrzej Antoszewski, można wyróżnić dwa typy systemu parlamentarnego w wariacie monarchicznym — z symboliczną oraz z korygującą rolą głowy państwa (A. Antoszewski, *Parlamentaryzm jako przeszczeń rywalizacji międzypartyjnej*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 47). W obu przypadkach pozycja monarchy jest jednak mocno ograniczona. Nie licząc stosunkowo silnego statusu książąt w Liechtensteinie i Monako (w tym pierwszym przypadku nawet wzmocnionego po reformie konstytucyjnej z początków XXI w.), doposażenie kompetencyjne monarchicznej głowy państwa występuje więc przede wszystkim w obrębie niedemokratycznych lub nie w pełni demokratycznych ustrojów poza Europą.

³ Sygnalizowane wyróżnienie silniejszej i słabszej formuły semiprezydenccjalizmu nawiązuje do podziału na dwa — prezydencko-parlamentarny oraz premierowsko-prezydencki — warianty tego systemu, który wprowadzili Matthew S. Shugart i John M. Carey. Takie podejście przejął następnie Robert Elgie. Zakłada ono, że słabsza, premierowsko-prezydencka wersja ustroju semiprezydenckiego nie wymaga w ogóle odpowiedzialności politycznej rządu przed głową państwa (R. Elgie, *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford–New York 2011, s. 28–29). Słabsza odmiana semiprezydenccjalizmu w rozumieniu przyjętym w niniejszym artykule zakłada natomiast, że taka odpowiedzialność co do zasady musi istnieć, nie jest jednak konieczna, by była ona gwarantowana przepisami prawa. Za wystarczające można uznać jej ukształtowanie się oraz utrwalenie w praktyce ustrojowej. Wymóg ten realizuje realnie funkcjonujący system rządów V Republiki Francuskiej (z wyłączeniem okresów koabitacji, które jednak powinno się traktować jako wyjątek od zasady).

⁴ Pojęcie racjonalizacji ustroju parlamentarnego, jako ogół mechanizmów umożliwiających wzmocnienie egzekutywy wobec legislatury, a przez to zrównoważenie systemu rządów, odnosi się przede wszystkim do relacji pomiędzy rządem jako kolegialnym organem dualistycznej egzekutywy a parlamentem.

jak dotąd nowelizacja obowiązującej konstytucji, którą przeprowadzono ustawą o modernizacji instytucji V Republiki z 2008 r., nie ominęła także instytucji orędzia prezydenckiego. Na mocy regulacji włączonej do art. 18 ustawy zasadniczej głowa państwa uzyskała możliwość występowania osobiście przed parlamentarzystami. To właśnie obszerna reforma instytucjonalna przyjęta w pięćdziesiątą rocznicę obowiązywania aktualnej konstytucji przyniosła rewizję dotychczasowych założeń w tym zakresie. Dzięki temu po przeszło 130 latach — czyli od wprowadzenia w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XIX w. zakazu osobistego stawiennictwa w parlamencie — umożliwione zostały bezpośrednie, a zarazem konstytucyjnie sformalizowane kontakty pomiędzy prezydentem a członkami legislatury. Można wobec tego sformułować tezę, że pod tym względem nowelizacja z 2008 r. doprowadziła do poszerzenia wpływu głowy państwa na funkcjonowanie parlamentu. Istotne jest przy tym założenie, że choć w tym właśnie aspekcie pozycja ustrojowa głowy państwa we Francji uległa pewnemu wzmocnieniu, to zasadniczym kierunkiem szerszych zmian ustrojowych z końca pierwszej dekady XXI w. było — jak głosił sam tytuł stosownej ustawy nowelizującej — „zrównoważenie instytucji V Republiki”, którego miano dokonać przez rewaloryzację mocno dotąd ograniczonej pozycji parlamentu. Dopuszczenie francuskiej głowy państwa do organu będącego polityczną reprezentacją suwerena nastąpiło zatem niejako za cenę wzmocnienia tego ostatniego w niektórych innych obszarach (np. w sferze dokonywanych przez prezydenta nominacji na stanowiska publiczne). W samym stawiennictwie przed parlamentem można zresztą także widzieć przyznanie parlamentarzystom nowego instrumentu kontroli nad prezydentem (możliwość prowadzenia debaty nad wygłoszonym orędziem), co mogłoby sugerować, że w charakteryzowanym zakresie nowelizacja z 2008 r. nie poddaje się jednoznacznym ocenom, a zatem wiele będzie zależało od istniejącego w danym momencie kontekstu politycznego. Ten ostatni czynnik, podobnie jak treść samych wystąpień, stanowi istotny punkt odniesienia do skonstruowania w dalszej części artykułu typologii orędzi prezydenckich w warunkach V Republiki.

Sygnalizowane wyżej kwestie należy, rzecz jasna, analizować z uwzględnieniem praktyki stosowania orędzi prezydenckich zarówno przed wspomnianą zmianą normatywną, jak i po niej. W pierwszej kolejności konieczne będzie jednak zarysowanie kształtu charakteryzowanej instytucji na podstawie rozwiązań prawnych występujących

W szerszym rozumieniu racjonalizacja obejmuje jednak również prezydencki człon władzy wykonawczej. Jego wzmocnienie może następować np. przez przyznanie głowie państwa możliwości nieskrępowanego rozwiązywania legislatury. Takie rozumienie racjonalizacji wiąże się z tkwiącym u jej podstaw antyparlamentaryzmem, kwestią wtórną czyniąc to, który z podmiotów egzekutywy — rząd czy głowa państwa — ma być głównym beneficjentem rozwiązań racjonalizacyjnych. Istotą tak postrzeganej racjonalizacji jest zatem redukcja silnej pozycji parlamentu i zrównoważenie systemu rządów, czyli relacji na linii egzekutywa–legislatura. *Vide* J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 137–138. Można dodać, że w każdym przypadku chodzi o zapewnienie stabilności systemu rządów przez „osiągnięcie równowagi kompetencyjnej w następstwie ograniczenia władzy legislatury”. *Vide* R.M. Małajny, *Parlamentaryzm europejski*, Warszawa 2019, s. 19.

w okresie dwóch poprzednich republik. Jak wskazano wyżej, jest to o tyle zasadne, że przyjęte wówczas mechanizmy zostały podtrzymane także w warunkach V Republiki, a przemodelowanie prezydentury, którego dokonano wraz z jej powstaniem u schyłku lat pięćdziesiątych XX w., nie wywarło zasadniczego wpływu na formalną konstrukcję orzędzi prezydenckich (zakaz osobistego stawianictwa w parlamencie), choć oddziaływało na ich znaczenie w praktyce sprawowania władzy. Osobny wątek poświęcono nowelizacji z 2008 r., jak również jej szerszemu kontekstowi aksjologicznemu. Były to bowiem najważniejsze zmiany normatywne, które w odniesieniu do instytucji orzędzia głowy państwa wprowadzono od ustanowienia III Republiki. Już w tym miejscu warto zauważyć, że w tym przypadku dwie modyfikacje ustrojowe — zasadnicze wzmocnienie prezydentury w następstwie uchwalenia konstytucji V Republiki oraz odejście od konstrukcji orzędzia ukształtowanej na początku lat siedemdziesiątych XIX w. — zupełnie się rozminęły.

II. Konstrukcja orzędzia prezydenckiego w warunkach politycznej neutralizacji głowy państwa (1875–1958)

Orzędzia głowy państwa kierowane do parlamentarzystów były normowane ustawami konstytucyjnymi obowiązującymi zarówno w III, jak i IV Republice. Jeden z trzech aktów regulujących funkcjonowanie ustroju państwa w latach 1875–1940 — ustawa konstytucyjna z 16 lipca 1875 r. o stosunkach między władzami publicznymi⁵ — stanowił w art. 6 ust. 1, że prezydent Republiki porozumiewa się z izbami w drodze orzędzi, które odczytuje z trybuny jeden z ministrów. Należy podkreślić, że ówczesne składowe parlamentu — Izba Deputowanych oraz Senat — budowano, opierając się na konstrukcji bikameralizmu symetrycznego zakładającego równą pozycję izb w realizacji podstawowych funkcji parlamentu, a przede wszystkim stanowieniu ustaw i kontroli działalności rządu. Opracowany po II wojnie światowej, a odrzucony w referendum pierwszy projekt konstytucji IV Republiki (z 19 kwietnia 1946 r.)⁶ zakładał natomiast, że prezydent Republiki ma się porozumiewać z narodem (*avec le peuple*) za pośrednictwem orzędzi wystosowywanych do Zgromadzenia Narodowego, tzn. do jednoizbowego parlamentu, którego ustanowienie przewidziano w projekcie. W dalszej części charakteryzowanego art. 108 precyzowano, że orzędzia te miały być odczytywane na forum Zgromadzenia Narodowego przez jego przewodniczącego, przy czym wymagana była podwójna zgoda (*sous le double assentiment*), udzielana zarówno przez przewodniczącego parlamentu, jak i przez przewodniczącego Rady Ministrów. Mniej szczegółowa regulacja znalazła się w ostatecznie uchwalonej konstytucji z 27 października 1946 r.⁷ Była ona rezultatem opracowania

⁵ *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*, [w:] *Les Constitutions de la France depuis 1789*, red. J. Godechot, H. Faupin, Paris 2006, s. 334–336.

⁶ *Le projet de Constitution du 19 avril 1946*, [w:] *Les Constitutions de la France depuis 1789*, red. J. Godechot, H. Faupin, Paris 2006, s. 371–388.

⁷ *La Constitution du 27 octobre 1946*, [w:] *Les Constitutions de la France depuis 1789*, red. J. Godechot, H. Faupin, Paris 2006, s. 389–410.

drugiego projektu konstytucyjnego (z udziałem nie tylko — jak za pierwszym razem — komunistów i socjalistów, ale także partii chadeckiej, a zatem pod względem politycznym bardziej zrównoważonego), któremu udzielono poparcia w referendum. Art. 37 tego aktu stanowił jedynie, że prezydent Republiki porozumiewa się z parlamentem przez orzędzia kierowane do Zgromadzenia Narodowego. Odmiennie niż projekt kwietniowy konstytucja IV Republiki przyjmowała bikameralną strukturę legislatywy, przy czym relacje pomiędzy izbami miały się opierać na daleko posuniętej asymetrii. Rola występującej w charakterze drugiej izby Rady Republiki (*Conseil de la République*) pozostawała bowiem wyraźnie zmarginalizowana, co — jak się wydaje — znalazło wyraz również w przywołanym przepisie konstytucyjnym z art. 37.

Do znamienitych cech rozwiązań obowiązujących od początku III Republiki należał łączony z tradycją republikańską zakaz osobistego stawiennictwa głowy państwa na forum parlamentu. Geneza takiego rozwiązania sięga pierwszej połowy lat siedemdziesiątych XIX w., a więc okresu przejściowego oddzielającego okres II Cesarstwa od III Republiki, utworzonej formalnie w 1875 r., gdy zostały uchwalone trzy odrębne akty konstytucyjne regulujące jej ustroj w kolejnych dekadach. Przyjęta konstrukcja orzędzia pozostawała mocno sprzężona z ówczesnym kontekstem politycznym, który wyznaczały różne cele i strategie głównych stronnictw dążących do ukształtowania przyszłego ustroju państwa. Podstawowa linia konfliktu politycznego dzieliła monarchistów i republikańców, a zatem przedmiotem sporu była jedna z zasadniczych instytucji ustrojowych, jaką w każdym systemie rządów jest głowa państwa. Nie bez znaczenia pozostawały ponadto czynniki takie jak faktyczna pozycja konkretnych przywódców politycznych, ponieważ w niemałej mierze rzutowało to na siłę rywalizujących obozów. Nie wolno zarazem pomijać dotychczasowych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem instytucji konstytucyjnych, w tym także potrzeby takiego ukształtowania relacji pomiędzy organami państwa, by ustanowić możliwie skuteczne zabezpieczenia przed nadmiernym, a ponadto dokonany z naruszeniem demokratycznych metod rządzenia wzmocnieniem władzy jednostki (jak np. w następstwie przekształcenia w drodze zamachu stanu II Republiki w II Cesarstwo). W zarysowany w ten sposób kontekst życia politycznego należy wpisać uchwalenie tzw. ustawy Riveta (*loi Rivet*) z 31 sierpnia 1871 r. Na jej podstawie ówczesny tymczasowy przywódca państwa określany mianem szefa władzy wykonawczej — był nim Adolphe Thiers — uzyskał tytuł prezydenta Republiki. Jednocześnie mógł on zostać pozbawiony urzędu przez parlament, co dowodziło niekwestionowanej przewagi legislatywy nad głową państwa. Mocno zbliżało to ówczesnie funkcjonujący przejściowy system ustrojowy do formuły rządów zgromadzenia. Wspomniana ustawa odnosiła się również do kwestii udziału prezydenta w pracach parlamentu, stanowiąc w art. 2 ust. 3, że będzie on wysłuchany przez Zgromadzenie Narodowe za każdym razem, gdy uzna to za niezbędne, przy czym warunkiem dopuszczenia do głosu było uprzednie poinformowanie o takim zamiarze przewodniczącego izby⁸. Służyło to ograniczeniu wpływu

⁸ D. Gros, *Naissance de la Troisième République*, Paris 2014, s. 137–143.

A. Thiersa na przebieg debat parlamentarnych, a w efekcie pomniejszeniu jego pozycji politycznej⁹.

Unormowanie zawarte w ustawie Riveta nie pozwoliło jednak w praktyce na skuteczne ograniczenie pozycji głowy państwa, w związku z czym po niespełna dwóch latach adwersarze A. Thiersa z obozu monarchistycznego podjęli dalsze kroki w tym kierunku. W rezultacie uchwalenia tzw. ustawy de Broglie'a z 13 marca 1873 r. (nazywanej również ustawą Trzydziestu — *loi des Trente*) niemal zupełnie uniemożliwiono głowie państwa utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z parlamentem i w ten sposób oddziaływanie na prace tego organu. Trudno więc nie zgodzić się z opinią, że ta ostatnia regulacja ustawowa pogłębiła restrykcje nałożone na ówczesnego prezydenta przez ustawę Riveta, tak aby — jak pisze F. Burdeau — „uchronić wybrańców narodu od uroku jego słowa”¹⁰. Można bowiem zauważyć, że idea odseparowania głowy państwa od legislatury z jednej strony mogła powodować osłabienie tej pierwszej, ale z drugiej — wpiisywała się w koncepcję parlamentu jako podmiotu szczególnego, bo reprezentującego, a nawet ucieleśniającego samego suwerena, a zatem organu, który powinien korzystać ze specjalnego statusu, będąc niejako uodpornionym na bezpośrednie oddziaływanie osoby piastującej urząd prezydencki. Zgodnie z unormowaniami ustawy de Broglie'a prezydent Republiki miał się porozumiewać z izbami za pośrednictwem orędzi (*messages*) odczytywanych — z wyjątkiem tych służących otwarciu sesji parlamentu — przez jednego z ministrów. Utrzymano wprowadzić możliwość wysłuchania głowy państwa w związku z procedowanym ustawodawstwem (o czym prezydent winien był informować Zgromadzenie Narodowe w drodze orędzia), ale tym razem opatrzone ją restrykcyjnymi warunkami, które stanowiły istotę zreformowanej procedury w przedmiotowej materii. Po wystosowaniu orędzia dyskusja ulegała zawieszeniu, a prezydent mógł zostać dopuszczony do głosu kolejnego dnia, chyba że w głosowaniu podjęta została decyzja, że nastąpi to w dniu ogłoszenia orędzia. Dalsza dyskusja miała się odbywać na kolejnym posiedzeniu, już bez obecności prezydenta, który po zabraniu głosu był zobowiązany do opuszczenia parlamentu¹¹. Charakteryzowane zmiany były o tyle istotne, że po pierwsze służyły faktycznemu odgróedzeniu prezydenta od legislatury, co w dotychczasowych regulacjach nie występowało, a po wtóre pokazywały mocno rysującą się tendencję do formalizacji stosunków łączących oba wymienione organy. Znalazło to odbicie w cytowanej wyżej ustawie o stosunkach pomiędzy władzami publicznymi, która składała się

⁹ M. Sobolewski, *Od Drugiego Cesarstwa do Piątej Republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870–1958*, Warszawa 1963, s. 45–46. Warto nadmienić, że przypadająca na okres swobodnego konstytucyjnego (zamkniętego ostatecznie przyjęciem ustaw konstytucyjnych III Republiki z 1875 r.) prezydentura A. Thiersa zakończyła się już po niespełna dwóch latach. Urzędującego prezydenta zmuszono do ustąpienia. Jego następcą został Patrice de MacMahon, pod którego rządami przyjęta została m.in. ustawa o siedmioletniej kadencji prezydenta Republiki (*Loi ayant pour objet de confier le pouvoir exécutif pour sept ans au maréchal de Mac Mahon, duc de Magenta*). Tak określony okres pełnomocnictw głowy państwa utrzymano nie tylko w III, ale także IV oraz V Republice (do 2000 r.).

¹⁰ F. Burdeau, *La troisième République*, Paris 1996, s. 27–28.

¹¹ D. Gros, *op. cit.*, s. 149–150; M. Sobolewski, *op. cit.*, s. 46.

na konstytucję III Republiki. W akcie tym nie przewidziano bowiem jakichkolwiek wyjątków, pozostawiając prezydentowi jedynie wystosowywanie orędzi odczytywanych przez członka rządu.

Podczas obowiązywania konstytucji IV Republiki prezydenci również nie mieli prawa stawiać się osobiście przed legislaturą, choć kwestia kierowanych do parlamentarzystów orędzi nie należała już do tak istotnych problemów ustrojowych, jak w latach siedemdziesiątych poprzedniego stulecia — w okresie konstytuowania się systemu parlamentarnego w formule monistycznej, czyli z mocno politycznie zneutralizowaną pozycją głowy państwa. W związku z przytoczoną wyżej konstytucyjną regulacją orędzi warto jednak zwrócić uwagę na innego rodzaju ograniczenie statusu prezydenta. W warunkach IV Republiki głowa państwa mogła kierować orędziami wyłącznie do izby pierwszej, czyli do Zgromadzenia Narodowego, jakkolwiek na podstawie charakteryzowanego unormowania komunikowała się w ten sposób z parlamentem jako takim (*le président de la République communique avec le Parlement par des messages adressés à l'Assemblée nationale*). Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 5 konstytucji parlament tworzyły zarówno Zgromadzenie Narodowe, jak i Rada Republiki. Ta ostatnia — choć mocno ograniczona pod względem kompetencyjnym (przynajmniej do reformy z 1954 r.) — stanowiła zatem niewątpliwie jeden z organów władzy ustawodawczej. Przyjmując taki punkt widzenia, można by założyć, że orędzia były — jak sugeruje Krzysztof Wołowski — formą komunikowania się głowy państwa z obiema izbami¹². Większy nacisk na wyższość izby pierwszej kładzie natomiast Véronique Champeil-Desplats, zaznaczając, że odbieranie orędzi należało do przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego¹³. Zresztą skoro orędzia miały być zgodnie z konstytucją kierowane do izby pierwszej, to tym bardziej trudno określić, w jakim charakterze ich adresatem mogła być także Rada Republiki jako izba druga. Nie sposób natomiast nie zgodzić się z K. Wołowskim, gdy pisze, że w tak zredagowanym przepisie „można upatrywać jeszcze jeden przejaw pierwszeństwa przyznanego w łonie parlamentu jego izbie niższej”¹⁴.

¹² K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa–Poznań 1973, s. 43. Jednocześnie autor ten zwraca uwagę na daleko idące różnice pomiędzy regulacją orędzi w konstytucji IV Republiki a tą, która została zaproponowana w projekcie odrzuconym w referendum kilka miesięcy wcześniej. Zgodnie z przyjętym wtedy sformułowaniem orędzia kierowane do jednoizbowego parlamentu miały być formą komunikowania się z narodem (s. 43–44), a zatem z samym suwerenem, ponieważ zgodnie z art. 2 projektu to właśnie „w ludzie spoczywała zasadniczo cała suwerenność” (*le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans le peuple*). Oceniając taką regulację orędzi, trzeba pamiętać, że w pierwszym projekcie konstytucyjnym zmierzano nie tyle do recepcji modelu parlamentarno-gabinetowego, co systemu rządów zgromadzenia. Jak pisze Jerzy Stembrowicz, „projekt konstytucji ustalał taką pozycję Zgromadzenia Narodowego, że można właściwie określić uregulowany w projekcie system sprawowania władzy jako rządy Zgromadzenia z pewnymi odchyleniami na rzecz tradycyjnego systemu parlamentarnego” (J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 13). System rządów zgromadzenia odrzuca postulat równowagi władz, a parlament jako najwyższy organ w systemie instytucjonalnym państwa traktuje właśnie jako ucieleśnienie samego suwerena. Można zatem wyrazić pogląd, że z punktu widzenia tak skonstruowanych założeń ustrojowych proponowane ujęcie orędzi prezydenckich znajdowało pełne uzasadnienie.

¹³ V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, s. 568.

¹⁴ K. Wołowski, *op. cit.*, s. 43.

III. Konstrukcja orędzia prezydenckiego w następstwie wzmocnienia pozycji głowy państwa w konstytucji V Republiki

Konstytucja z 4 października 1958 r.¹⁵ była w znacznej mierze pisana w opozycji do rozwiązań ustrojowych, a przede wszystkim do praktyki politycznej dwóch poprzednich republik. Jej znakiem rozpoznawczym stało się mocniejsze zarysowanie struktury podzielonych władz, któremu miało towarzyszyć przewrócenie zaburzonej na rzecz legislatury równowagi instytucjonalnej. Głowa państwa została uniezależniona od parlamentu (dzięki elekcji dokonywanej najpierw przez kolegium o składzie znacznie wykraczającym poza parlamentarzystów, a następnie — już po czterech latach — wskutek wprowadzenia powszechnych wyborów prezydenckich), uzyskując w stosunku do tego organu pozycję skutecznie równoważącą zdolność do obalenia rządu w trybie wotum nieufności (rewaloryzowane prawo rozwiązania parlamentu). Warto przy tym nadmienić, że w trakcie prac konstytucyjnych, które w 1958 r. toczyły się pod auspicjami rządu jako organu będącego beneficjentem szczególnych, przyznanych przez parlament IV Republiki uprawnień w tym zakresie, regulacja orędzia prezydenta z pewnością nie należała do najszerzej omawianych zagadnień. Jeśli chodzi o funkcje oraz kompetencje głowy państwa, to prace konstytucyjne skupiały się przede wszystkim na tych kwestiach, które stanowiły istotne *novum* w stosunku do rozwiązań dotychczasowych, a które jednocześnie odzwierciedlały nowy gaullistowski paradygmat ustrojowy. W tym kontekście można wymienić chociażby uwypuklenie znaczenia oraz poszerzenie zakresu arbitrażu prezydenckiego (art. 5), wprowadzenie możliwości poddawania projektów ustaw pod ogólnokrajowe referendum skutkującej wyłączeniem parlamentarnych procedur legislacyjnych (art. 11), zniesienie rygorów utrudniających rozwiązywanie Zgromadzenia Narodowego (art. 12) czy też położenie szczególnego nacisku na tzw. nadzwyczajne uprawnienia prezydenckie. Uregulowano je — i tu wprowadzone zostało istotne *novum*, przynajmniej w zestawieniu z poprzednimi republikami — zgodnie z założeniami tzw. monarchicznego modelu stanu nadzwyczajnego (art. 16), a zatem opierając się na konstrukcji, która daje głowie państwa szczególnie silne umocowanie do zażegnania istniejącego niebezpieczeństwa¹⁶.

Co więcej, część uprawnień prezydenta została zwolniona z wymogu kontrasygnaty, wchodząc — o ile ich zastosowanie nie wymagało uprzedniej inicjatywy innych podmiotów — do kategorii prerogatyw prezydenckich, co czyniło z głowy państwa jedyny podmiot decydujący o ich zastosowaniu. W tej ostatniej grupie znalazło się także normowane w art. 18 konstytucji prawo kierowania orędzi do izb

¹⁵ *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011; *Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf>, dostęp 27 VIII 2019.

¹⁶ Szerzej na temat prac konstytucyjnych poświęconych unormowaniu funkcji oraz kompetencji francuskiej głowy państwa *vide* J.Ch. Savignac, *Les fonctions du Président de la République*, [w:] *L'écriture de la Constitution de 1958. Actes du colloque du XXX^e anniversaire, Aix-en-Provence, 8, 9, 10 septembre 1988*, red. D. Maus, L. Favoreu, J.L. Parodi, Aix-en-Provence–Paris 1992, s. 167–179.

parlamentu¹⁷. W pierwotnym brzmieniu tego artykułu postanowiono, że głowa państwa komunikuje się z obiema izbami w drodze orędzi, które poleca odczytać i które nie są przedmiotem debaty. Poza okresem sesyjnym legislatura ma się zbierać specjalnie w tym celu. Inaczej niż konstytucja z 1946 r. regulacja obowiązująca w V Republice wskazuje *expressis verbis* na dwie izby, do których mają być kierowane orędzia, i stąd ich odbiorcami są równocześnie przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i przewodniczący Senatu¹⁸, jakkolwiek — jak sygnalizuje V. Champeil-Desplats — nie ma przeszkód, by prezydenci sami decydowali o zwróceniu się tylko do jednej z izb, co zresztą dość szybko znalazło odbicie w praktyce sprawowania władzy¹⁹. Odmienne zatem niż w akcie z 1946 r. w obowiązującej ustawie zasadniczej jednoznacznie ustalono, że z orędziami można występować zarówno do Zgromadzenia Narodowego, jak i do Senatu, co przynajmniej w pewnej mierze korespondowało z rewoloryzowaną, choć nie w takim stopniu jak w przyjmującej symetrię izb III Republice, pozycją izby drugiej²⁰.

Pomimo wskazanych, raczej drugorzędnych różnic w zakresie regulacji instytucji orędzia prezydenckiego w dwóch powojennych francuskich konstytucjach nietrudno zauważyć, że sposób uregulowania tej kompetencji w pierwotnym tekście ustawy zasadniczej wpisywał się w model realizowany w okresie III i IV Republiki. W charakteryzowanych unormowaniach art. 18 dostrzec można wyraźnie podtrzymanie koncepcji odizolowania głowy państwa od parlamentu jako podmiotu będącego polityczną reprezentacją suwerena. Podobieństwo rozwiązań normatywnych w odniesieniu do orędzia prezydenckiego w ramach trzech ostatnich konstytucji republikańskich jest o tyle warte uwagi, że — jak sygnalizowano wyżej — w wielu punktach francuska prezydentura po 1958 r. ulegała redefinicji, odchodząc znacząco od schematu ukształtowanego we wcześniejszych dekadach, a wśród komponentów odnowionej władzy prezydenckiej znalazły się także przebudowane relacje pomiędzy głową państwa a parlamentem. Takie

¹⁷ Warto podkreślić, że wystosowywanie orędzi na podstawie art. 18 konstytucji potraktowano — jak sygnalizuje Michel Bouissou — jako jedno z najbardziej osobistych uprawnień głowy państwa, co wynika z faktu, że nie tylko nie ma w tym przypadku wymogu udzielenia kontrasygnaty, ale także prezydent nie jest zobowiązany do jakichkolwiek konsultacji ani nie działa na wniosek innego organu. Odróżnia to konstytucyjną regulację orędzia prezydenckiego od tak istotnych dla konstrukcji francuskiej prezydentury instytucji ustrojowych jak rozwiązanie parlamentu czy zarządzenie referendum na podstawie art. 11 ustawy zasadniczej. *Vide* M. Bouissou, *Article 18*, [w:] *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, red. F. Luchaire, G. Conac, Paris 1987, s. 564.

¹⁸ J. Gicquel, J.É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Issy-les-Moulineaux 2015, s. 605.

¹⁹ V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, s. 568.

²⁰ O ile w III Republice pozycja izb była w zasadzie równorzędna, a na mocy pierwszej konstytucji powojennej doszło do ich głębokiego zróżnicowania pod względem potencjału kompetencyjnego, o tyle w V Republice wprowadzone zostało rozwiązanie, które można traktować jako pośrednie. Wprawdzie w zakresie kontroli działalności egzekutywy rola Senatu nie jest zasadnicza (brak odpowiedzialności gabinetu przed izbą drugą), to w odniesieniu do funkcji ustawodawczej występują mechanizmy oparte na symetrii izb, przy czym mogą one zostać wyłączone przez rząd interweniujący w przebieg postępowania legislacyjnego. Dochodzi do tego przez procedurę „ostatniego słowa” izby pierwszej. Na temat pozycji izby drugiej podczas obowiązywania konstytucji z 1958 r. *vide* szerzej Ł. Jakubiak, *Francuska izba druga na tle przekształceń parlamentarnego systemu rządów (od III do V Republiki)*, Kraków 2016, s. 119–185.

przewartościowanie następowało jednak w innych aspektach niż stosowanie instrumentu w postaci orędzi (kluczowe stało się tu prawo rozwiązywania legislatury, które zostało ujęte jako niemal zupełnie nieskrępowane), a ponadto w roli beneficjenta na nowo konstruowanych stosunków między egzekutywą a legislatywą znalazł się przede wszystkim rząd (jakkolwiek w praktyce traktowany najczęściej jako rząd *stricte* prezydencki).

IV. Redefinicja koncepcji orędzia prezydenckiego w następstwie reformy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.

Zmiany w odniesieniu do art. 18 konstytucji z 1958 r., które wprowadzono w rezultacie rewizji przyjętej w drodze ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki²¹, należy rozpatrywać z uwzględnieniem zasadniczego kierunku dokonanych wówczas przekształceń ustrojowych. Jeśli chodzi o ustanowiony system rządów, a zatem układ relacji łączących egzekutywę i legislatywę, to założeniem reformy było osłabienie, przynajmniej w jakiejś mierze, antyparlamentarnej wymowy konstytucji V Republiki. W ten właśnie sposób postrzegano potrzebę zrównoważenia istniejących instytucji ustrojowych. Na pierwszy plan wysuwano postulaty zapewnienia lepszej kontroli władzy wykonawczej, rewaloryzacji legislatury, a także — co już jednak leży poza konstrukcją systemu rządów — skuteczniejszej ochrony praw jednostki²². Realizacja dwóch pierwszych miała nastąpić m.in. w drodze ograniczenia rozbudowanych mechanizmów racjonalizacji parlamentarizmu. Ich ofiarą — zgodnie z założeniem, że celem racjonalizacji jest uskutecznienie władzy wykonawczej oraz zabezpieczenie jej przed próbami destabilizacji podejmowanymi przez parlament — niejako *ex definitione* pada właśnie legislatura (stąd np. nałożenie, w efekcie nowelizacji z 2008 r., dość daleko idących ograniczeń na uregulowane w art. 49 ust. 3 konstytucji uprawnienie premiera do łączenia kwestii odpowiedzialności politycznej gabinetu z głosowaniem w izbie pierwszej nad określonym projektem ustawy, co pozwala na jego przyjęcie bez głosowania).

Przywoływana wyżej ustawa nowelizująca z 2008 r. nie uchyliła, gdy chodzi o instytucję orędzia prezydenckiego kierowanego do parlamentu, przepisów przyjętych u schyłku lat pięćdziesiątych, lecz dokonała w tym zakresie istotnego uzupełnienia. Do art. 18 dodano zupełnie nowy ustęp, wskutek którego poszerzona została stosowana do tej pory formuła orędzi głowy państwa adresowanych do parlamentarzystów. Zgodnie z nową regulacją konstytucyjną prezydent otrzymał prawo wystąpienia przed parlamentem zebranym w tym celu w charakterze Kongresu (organu powołanego przede wszystkim do uchwalania zmian konstytucyjnych). W uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy konstytucyjnej, który w kwietniu 2008 r. zaprezentowano w Zgromadzeniu Narodowym, wskazano m.in., że art. 18 w dotychczasowej formule „nie wydaje się dostosowany do

²¹ *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République*, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256&categorieLien=id>>, dostęp 27 VIII 2019.

²² K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018, s. 171.

wymogów dnia dzisiejszego” (*appareil aujourd’hui mal adapté*)²³. Jak sugeruje natomiast Mirosław Granat, w analizowanej nowelizacji można upatrywać „zerwania z symboliką niemożności dialogu między prezydentem a parlamentem”²⁴. Odmienne niż w przypadku dotychczasowych orędzi, te wygłaszane na podstawie charakteryzowanego przepisu można poddawać debatom, jakkolwiek konstytucja nie dopuszcza przeprowadzania głosowań (art. 18 ust. 2 konstytucji po nowelizacji z 2008 r.). To ostatnie jest zresztą zupełnie zrozumiałe, jako że głowa państwa nie ponosi przecież odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, a ewentualny negatywny wynik głosowania mógłby zostać zinterpretowany jako forma jej wyegzekwowania. Problem ten dostrzegano *notabene* na etapie prac nad nowelizacją²⁵. Trudno zatem nie zgodzić się z opinią Oliviera Gohina, że w oparciu o rozwiązania utrzymane w mocy oraz te dodane do tekstu obowiązującej ustawy zasadniczej w rezultacie reformy z 2008 r. konstytucyjne podstawy interwencji głowy państwa, w formie wystąpień kierowanych do parlamentarzystów, zostały podwójone²⁶. Wspomniany autor nie wydaje się uważać takiego rozwiązania za typowe. Jak sam pisze, w wielu innych systemach ustrojowych w ogóle nie obowiązuje zakaz bezpośrednich parlamentarnych wystąpień głowy państwa, w czym zresztą można widzieć co najwyżej „staroświecki ozdobnik” (*un décorum quelque peu suranné*), jako że realna władza od dawna nie jest już ulokowana w parlamencie²⁷. W podobnym tonie wypowiada się także Bertrand Mathieu, zauważając, że formułę orędzi przedkładanych w formie pisemnej, a następnie odczytywanych bez udziału głowy państwa i bez przeprowadzania debaty trudno uznać za „znak rozpoznawczy nowoczesnej demokracji” (*la figure emblématique d’une démocratie moderne*)²⁸.

²³ *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (Exposé des motifs)*, s. 4–5, <<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl0820.pdf>>, dostęp 5 II 2020.

²⁴ Cytowany autor podkreśla zarazem, że w nowelizacji art. 18 konstytucji nie można widzieć ułatwienia w realizacji przez głowę państwa przypisanej jej w art. 5 konstytucji funkcji arbitrażowej. *Vide* M. Granat, *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 291. Podzielając tę opinię, można tylko zauważyć, że praktyka ustrojowa V Republiki w znacznej mierze odeszła od arbitrażowego modelu prezydentury, a zarazem nawiązała w tym zakresie do systemu prezydenckiego, w którym głowa państwa występuje w roli lidera politycznego narzucającego własne koncepcje programowe i oczekującego ich realizacji. Nowelizacja art. 18 konstytucji wpisała się wobec tego bardziej w model prezydentury realizowany w praktyce (poza koabitacją) niż ten, który przewiduje litera ustawy zasadniczej. Wkomponowanie nowej formuły orędzia w specyfikę ukształtowanej w praktyce władzy prezydenckiej nie powinno zresztą szczególnie zaskakiwać, tym bardziej że przecież projektodawcy nowelizacji z 2008 r. proponowali przyznanie prezydentowi uprawnień do określania polityki narodu przy pozostawieniu rządowi wyłącznie funkcji *stricte* wykonawczej, co w założeniu miało sankcjonować dokonywaną w praktyce prezydenccjalizację systemu rządów V Republiki. Wymagana w tym przypadku zmiana art. 5 i art. 20 konstytucji nie została jednak ostatecznie przeprowadzona, wobec czego dotychczasowy podział zadań w obrębie władzy wykonawczej pozostał nienaruszony. *Vide* szerzej H. Hourdin, *Pouvoir exécutif: faut-il sortir de l’ambiguïté?*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution 1958–2008*, red. D. Chagnollaud, Paris 2008, s. 203–208.

²⁵ B. Mathieu, *Le «comité Balladur», ses travaux, son rapport. Vues intérieures*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2008, n° hors-série, s. 24–25.

²⁶ O. Gohin, *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 721–722.

²⁷ *Ibidem*, s. 722–723.

²⁸ B. Mathieu, *op. cit.*, s. 24.

W związku z tym warto zwrócić uwagę na finalne brzmienie analizowanego artykułu konstytucji, które zaproponowano w tzw. raporcie Balladura²⁹. Zgodnie z projektowanym art. 18 po nowelizacji głowa państwa mogłaby zabierać głos przed jedną lub drugą izbą (*peut prendre la parole devant l'une ou l'autre des assemblées*), przy czym dopuszczalne byłoby przeprowadzenie debaty, ale bez możliwości głosowania nad wystąpieniem prezydenta. Zgodnie z opinią przedstawioną w raporcie stworzenie głowie państwa możliwości zabrania głosu w parlamencie nie było traktowane przez projektodawców nowelizacji jako umocnienie statusu prezydenta, lecz „jako sposób zachęcający go do zdawania sprawy ze swojej działalności przed przedstawicielami narodu”³⁰. Można wszakże wyrazić podgląd, że to ostatnie niezbyt dobrze komponuje się z brakiem politycznej odpowiedzialności głowy państwa przed parlamentem. Organem egzekutywy, który miałby zdawać sprawę z takiej działalności, mógłby być wobec tego nie prezydent, lecz rząd reprezentowany przez premiera, ponieważ ustawa zasadnicza — jako akt oparty na pryncypiach systemu parlamentarnego — taką odpowiedzialność zakłada (choć w formie zrationalizowanej, tak aby stabilizować funkcjonowanie systemu rządów). Znalazło to potwierdzenie w cytowanym wyżej uzasadnieniu do projektu ustawy konstytucyjnej, w którym wyraźnie podkreślono brak możliwości przeprowadzenia głosowania, ponieważ to „zakwestionowałoby naturę ustroju” (*remettrait en cause la nature même du régime*)³¹. Warto również nadmienić, że w trakcie prac wymienionego komitetu proponowano też dodanie przepisu, zgodnie z którym głowa państwa mogła zostać wysłuchana (*peut être entendu*) na forum parlamentarnej komisji śledczej (*commission d'enquête parlementaire*). Inicjatywa w tym zakresie miała należeć wyłącznie do prezydenta. Co jednak najistotniejsze, na etapie prac komitetu Balladura reforma z 2008 r. zakładała uchylenie dotychczasowego przepisu art. 18 ust. 1, czyli regulacji przewidującej wyłączenie możliwości osobistej komunikacji prezydenta z izbami parlamentu³². W związku z proponowanymi zmianami orędzia, które jedynie odczytuje się na forum legislatury, miały

²⁹ *Une V^e République plus démocratique*, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, <<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf>>, dostęp 16 IV 2019. Prezentacja raportu wieńczyła prace Komitetu Refleksji i Propozycji w sprawie Modernizacji i Zrównoważenia Instytucji V Republiki (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République), nazywanego w skrócie komitetem Balladura, ponieważ na czele tego gremium stanął właśnie Édouard Balladur, centrowprawicowy premier z lat 1993–1995. Komitet został powołany w 2007 r. z inicjatywy ówczesnego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego, który w liście skierowanym do E. Balladura sygnalizował potrzebę zmian konstytucji w określonych obszarach oraz wytyczał kierunki, w jakich miałyby one pójść. *Vide* N. Sarkozy, *List do Édouarda Balladura*, [w:] *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010, s. 375–379.

³⁰ *Raport Komitetu Balladura (2007)*, [w:] *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010, s. 390.

³¹ *Projet de loi constitutionnelle...*, s. 5. Taki sam pogląd na temat nowelizacji art. 18 konstytucji wyraził również Jean-Pierre Chevènement, jeden z prominentnych polityków francuskiej lewicy. Jego zdaniem, efekty prac komitetu Balladura nie dały podstaw do uznania, że w rezultacie przyjęcia projektowanych zmian miałyby dojść do „zmiany architektury instytucjonalnej V Republiki”. *Vide* J.P. Chevènement, *Revaloriser les pouvoirs du Parlement*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution 1958–2008*, red. D. Chagnollaud, Paris 2008, s. 250.

³² *Une V^e République plus...*, s. 14–15.

stracić rację bytu. Ostateczną wersję znowelizowanego art. 18 można wskutek tego uznać za kompromisową, ponieważ regulacje dotychczas obowiązujące nie zostały uchylone, lecz dodano nowe, przy czym nie miało już chodzić o zabieranie głosu przed jedną lub drugą izbą, a o występowanie przed Kongresem, w skład którego wchodzi wszyscy deputowani i senatorowie. Wycofano się też z propozycji ujęcia w konstytucji prawa prezydenta do stawiennictwa podczas posiedzeń komisji śledczych, jakkolwiek same te komisje zostały skonstytucjonalizowane w art. 51-2.

Ogólnie rzecz ujmując, nowelizacja z 2008 r. — jedyna zmiana ustawy zasadniczej, która objęła regulujący orędzia prezydenckie art. 18 tego aktu — wydaje się wzmacniać pozycję prezydenta względem izb parlamentu. Choć sama możliwość występowania z orędziami kierowanymi do członków legislatury nie może być porównywana z najbardziej ofensywnymi instrumentami oddziaływania francuskiej głowy państwa na ten segment władzy, wśród których bezsprzecznie wyróżnia się prawo rozwiązania izby pierwszej w niemal każdej sytuacji, to należy podkreślić, że art. 18 konstytucji w obecnym kształcie odchodzi od wprowadzonego kilkanaście dekad wcześniej zakazu osobistego stawiennictwa prezydenta przed parlamentarzystami. Daje to nowe środki wpływu, które dobrze korespondują z nieformalnie mu przypisaną, a potwierdzoną praktyką ustrojową rolę faktycznego zwierzchnika całej dualistycznej władzy wykonawczej. Trzeba bowiem pamiętać, że reforma ustrojowa przeprowadzona ustawą o modernizacji instytucji V Republiki, choć w wielu punktach służyła ograniczeniu zakresu władzy prezydenckiej, a wskutek tego parlamentaryzacji istniejącego systemu rządów, nie doprowadziła w tym względzie do zasadniczych przekształceń. Co najważniejsze, w dalszym ciągu obowiązuje — o ile tylko istnieje konfiguracja politycznej zgodności rządu i większości parlamentarnej, a to po skróceniu w 2000 r. mandatu prezydenckiego z siedmiu do pięciu lat jest zasadą, od której dotychczasowa praktyka nie zna wyjątków — niesformalizowany mechanizm odpowiedzialności politycznej rządu przed głową państwa. Z tej ostatniej czyni to podmiot o zasadniczym znaczeniu w obrębie egzekutywy, a gabinet przesuwa na pozycję organu głównie realizującego prezydencką linię polityczną.

V. Orędzia jako instrumenty oddziaływania politycznego w praktyce ustrojowej

Realne znaczenie orędzi prezydenckich formułowanych pod adresem parlamentarzystów pozostaje w znacznej mierze uzależnione od szerszego kontekstu instytucjonalno-politycznego. Można bowiem założyć, że silna ustrojowa pozycja głowy państwa zwiększa jej zdolność do aktywnego oddziaływania na zachodzące procesy polityczne, natomiast dalej idące osłabienie prezydentury powoduje, że orędzia kierowane do izb parlamentu stają się aktami kurtuazyjnymi, a przez to dobrze korespondującymi z głównie ceremonialną rolą osoby piastującej urząd prezydencki. Stąd też zupełnie inaczej należy patrzeć na orędzia wystosowywane do parlamentarzystów w warunkach politycznie zneutralizowanej władzy prezydenckiej (III i IV Republika) oraz po dokonaniu znaczącej

odbudowy pozycji głowy państwa wskutek uchwalenia konstytucji z 1958 r. Nie znaczy to, że orędzia formułowane w okresie poprzedzającym recepcję gaullistowskich instytucji ustrojowych nie mogły istotnie oddziaływać na funkcjonowanie sceny politycznej, w tym także na realnie kształtujące się relacje pomiędzy organami wyznaczającymi strukturę parlamentarnego systemu rządów. Faktyczne znaczenie tego rodzaju wystąpień należy jednak uznać za uwarunkowane kierunkami działań, które podejmowali lub których podjęcie zapowiadali konkretni prezydenci.

To ostatnie daje się zauważyć dzięki porównaniu politycznych następstw dwóch orędzi z okresu III Republiki. Pierwsze z nich 6 lutego 1879 r. wystosował Jules Grévy, natomiast drugie zostało przedstawione prawie pół wieku później, 10 czerwca 1924 r., przez Alexandre'a Milleranda. Obaj prezydenci reprezentowali odmienne stanowisko w zakresie roli ustrojowej głowy państwa oraz pozycji legislatury, co znalazło odbicie we wskazanych wystąpieniach. Szczególny wpływ na funkcjonowanie instytucji III Republiki wywarło pierwsze z wymienionych. W orędziu zawarta była prezydencka deklaracja o niepodejmowaniu działań, które byłyby wymierzone w parlament jako reprezentanta suwerena (J. Grévy dał wyraz swojemu przywiązaniu do systemu parlamentarnego oraz zapowiedział, że nigdy nie podejmie walki z wolą powszechną wyrażoną przez organy konstytucyjne: *soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels*). Praktycznym następstwem takiej optyki była rezygnacja ze stosowania prezydenckiego uprawnienia do rozwiązania parlamentu, co do przyjętej w samej konstytucji konstrukcji systemu rządów wprowadziło czynnik ewidentnej nierównowagi (brak możliwości rozwiązania parlamentu mimo dopuszczalności obalenia rządu przez legislaturę). Oznaczało to ugruntowanie koncepcji parlamentaryzmu monistycznego, zakładającego wyraźnie zarysowaną polityczną neutralizację prezydenta, który nie może wskutek tego skutecznie wywiązywać się z funkcji arbitra pomiędzy innymi instytucjami państwa. Stanowisko zaprezentowane przez J. Grévy'ego znalazło odbicie w praktyce sprawowania urzędu prezydenckiego także przez jego następców, trwale modyfikując konstytucyjne reguły działania struktury ustrojowej III Republiki. Podjęta u progu lat dwudziestych XX w. próba powrotu do litery konstytucji, a w konsekwencji wzmocnienia, przynajmniej w pewnej mierze, władzy prezydenckiej nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Za taką próbą stał wspomniany A. Millerand, który swoje stanowisko dotyczące ograniczenia statusu parlamentu i zapewnienia stabilności władzy wykonawczej, a wskutek tego zrównoważenia instytucji III Republiki, przedstawił w wygłoszonym 14 października 1923 r. przemówieniu z Evreux (*discours d'Evreux*). Zwycięstwo tzw. kartelu lewicy (*cartel des gauches*) w wyborach parlamentarnych w maju 1924 r. doprowadziło jednak do dymisji prezydenta, niezdolnego do realizacji własnych zamierzeń politycznych. W orędziu do parlamentu przedstawionym 10 czerwca 1924 r.³³ A. Millerand bronił obranej linii politycznej, ale ponieważ większość parlamentarna odmawiała współpracy z głową państwa, uniemożliwiając powołanie rządu (*grève des ministres*), złożył dzień później rezygnację

³³ *Message du président Alexandre Millerand, 10 juin 1924*, <<http://mjp.univ-perp.fr/election/fr/fr1924millerand.htm#message>>, dostęp 7 V 2019.

z urzędu prezydenckiego³⁴. We wspomnianym orędziu można więc widzieć nieskuteczną próbę ponownej redefinicji mechanizmów ustrojowych III Republiki, tym razem w celu eliminacji negatywnych następstw, jakie w ciągu czterech dekad funkcjonowania III Republiki przyniosła tzw. konstytucja Grévy'ego.

Ogólnie rzecz biorąc, w warunkach III Republiki orędzia wystosowywane do parlamentarzystów stanowiły stały element praktyki sprawowania funkcji prezydenta, która jednak — co należy podkreślić — ukształtowała się zasadniczo z uwzględnieniem zasady politycznej neutralizacji tego organu. Jak podaje Dmitri Georges Lavroff, spośród trzynastu prezydentów sprawujących urząd podczas obowiązywania konstytucji III Republiki sześciu występowało z takimi orędziami jeden raz w trakcie wykonywania mandatu, a pozostałych siedmiu nawet kilkukrotnie³⁵. W warunkach systemu parlamentarnego z lat 1946–1958 praktyka ta była rzadsza, co — jak sygnalizuje wspomniany autor — wiązało się z założeniem, że dobrze już utrwaloną rolą prezydenta nie jest aktywne angażowanie się w zachodzące procesy polityczne. Szczególne znaczenie można w tym kontekście przypisać orędziu, które 29 maja 1958 r. wystosował René Coty, drugi i ostatni prezydent IV Republiki³⁶. Wystąpienie to poprzedzało rozpoczęcie procesu daleko idących przeobrażeń politycznych i ustrojowych, których punktem kulminacyjnym było uchwalenie, jeszcze w tym samym roku, konstytucji V Republiki. Kluczowym elementem tego procesu było zapowiedziane w orędziu utworzenie rządu ocalenia narodowego (*un Gouvernement de Salut National*), którym miał pokierować generał Charles de Gaulle — polityk, który po rezygnacji z funkcji premiera w 1946 r. pozostawał na uboczu życia politycznego. W omawianym orędziu prezydent R. Coty zadeklarował natychmiastowe złożenie dymisji w razie niepowodzenia realizacji wspomnianego zamierzenia politycznego. Tak czy inaczej, uchwalenie nowej konstytucji wiązało się dla ówczesnej głowy państwa z wcześniejszym zakończeniem pełnienia urzędu prezydenckiego. Już choćby z tej racji orędzie wystosowane w 1958 r. przez prezydenta R. Coty'ego można postrzegać jako dość nietypową, a przy tym mało pasywną formę orędzia pożegnalnego (*une forme originale et audacieuse du message d'adieu*)³⁷.

Współcześnie znaczenie orędzi prezydenckich należy odczytywać z uwzględnieniem praktyki ukształtowanej w warunkach V Republiki, która z francuskiej głowy państwa uczyniła — jak chcieli tego główni projektodawcy obowiązującej konstytucji — najpierw

³⁴ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Issy-les-Moulineaux 2014, s. 356–357; D. Chagnollaud, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789–1958)*, Paris 2002, s. 254–255; J.J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris 1981, s. 509–510; L. Jamróz, *Ewolucja konstytucjonalizmu francuskiego (1789–1958). Rola republikańskiej tradycji konstytucyjnej*, Białystok 2019, s. 85.

³⁵ D.G. Lavroff, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris 1999, s. 881.

³⁶ *Ibidem*; *Message de M. Le Président de la République au Parlement transmis au Conseil de la République par M. Le Président de l'Assemblée Nationale et lu par M. Gaston Monnerville, Président de la Conseil de la République, le 29 mai 1958*, <http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/4eme/pdf/documents_parlementaires/1958/i1957_1958_0468.pdf>, dostęp 7 V 2019.

³⁷ M. Bouissou, *op. cit.*, s. 564.

zwornik instytucji V Republiki³⁸, a następnie — już za sprawą nie tyle samej litery ustawy zasadniczej, ile rozwiniętej w okresie gaullistowskim praktyki sprawowania władzy — niekwestionowanego lidera hierarchicznie uporządkowanej władzy wykonawczej³⁹. Mając na uwadze sygnalizowaną wcześniej reformę konstytucyjną z 2008 r., należy zaznaczyć, że praktyka wykorzystywania art. 18 konstytucji ukształtowała się dwutorowo. Do wejścia w życie tej nowelizacji prezydenci wystosowali osiemnaście orędzi. Najwięcej, bo sześć, było autorstwa François Mitterranda, choć trzeba też zauważyć, że był on jedynym prezydentem V Republiki, który najwyższy urząd w państwie piastował przez dwie pełne siedmioletnie kadencje (1981–1995). Pięciokrotnie orędzia wystosowywał pierwszy prezydent Ch. de Gaulle (1959–1969). Pozostali wykazywali się mniejszą aktywnością w tym zakresie. Georges Pompidou oraz Jacques Chirac przedstawili po trzy orędzia, przy czym należy zaznaczyć, że okres urzędowania tego pierwszego był o ponad połowę krótszy. G. Pompidou pełnił obowiązki głowy państwa jedynie przez pięć lat (1969–1974), natomiast J. Chirac przez dwie pełne kadencje — siedmioletnią oraz pięcioletnią (1995–2007). Tylko jedno orędzie wystosował Valéry Giscard d’Estaing (1974–1981)⁴⁰. Prezydenci urzędujący po przeprowadzonej w 2008 r. nowelizacji art. 18

³⁸ Mianem zwornika ustroju parlamentarnego określił prezydenta V Republiki Michel Debré, który — podobnie jak sam Ch. de Gaulle — widział w głowie państwa instytucję spinającą całą konstrukcję ustrojową. *Vide* J. Szymanek, *Mysł polityczna „ojców” konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3, s. 85–86. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że projektodawcy nowej ustawy zasadniczej dostrzegali w niej nie tyle radykalne zerwanie z ustrojem parlamentarnym jako takim, co realizację koncepcji parlamentaryzmu dalece zrewidowanego, który miał poniekąd powrócić do swoich korzeni z I połowy XIX w. We Francji urzeczywistniano wówczas koncepcję tzw. parlamentaryzmu dualistycznego, którego filarem była, mimo realizacji zasady parlamentarnej odpowiedzialności politycznej ministrów, mocno zarysowana pozycja ustrojowa głowy państwa. Uznanie już w warunkach V Republiki, że właśnie temu organowi ma przypadać w udziale rola zwornika instytucji, wydaje się korespondować z sygnalizowaną wyżej pierwotną wersją parlamentarnego systemu rządów. Jej znamiennej cechą stanowi współdziałanie oraz równowaga władz, której elementem jest odpowiedzialność ministrów egzekwowana nie tylko przez parlament, ale także przez głowę państwa. Philippe Lauvaux oraz Armel Le Divellec dostrzegają tego rodzaju systemowe właściwości w ustroju V Republiki i uznają współczesny francuski system rządów za odnowiony system dualistyczny (*système dualiste renouvelé*). Autorzy ci stoją na stanowisku, że V Republika wciąż zachowuje cechy szeroko rozumianego ustroju parlamentarnego. *Vide* P. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris 2016, s. 202–204.

³⁹ W konstytucji z 1958 r., którą w pierwszych latach V Republiki odczytywano, uwzględniając jej osadzenie w modelu parlamentarnym, z czasem zaczęto znacznie mocniej dostrzegać proprezydenckie rysy. Przyczyniła się do tego przede wszystkim gaullistowska reinterpretacja jej postanowień, której pierwszy prezydent V Republiki dokonywał po wprowadzeniu w 1962 r. powszechnych wyborów prezydenckich. Szczególną rolę odegrała w tym zakresie konferencja prasowa z 31 stycznia 1964 r., podczas której Ch. de Gaulle jednoznacznie wskazywał na prymat prezydenta w obrębie dualistycznej egzekutywy, a w konsekwencji na drugoplanową pozycję rządu i stojącego na jego czele premiera, który miał być przede wszystkim wykonawcą polityki prezydenckiej. *Vide* szerzej J.L. Debré, *Les idées constitutionnelles du general de Gaulle*, Paris 2015 (reprint wydania z 1974 r.), s. 275–277.

⁴⁰ *Les messages du Président de la République au Parlement*, <<https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/index.html>>, dostęp 3 V 2019. Oceniając częstotliwość stosowania art. 18 konstytucji przed zaistnieniem pierwszego okresu koabitacji w 1986 r., Gérard Conac dochodzi do wniosku, że liczba orędzi nie była duża, co tłumaczy tradycją republikańską oraz zmianą statusu prezydenta Republiki, wskutek czego jego naturalnym interlokutorem (*interlocuteur habituel*) staje się rząd, a nie parlament. Wspomniany autor pisze również, że

konstytucji nie kontynuowali praktyki występowania z tradycyjnymi orędziami, które przyjmowały formę pisemną, a następnie były odczytywane na forum izb parlamentu przez ich przewodniczących. Zamiast tego zaczęto konsekwentnie — jak dotąd miało to miejsce czterokrotnie — korzystać z nowej możliwości, którą stworzył art. 18 ust. 2 po modyfikacji z 2008 r. Po raz pierwszy doszło do tego 22 czerwca 2009 r., gdy głos na forum Kongresu zabrał N. Sarkozy. Był to jedyny przypadek zastosowania analizowanej regulacji w trakcie pełnionej przez niego pięcioletniej kadencji. Tylko raz przed Kongresem występował także jego następca François Hollande (2012–2017). Emmanuel Macron natomiast w ciągu dwóch pierwszych lat swojej prezydentury dwukrotnie korzystał z uprawnienia wprowadzonego do art. 18 nowelizacją z 2008 r.⁴¹

Tradycyjne, niewyglaszane osobiście orędzia prezydenckie prezentowane podczas obowiązywania konstytucji V Republiki można podzielić na pięć kategorii, przyjmując jako kryterium specyficzne okoliczności towarzyszące zastosowaniu tego uprawnienia głowy państwa. Do pierwszej należy zaliczyć te orędzia, które były kierowane do parlamentarzystów przez nowo wybranych prezydentów. Formułowali je wszyscy piastujący urząd prezydencki, którzy korzystali z uprawnień wprowadzonych w art. 18 ust. 1 ustawy zasadniczej (Ch. de Gaulle w 1959 r.⁴², G. Pompidou w 1969 r.⁴³, V. Giscard d'Estaing w 1974 r.⁴⁴, F. Mitterrand w 1981 r.⁴⁵ oraz J. Chirac w latach 1995 i 2002⁴⁶). Warto nadmienić, że spośród pięciu pierwszych prezydentów V Republiki trzech uzyskało reelekcję, ale tylko J. Chirac zwracał się z orędziami u progu zarówno pierwszej, jak i drugiej kadencji. Ani Ch. de Gaulle, ani F. Mitterrand tego rodzaju ponownych orędzi nie wystosowywali. Inna sprawa, że wystąpienie J. Chiraca z 2002 r. nastąpiło nie tylko po wyborach prezydenckich, ale także po przeprowadzonej bezpośrednio po nich elekcji parlamentarnej. Ta ostatnia może być traktowana jako polityczny kontekst drugiej spośród

„bezpośredni dialog pomiędzy Prezydentem a Zgromadzeniem nie koresponduje z francuską praktyką parlamentarizmu”. *Vide* G. Conac, *Article 18*, [w:] F. Luchaire, G. Conac, G. Mangin, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique 23 mars 1986 — 8 mai 1988*, Paris 1989, s. 134.

⁴¹ *Les messages du Président...*

⁴² Ch. de Gaulle, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Gaston Monnerville, Président du Sénat, le 15 janvier 1959*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_15011959.pdf>, dostęp 4 V 2019.

⁴³ G. Pompidou, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 25 juin 1959*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Georges_Pompidou/Pompidou_25061969.pdf>, dostęp 4 V 2019.

⁴⁴ V. Giscard d'Estaing, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 30 mai 1974*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Valery_Giscard_d_Estaing/Giscard_30051974.pdf>, dostęp 4 V 2019.

⁴⁵ F. Mitterrand, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 8 juillet 1981*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_8071981.pdf>, dostęp 4 V 2019.

⁴⁶ J. Chirac, *Message de M. Le Président de la République lu par M. René Monory, Président du Sénat, le 19 mai 1995*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Jacques_Chirac/Chirac_19051995.pdf>, dostęp 4 V 2019; *idem*, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Christian Poncelet, Président du Sénat, le 2 juillet 2002*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Jacques_Chirac/Chirac_2072002.pdf>, dostęp 4 V 2019.

wspomnianych pięciu kategorii orzędzi. W jej ramach należałoby zatem ujmować te wystąpienia kierowane do członków parlamentu, których tłem były wybory do Zgromadzenia Narodowego. Obie wskazane kategorie mają zatem wspólny mianownik, za który można uznać powyborczy charakter wystąpień⁴⁷. Przeprowadzanie elekcji parlamentarnej bezpośrednio po prezydenckiej, co po raz pierwszy miało miejsce w 1981 r., a od 2002 r. jest regułą, powoduje zresztą, że niekiedy takie orzędzia są siłą rzeczy formułowane niejako w związku z obydwooma typami głosowań powszechnych. Do każdej z wymienionych kategorii należy wskutek tego zaliczyć wspomniane orędzie J. Chiraca z 2002 r. oraz orędzie F. Mitterranda przedstawione w 1981 r., gdy doszło do pełnej, obejmującej urząd prezydencki oraz większość parlamentarną, alternacji władzy. Wyłącznie po wyborach parlamentarnych, a zatem bez związku z obsadzeniem stanowiska głowy państwa zostało natomiast wystosowane orędzie Ch. de Gaulle'a z 11 grudnia 1962 r., które doszło do skutku w następstwie przyspieszonej, bo spowodowanej rozwiązaniem parlamentu, elekcji do Zgromadzenia Narodowego⁴⁸. Orędzie to było o tyle specyficzne, że skierowano je wyłącznie do deputowanych zasiadających w izbie pierwszej. Elekcja parlamentarna legła także u podstaw orędzia G. Pompidou z 3 kwietnia 1973 r.⁴⁹, a także wystąpienia F. Mitterranda z 8 kwietnia 1986 r.⁵⁰ Co warto podkreślić, to ostatnie nastąpiło po wyborach parlamentarnych, które otwarły okres koabitacji pomiędzy lewicowym prezydentem a centroprawicowym rządem kierowanym wówczas przez J. Chiraca⁵¹.

Do trzeciej kategorii należałoby zaliczyć orzędzia związane z projektowanymi inicjatywami referendalnymi. Pierwsze orędzie tego typu, przedstawione 2 października

⁴⁷ Guy Carcassonne oraz Marc Guillaume zaliczają orzędzia formułowane po wyborach parlamentarnych lub przez nowo wybranych prezydentów do kategorii orzędzi służących celom kurtuazyjnym (*courtois*), związanym z samym faktem objęcia urzędu głowy państwa lub w celu uhonorowania nowo wybranego parlamentu. *Vide* G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution*, Paris 2016, s. 124.

⁴⁸ Ch. de Gaulle, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Jacques Chaban-Delmas, Président de l'Assemblée Nationale, le 11 décembre 1962*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_11121962.pdf>, dostęp 6 V 2019.

⁴⁹ G. Pompidou, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 3 avril 1973*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Georges_Pompidou/Pompidou_3041973.pdf>, dostęp 6 V 2019.

⁵⁰ F. Mitterrand, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 8 avril 1986*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_8041986.pdf>, dostęp 6 V 2019.

⁵¹ Aby uniknąć kwalifikowania niektórych orzędzi do dwóch kategorii jednocześnie, można wszystkie te, które były przedstawiane po elekcjach prezydenckich lub parlamentarnych, ujmować w ramach jednego typu orzędzi powyborczych. Należy jednak mieć na uwadze, że nowo wybrany prezydent dysponuje szczególnie silną, bo dopiero co uzyskaną lub odświeżoną, legitymacją społeczną, która może już być wyczerpana w przypadku wyborów parlamentarnych przeprowadzanych w znacznym oddaleniu czasowym od elekcji prezydenckiej. Jeśli dodatkowo okaże się, że wybory parlamentarne przynoszą przegraną partii prezydenckiej oznaczającą początek koabitacji, wspomniana silna legitymacja prezydencka zostaje wyrażenie, choć tylko pośrednio, zakwestionowana. Wszystko to stanowi o odmiennym politycznym kontekście orzędzi. Wydaje się zatem, że traktowanie jako dwóch odrębnych kategorii orzędzi wygłaszanych po wyborach prezydenckich i tych przedstawianych po elekcjach do Zgromadzenia Narodowego znajduje uzasadnienie. W związku z tym można by ewentualnie wyróżnić trzeci typ orzędzi o charakterze powyborczym, tzn. tych wystosowywanych po elekcjach parlamentarnych przez nowo wybraną głowę państwa.

1962 r., poprzedzało referendum w sprawie wprowadzenia powszechnych wyborów prezydenckich⁵² (ówczesny prezydent Ch. de Gaulle odnosił się w nim do przedkładanego pod głosowanie powszechne projektu ustawy w tej sprawie, który *notabene* postrzegano jako bardzo kontrowersyjny⁵³). Inaczej niż późniejsze o dwa miesiące orędownie wystosowane po wyborach parlamentarnych, to wystąpienie głowy państwa zostało odczytane wyłącznie w Senacie. Nie był to przypadek, ponieważ to właśnie izba druga była wówczas ostoją środowisk nastawionych opozycyjnie względem gaullistów. Kontekst referendalny zaważył także na treści orędzia G. Pompidou z 5 kwietnia 1972 r., które poprzedzało głosowanie powszechne w sprawie objęcia procesem integracji europejskiej nowych państw, w tym Zjednoczonego Królestwa⁵⁴. Ostatnim tego rodzaju wystąpieniem prezydenckim było orędownie F. Mitterranda przedstawione 26 października 1988 r., a więc w przededniu referendum dotyczącego przyszłego statusu Nowej Kaledonii⁵⁵. Uwzględniając referendalny kontekst wystąpień w oparciu o art. 18 konstytucji, można zauważyć, że w przypadku pozostałych sześciu referendów ogólnokrajowych, które zostały przeprowadzone w okresie obowiązywania ustawy zasadniczej z 1958 r., tego rodzaju poprzedzająca głosowanie powszechne aktywność prezydenta nie następowała.

Za szczególny typ orędzi można uznać te, które dochodziły do skutku bez związku z różnego rodzaju głosowaniami powszechnymi (przeprowadzonymi wyborami prezydenckimi lub parlamentarnymi albo mającymi się odbyć referendum), a jedynie ze względu na bieżącą wewnętrzną lub międzynarodową sytuację polityczną⁵⁶.

⁵² Ch. de Gaulle, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Marius Moutet, Président d'Age, le 2 octobre 1962*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_02101962.pdf>, dostęp 6 V 2019.

⁵³ Chodziło o zastosowanie art. 11 konstytucji do zmiany przepisów konstytucyjnych, co miało skutkować ominięciem właściwej procedury wprowadzania poprawek konstytucyjnych regulowanej w art. 89 tego aktu. W ten sposób doszło do wyłączenia izb parlamentu z udziału w procedurze zmiany ustawy zasadniczej. Na temat różnic politycznych dzielących obóz rządzący i opozycję w kwestii przedmiotowego zastosowania art. 11 *vide* Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012, s. 214–216.

⁵⁴ G. Pompidou, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 5 avril 1972*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Georges_Pompidou/Pompidou_5041972.pdf>, dostęp 6 V 2019.

⁵⁵ F. Mitterrand, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 26 octobre 1988*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_26101988.pdf>, dostęp 6 V 2019.

⁵⁶ Takie orędownia wspomniani G. Carcassonne i M. Guillaume traktują jako wystąpienia służące celom politycznym. Autorzy ci zaliczają do nich również orędownia, które wiązały się z planowanymi głosowaniami referendalnymi. *Vide* G. Carcassonne, M. Guillaume, *op. cit.*, s. 124. To ostatnie można uznać za uzasadnione z tej racji, że w praktyce V Republiki referenda przeprowadzane na podstawie art. 11 konstytucji służyły realizacji linii politycznej kreślonej przez głowę państwa lub ewentualnie strategii realizowanej przez podległy mu rząd (w przypadku referendum w sprawie statusu Nowej Kaledonii). Z drugiej strony mianem szeroko rozumianych orędzi politycznych można by także określić te wystosowywane po wyborach prezydenckich lub parlamentarnych, ponieważ miały one w większym lub mniejszym stopniu charakter programowy (np. orędownie V. Giscarda d'Estaing z 1974 r.), upodabniając się niekiedy do *exposé* wygłaszanego przez premiera w tych państwach, w których obowiązują rygory tzw. parlamentaryzmu pozytywnego, czyli

Do tej kategorii zaliczyć można cztery orędzia prezydenckie. Pierwsze z nich pochodzi z lat 1961–1962, a ich wspólny mianownik wyznaczyła polityka algijska prowadzona przez Ch. de Gaulle'a. Orędzie z 25 kwietnia 1961 r.⁵⁷ zostało przedstawione w związku z zastosowaniem art. 16 konstytucji, który zakłada skorzystanie przez prezydenta z nadzwyczajnych uprawnień w razie bezpośredniego zagrożenia państwa oraz jego instytucji⁵⁸. Orędzie wystosowane do izb niespełna jedenastej miesiące później, 20 marca 1962 r., wiązało się natomiast z zawarciem kończących konflikt algijski porozumień z Evian⁵⁹. Wprawdzie orędzi zaliczonych do tej kategorii nie przedstawili dwaj kolejni prezydenci — G. Pompidou oraz V. Giscard d'Estaing, ale podczas swojej drugiej kadencji nawiązał do tej formuły F. Mitterrand. Chodzi o dwa orędzia z początku lat dziewięćdziesiątych, które dotyczyły polityki międzynarodowej, a w szczególności sytuacji na Bliskim Wschodzie. Pierwsze, z 27 sierpnia 1990 r., wiązało się z inwazją Iraku na Kuwejt⁶⁰, natomiast u podstaw drugiego, zaprezentowanego 16 stycznia 1991 r., leżała kwestia zaangażowania francuskich sił militarnych w rozwiązanie kryzysu w tej części świata⁶¹. Ostatnie z orędzi, które można w ten sposób klasyfikować, stanowiło

nakazującego ubiegać się o zaufanie izby, przed którą gabinet pozostaje odpowiedzialny politycznie. Rzecz jasna, wystosowanie przez francuską głowę państwa orędzia do izb parlamentu nie ma żadnego związku z kwestią odpowiedzialności politycznej egzekutywy, ale mając na uwadze samą treść orędzia powyborczego, w którym porusza się pokrótce wiele różnych zagadnień związanych z oczekiwaną działalnością instytucji państwa (w tym także legislacyjną działalnością parlamentu), wspomnianych podobieństw trudno nie zauważyć.

⁵⁷ Ch. de Gaulle, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Gaston Monnerville, Président du Sénat, le 25 avril 1961*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_25041961.pdf>, dostęp 6 V 2019.

⁵⁸ W przypadku zastosowania art. 16 konstytucji orędzie do parlamentu nie stanowi obligatoryjnego elementu proceduralnego. Jest nim natomiast orędzie do narodu ujęte w ust. 2 wskazanego artykułu. W związku z kolejną odsłoną konfliktu algijskiego, która stanowiła przyczynę zastosowania art. 16, takie orędzie zostało ogłoszone dwa dni wcześniej, 23 kwietnia 1961 r. *Vide* Ch. de Gaulle, *Message radiodiffusé et télévisé prononcé au Palais de l'Élysée*, [w:] Ch. de Gaulle, *Dicours et messages. Avec le renouveau. Mai 1958 — Juillet 1962*, Paris 1970, s. 306–308. Uwzględniając warunki zastosowania art. 16, tzn. poważne i bezpośrednie zagrożenie instytucji Republiki, niepodległości narodu, integralności terytorialnej lub wykonywania zobowiązań międzynarodowych, połączone obligatoryjnie z przerwaniem właściwego funkcjonowania władz publicznych, Bernard Branchet zwraca uwagę, że orędzie do parlamentu mogłoby również stanowić dogodny środek komunikacji pomiędzy prezydentem a legislatywą w razie braku przerwania właściwego funkcjonowania władz publicznych przy wystąpieniu co najmniej jednej z przesłanek wymienionych wcześniej. Można przypuszczać, że takie orędzie zostałoby zinterpretowane jako wyraz solidarnego działania władz publicznych w obliczu istniejącego zagrożenia. W praktyce ustrojowej nie ma jednak przypadku tego rodzaju zastosowania art. 18 ust. 1 konstytucji. *Vide* B. Branchet, *La fonction présidentielle sous la V^e République*, Paris 2008, s. 96.

⁵⁹ Ch. de Gaulle, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Gaston Monnerville, Président du Sénat, le 20 mars 1962*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_20031962.pdf>, dostęp 6 V 2019.

⁶⁰ F. Mitterrand, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 27 août 1990*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_27081990.pdf>, dostęp 7 V 2019.

⁶¹ *Idem*, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 16 janvier 1991*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_16011991.pdf>, dostęp 7 V 2019.

wystąpienie J. Chiraca z 2 marca 1999 r., związane z procesem ratyfikacji traktatu amsterdamskiego. Ówczesnemu prezydentowi dało ono asumpt do wyrażenia swojego stanowiska w kwestii integracji w ramach Unii Europejskiej⁶².

Poza czterema wskazanymi kategoriami należy umieścić orędzia o charakterze okolicznościowym, które nie miały związku ani z szeroko rozumianymi głosowaniami powszechnymi (wybory prezydenckie, parlamentarne i referenda), ani z bieżącymi wydarzeniami politycznymi, które zmuszają prezydenta do wyrażenia swojego stanowiska, w tym niekiedy także do ukierunkowania polityki państwa w określonym obszarze. Analizując osiemnaście orędzi wystosowanych podczas obowiązywania konstytucji V Republiki, można dojść do wniosku, że tylko jedno nie mieści się w tak zarysowanych ramach. Chodzi o wystąpienie F. Mitterranda z 25 czerwca 1986 r., które zostało skierowane do parlamentarzystów w setną rocznicę urodzin Roberta Schumana⁶³, premiera Francji okresu IV Republiki oraz jednego z projektodawców procesu zjednoczeniowego w Europie. Taki typ orędzia można również określić mianem wspomnieniowego (*commémoratif*)⁶⁴. Dla samego F. Mitterranda orędzie to stanowiło zresztą także okazję do wskazania wartości płynących z integracji państw tworzących Wspólnoty Europejskie. Jak stwierdził ówczesny prezydent, polityczna jedność Europy jest nie tylko warunkiem jej wielkości, ale także wielkości państw ją tworzących wśród innych państw współczesnego świata⁶⁵. Biorąc pod uwagę szerszy, europejski kontekst omawianego orędzia, można je porównywać, przynajmniej do pewnego stopnia, z wystąpieniem J. Chiraca z 1999 r., wystosowanym w związku ze zmianami traktatowymi w ramach Unii Europejskiej.

Jak wspomniano, orędzia przedstawiane po zakończeniu drugiej kadencji J. Chiraca nie przyjmowały już tradycyjnej formy przesłań odczytywanych przez przewodniczących izb, lecz były wygłaszane przez prezydentów osobiście na forum Kongresu zebranego w Wersalu. Już choćby z tego względu trudno je porównywać z tymi orędziami, które wystosowywano na podstawie art. 18 ust. 1, obowiązującego od początku istnienia V Republiki. Pierwsze tego rodzaju wystąpienie — orędzie N. Sarkozy'ego z 22 czerwca 2009 r.⁶⁶, a także dwa kierowane do członków Kongresu wystąpienia E. Macrona, z 3 lipca 2017 r.⁶⁷

⁶² J. Chirac, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Christian Poncelet, Président du Sénat, le 2 mars 1999*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Jacques_Chirac/Chirac_2031999.pdf>, dostęp 7 V 2019.

⁶³ F. Mitterrand, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 25 juin 1986*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_2501986.pdf>, dostęp 7 V 2019.

⁶⁴ G. Carcassonne, M. Guillaume, *op. cit.*, s. 124.

⁶⁵ F. Mitterrand, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 25 juin 1986...*

⁶⁶ N. Sarkozy, *Message de M. Le Président de la République (Déclaration devant le Congrès), le 22 juin 2009*, <<https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/sarkozy.html>>, dostęp 7 V 2019.

⁶⁷ E. Macron, *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, le 3 juillet 2017*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Emmanuel_Macron/discours-du-president_2017.pdf>, dostęp 7 V 2019.

oraz 9 lipca 2018 r.⁶⁸, można traktować jako typowe wypowiedzi programowe, w których prezydenci zarysowywali bliskie im idee i koncepcje polityczne. Pierwsze z orędzi E. Macrona należy też postrzegać jako tradycyjne wystąpienie następujące po przeprowadzonych wyborach prezydenckich i parlamentarnych, a wskutek tego porównywać z orędziami F. Mitterranda z 1981 r. oraz J. Chiraca z 2002 r., jakkolwiek tym razem podstawy do tego dostarczyła regulacja konstytucyjna wprowadzona dopiero w 2008 r. Cechą tych orędzi było poruszanie przez ich autorów spraw mieszczących się w najróżniejszych obszarach polityki państwa (m.in. kwestie gospodarcze, finanse publiczne, polityka społeczna, edukacja, decentralizacja oraz inne zmiany instytucjonalne). Inny charakter, bo uwarunkowany bieżącą sytuacją, miało natomiast wystąpienie F. Hollande’a z 16 listopada 2015 r. Nastąpiło ono w odpowiedzi na paryskie zamachy terrorystyczne, do których doszło trzy dni wcześniej, oraz w związku z proklamowanym z tego powodu stanem nadzwyczajnym (*état d’urgence*)⁶⁹.

Uwagę zwraca przy tym, że wystąpienia prezydentów przed Kongresem na podstawie obecnego art. 18 ust. 2 konstytucji są wyraźnie dłuższe niż tradycyjne orędzia odczytywane przez przewodniczących Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Jak pokazała dotychczasowa praktyka, stosowana po reformie z 2008 r. formuła komunikowania się głowy państwa z członkami parlamentu daje prezydentowi znacznie większe możliwości oddziaływania na legislatywę. Wynika to bez wątpienia z faktu osobistego wygłaszania orędzia. Trudno bowiem oczekiwać, że takie wystąpienie będzie się ograniczać do krótkiej, zaledwie kilkuminutowej wypowiedzi. Choćby z tego względu pomiędzy dwoma typami orędzi występujących w ramach obecnych rozwiązań normatywnych zachodzą zasadnicze różnice. Nie powinno to wszakże prowadzić do wniosku, że orędzia odczytywane na forum izb nie stanowiły istotnych wypowiedzi politycznych — w wielu przypadkach miały one zapowiadać kierunki polityki prezydenckiej w określonych obszarach. Dotyczy to także tak fundamentalnych kwestii, jak dokonywana przez głowę państwa interpretacja kluczowych w danym momencie zagadnień ustrojowych. W tym kontekście należy przywołać dwa orędzia F. Mitterranda z lat 1981 i 1986. Oba wiązały się bowiem ze znaczącymi przekształceniami na francuskiej scenie politycznej. Wybory prezydenckie i parlamentarne z początku lat osiemdziesiątych doprowadziły do pełnej alternacji władzy (*alternance*), która oznaczała objęcie rządów, po raz pierwszy w okresie V Republiki, przez lewicowy obóz polityczny. Na porządku dziennym stawiało to kwestię odczytania konstytucji z 1958 r. przez przedstawicieli tych sił, które do tej pory pozostawały bardzo krytyczne wobec ustroju zaprojektowanego przez gaullistów. Orędzie, w którym F. Mitterrand wyraził oczekiwanie, że parlamentarzyści będą realizować prezydencki program polityczny, mogło sugerować, że wraz z objęciem władzy przez krytyczną wobec instytucji V Republiki lewicę nie miało nastąpić radykalne odejście od koncepcji prezydentury

⁶⁸ *Idem*, *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le 9 juillet 2018*, <https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/emmanuel_macron.html>, dostęp 7 V 2019.

⁶⁹ F. Hollande, *Message de M. Le Président de la République (Déclaration devant le Congrès), le 16 novembre 2015*, <<https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/hollande.html>>, dostęp 7 V 2019.

uksztaltowanej w dwóch poprzednich dekadach⁷⁰. Orędzie z 1986 r. także zostało wy stosowane w niecodziennych okolicznościach politycznych. Wyzaczyła je częściowa alternacja władzy (przegrana lewicy w wyborach parlamentarnych), która znamionowała rozpoczęcie nieznanego z wcześniejszej praktyki politycznej okresu koabitacji. Orędzie, w którym ówczesny prezydent wskazał, że podstawą na nowo kształtowanych relacji w obrębie egzekutywy ma być literalnie odczytywany tekst ustawy zasadniczej („konstytucja, tylko konstytucja, cała konstytucja” — *la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution*), można postrzegać jako wypowiedź polityczną o zasadniczym znaczeniu. To właśnie w tej formie doszło do zarysowania ram przyszłego współistnienia konkurujących ze sobą ośrodków władzy wykonawczej, co ze względu na specyfikę układu koabitacji we francuskich realiach ustrojowych trudno przecenić. Jak bowiem pisze G. Conac, orędzie z 8 kwietnia 1986 r. „zawierało warunki kontraktu koabitacji” (*contenait les termes d'un contrat de cohabitation*), w tym zakładało wymóg restrykcyjnego przestrzegania reguł konstytucyjnych⁷¹.

VI. Uwagi końcowe

W porównaniu z rozwiązaniami konstytucyjnymi obowiązującymi w warunkach III i IV Republiki, a także w pierwotnym tekście ustawy zasadniczej z 1958 r. ustawa konstytucyjna o modernizacji instytucji V Republiki przyniosła istotne *novum*, kreując możliwość bezpośredniej komunikacji głowy państwa z izbami parlamentu. Zmianę, jaka wynikała z reformy sprzed ponad dziesięciu lat, można oceniać jako dużo istotniejszą od tego, co w odniesieniu do regulacji orędzi prezydenckich przyniosły konstytucje z lat 1946 oraz 1958. Podtrzymanie w warunkach IV oraz V Republiki reguły, zgodnie z którą orędzia kierowane do parlamentu nie są przez głowę państwa wygłaszane osobiście, lecz są odczytywane, dowodzi dość konsekwentnego podejścia do omawianej instytucji, jakie było prezentowane w okresie dwóch poprzednich republik, a także przez pierwsze pięć dekad tej obecnie istniejącej. Z drugiej strony specyfika ewidentnie rewolucyjnej władzy prezydenta, który po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1958 r. zyskał konstytucyjne instrumenty realnego oddziaływania nie tylko w obrębie dualistycznej władzy wykonawczej, ale także w odniesieniu do parlamentu (np. możliwość rozwiązania Zgromadzenia Narodowego w niemal każdym momencie, decydowanie o zebraniu się parlamentu na sesję nadzwyczajną, wnioskowanie o kontrolę konstytucyjności ustawodawstwa), skłaniała do rewizji analizowanej instytucji. Utrzymanie

⁷⁰ W tym okresie konstytucja z 1958 r. była stosowana w warunkach niezwykle korzystnego dla głowy państwa tzw. prezydencjalizmu większościowego (*présidentialisme majoritaire*), który zakłada trwałe wsparcie większości parlamentarnej dla politycznie jednorodnej egzekutywy z prezydentem na czele. To zaś w powiązaniu z gaullistowską koncepcją sprawowania władzy dawało głowie państwa możliwość pełnego wykorzystywania swojej wzmocnionej pozycji ustrojowej. *Vide* D. Chagnollaud, J.L. Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris 1996, s. 758–759.

⁷¹ G. Conac, *op. cit.*, s. 135.

zakazu osobistego występowania przed parlamentarzystami można było wskutek tego zasadnie postrzegać jako rozwiązanie dość anachroniczne i utrzymane na podobnej zasadzie jak siedmioletni, niezbyt już przystający do dynamiki życia politycznego, mandat prezydencki, którego geneza również sięgała początków III Republiki.

Umożliwienie prezydentowi zabierania głosu przed Kongresem stało się w konsekwencji jeszcze jednym przejawem zjawiska prezydencjalizacji francuskiego systemu ustrojowego, przez co należy rozumieć rosnącą w ciągu ostatnich dekad — w szczególności wobec celowo wygenerowanego zmianami ustrojowymi zaniku zjawiska koabitacji — rolę głowy państwa w strukturze instytucjonalnej państwa. Inna sprawa, że nie jest to z pewnością element najważniejszy i trudno go porównywać z takimi zmianami konstytucyjnymi i nieformalnymi przeobrażeniami reguł życia politycznego, jak skrócenie kadencji prezydenta do pięciu lat czy też ukształtowanie się, a następnie utrwalenie w praktyce politycznej odpowiedzialności gabinetu przed głową państwa. Głosów sugerujących, że nowe brzmienie art. 18 konstytucji służy pogłębieniu „nadprezydencjalizmu V Republiki”, nie brakowało zresztą także w trakcie prac nad projektem stosownej ustawy nowelizującej⁷². Warto jednak zarazem wziąć pod uwagę, że zmiana konstytucji umożliwiająca osobiste stawiennictwo głowy państwa przed parlamentarzystami została przyjęta w związku z rozległą reformą ustrojową mającą na celu wzmocnienie nie władzy wykonawczej, lecz ustawodawczej, a wskutek tego doprowadzenie do zrównoważenia instytucji kreujących strukturę systemu rządów. Choć nowelizację art. 18 konstytucji można postrzegać również jako formę wzmocnienia kontroli parlamentarzystów nad prezydenturą, to nie wydaje się, by taki punkt widzenia na analizowaną modyfikację był szczególnie uzasadniony. Należy bowiem pamiętać, że tylko do głowy państwa należy decyzja o skierowaniu, w dotychczasowej lub zmienionej formie, orędzia do parlamentu, a zatem decyzja nie tylko o jego treści, ale też o momencie wystosowania. Już choćby z tego względu w zmianie z 2008 r. trudno widzieć jakąkolwiek namiastkę parlamentarnej odpowiedzialności politycznej osoby piastującej najwyższy urząd w państwie. Nie zmienia tego dopuszczalność przeprowadzania debaty nad orędziami prezydenckimi wygłaszanymi osobiście przed Kongresem, choć z pewnością idea pełnej ochrony głowy państwa przed legislaturą⁷³, która przyświecała pierwotnej regulacji art. 18 konstytucji, w jakieś mierze uległa osłabieniu. Wydaje się to jednak dobrze korespondować z rewizją modelu prezydentury, jaka dokonała się — tak na skutek praktyki sprawowania władzy, jak i przyjmowanych w różnych okresach zmian konstytucyjnych — w ciągu ponad sześciu dekad V Republiki. Najkrócej można ją ująć jako przejście od koncepcji prezydentury arbitrażowej, ulokowanej „ponad władzami” i bieżącą rywalizacją polityczną, do prezydentury mocno zaangażowanej politycznie i będącej kluczowym elementem władzy wykonawczej.

Skala dotychczasowego wykorzystania art. 18 konstytucji wskazuje, że za ważną cezurę należy uznać 2009 r., gdy po raz pierwszy wygłoszone zostało orędzie przed

⁷² J. Rossetto, *Article 18. Un pouvoir de message*, [w:] *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, red. J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel, Paris 2011, s. 91–92.

⁷³ V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, s. 572.

Kongresem. Jednocześnie — co pokazało funkcjonowanie prezydentury w ciągu kolejnych dziesięciu lat — ustała praktyka względnie regularnego przedstawiania tradycyjnych orędzi, które odczytywali przewodniczący izb. Dowodzi tego najlepiej konsekwentnie dotąd realizowane założenie, że orędzie jest wystosowywane przez nowo wybranego prezydenta (niekiedy w powiązaniu z przeprowadzonymi bezpośrednio po prezydenckich wyborami parlamentarnymi), z którym zerwali dopiero N. Sarkozy i F. Hollande. W zestawieniu z możliwością osobistego występowania przed Kongresem oraz ze względu na zjawisko postępującej mediatyzacji polityki pierwotna forma komunikowania się z parlamentarzystami stała się po prostu za mało atrakcyjna. Choć od nowelizacji konstytucji z 2008 r. upłynęła dopiero z górą dekada, to na podstawie dotychczasowych obserwacji można już stwierdzić, że prezydenckie orędzie wygłaszane osobiście skutecznie wypiera to, które swoją genezą sięga pierwszej połowy lat siedemdziesiątych XIX w. Jest tak, mimo że orędzia odczytywane przez przewodniczących izb były bardzo zróżnicowane pod względem celów, którym służyły, poruszanych problemów, a także momentu, w którym je formułowano. Stanowiły one z reguły zapowiedź bliższych lub dalszych działań, które miały być podejmowane w okresie wyznaczonym biegiem kadencji prezydenckiej, sygnalizowały oczekiwania, które głowa państwa żywiła w odniesieniu do pozostałych instytucji (rządu i parlamentu), kreśliły strategię współpracy w specyficznych okolicznościach politycznych czy wreszcie ujawniały w mniej skonkretyzowany sposób szerszą wizję polityczną osoby piastującej najwyższy urząd w państwie.

Bibliografia

ŹRÓDŁA

- Chirac J., *Message de M. Le Président de la République lu par M. René Monory, Président du Sénat, le 19 mai 1995*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Jacques_Chirac/Chirac_19051995.pdf>.
- Chirac J., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Christian Poncelet, Président du Sénat, le 2 mars 1999*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Jacques_Chirac/Chirac_2031999.pdf>.
- Chirac J., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Christian Poncelet, Président du Sénat, le 2 juillet 2002*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Jacques_Chirac/Chirac_2072002.pdf>.
- La Constitution du 27 octobre 1946*, [w:] *Les Constitutions de la France depuis 1789*, red. J. Godechot, H. Faupin, Flammarion, Paris 2006.
- Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*, [w:] *Les Constitutions de la France depuis 1789*, red. J. Godechot, H. Faupin, Flammarion, Paris 2006.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République*, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256&categorieLien=id>>.

- Gaulle Ch. de, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Gaston Monnerville, Président du Sénat, le 15 janvier 1959*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_15011959.pdf>.
- Gaulle Ch. de, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Gaston Monnerville, Président du Sénat, le 25 avril 1961*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_25041961.pdf>.
- Gaulle Ch. de, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Gaston Monnerville, Président du Sénat, le 20 mars 1962*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_20031962.pdf>.
- Gaulle Ch. de, *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Marius Moutet, Président d'Age, le 2 octobre 1962*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_02101962.pdf>.
- Gaulle Ch. de, *Message de M. Le Président de la République lu par M. Jacques Chaban-Delmas, Président de l'Assemblée Nationale, le 11 décembre 1962*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_11121962.pdf>.
- Gaulle Ch. de, *Message radiodiffusé et télévisé prononcé au Palais de l'Élysée*, [w:] Ch. de Gaulle, *Dicours et messages. Avec le renouveau. Mai 1958 — Juillet 1962*, Librairie Plon, Paris 1970.
- Giscard d'Estaing V., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 30 mai 1974*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Valery_Giscard_d_Estaing/Giscard_30051974.pdf>.
- Hollande F., *Message de M. Le Président de la République (Déclaration devant le Congrès), le 16 novembre 2015*, <<https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/hollande.html>>.
- Konstytucja Królestwa Maroka z 27 dnia miesiąca szaban 1432 r. (29 lipca 2011 r.)*, wstęp i tłum. T. Chauvin, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Konstytucja Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r.*, wstęp J. Karp, tłum. H. Karpińska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r.*, wstęp A.B. Zakrzewski, tłum. H. Wisner, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.*, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, wstęp W. Brodziński, tłum. A. Cosma, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Konstytucja V Republiki Francuskiej*, oprac. J. Szymanek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Macron E., *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, le 3 juillet 2017*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Emmanuel_Macron/discours-du-president_2017.pdf>.
- Macron E., *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le 9 juillet 2018*, <https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/emmanuel_macron.html>.
- Message de M. Le Président de la République au Parlement transmis au Conseil de la République par M. Le Président de l'Assemblée Nationale et lu par M. Gaston Monnerville, Président de la Conseil de la République, le 29 mai 1958*, <http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/4eme/pdf/docu_ments_parlementaires/1958/i1957_1958_0468.pdf>.
- Message du président Alexandre Millerand, 10 juin 1924*, <<http://mjp.univ-perp.fr/election/fr/fr1924millerand.htm#message>>.
- Les messages du Président de la République au Parlement*, <<https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/index.html>>.

- Mitterrand F., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 8 juillet 1981*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_8071981.pdf>.
- Mitterrand F., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 8 avril 1986*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_8041986.pdf>.
- Mitterrand F., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 25 juin 1986*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_2501986.pdf>.
- Mitterrand F., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 26 octobre 1988*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_26101988.pdf>.
- Mitterrand F., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 27 août 1990*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_27081990.pdf>.
- Mitterrand F., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 16 janvier 1991*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Francois_Mitterrand/Mitterrand_16011991.pdf>.
- Pompidou G., *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 25 juin 1959*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Georges_Pompidou/Pompidou_25061969.pdf>.
- Pompidou G., *Message de M. Le Président de la République au Parlement lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 5 avril 1972*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Georges_Pompidou/Pompidou_5041972.pdf>.
- Pompidou G., *Message de M. Le Président de la République lu par M. Alain Poher, Président du Sénat, le 3 avril 1973*, <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Georges_Pompidou/Pompidou_3041973.pdf>.
- Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (Exposé des motifs)*, <<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl0820.pdf>>.
- Le projet du Constitution du 19 avril 1946*, [w:] *Les Constitutions de la France depuis 1789*, red. J. Godechot, H. Faupin, Flammarion, Paris 2006.
- Raport Komitetu Balladura (2007)*, [w:] *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010.
- Sarkozy N., *List do Édouarda Balladura*, [w:] *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010.
- Sarkozy N., *Message de M. Le Président de la République (Déclaration devant le Congrès), le 22 juin 2009*, <<https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/sarkozy.html>>.
- Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf>.
- Une V^e République plus démocratique*, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, <<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf>>.

PIŚMIENNICTWO

- Antoszewski A., *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Bouissou M., *Article 18*, [w:] *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, red. F. Luchaire, G. Conac, Économica, Paris 1987.

- Branchet B., *La fonction présidentielle sous la V^e République*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris 2008.
- Burdeau F., *La troisième République*, Montchrestien, Paris 1996.
- Carcassonne G., Guillaume M., *La Constitution*, Éditions du Seuil, Paris 2016.
- Chagnollaud D., *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789–1958)*, Éditions Dalloz, Paris 2002.
- Chagnollaud D., Quermonne J.L., *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Fayard, Paris 1996.
- Champeil-Desplats V., *Article 18*, [w:] *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, red. F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, Economica, Paris 2009.
- Chevallier J.J., *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Jurisprudence Générale Dalloz, Paris 1981.
- Chevènement J.P., *Revaloriser les pouvoirs du Parlement*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution 1958–2008*, red. D. Chagnollaud, LexisNexis, Paris 2008.
- Conac G., *Article 18*, [w:] F. Luchaire, G. Conac, G. Mangin, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique 23 mars 1986 — 8 mai 1988*, Économica, Paris 1989.
- Debré J.L., *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris 2015 (reprint wydania z 1974 r.).
- Elgie R., *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011.
- Gicquel J., Gicquel J.É., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ-Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux 2015.
- Gohin O., *Droit constitutionnel*, LexisNexis, Paris 2013.
- Granat M., *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Temida2, Białystok 2013.
- Gros D., *Naissance de la Troisième République*, Presses Universitaires de France, Paris 2014.
- Hourdin H., *Pouvoir exécutif: faut-il sortir de l'ambiguïté?*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution 1958–2008*, red. D. Chagnollaud, LexisNexis, Paris 2008.
- Jakubiak Ł., *Francuska izba druga na tle przekształceń parlamentarnego systemu rządów (od III do V Republiki)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.
- Jamróz L., *Ewolucja konstytucjonalizmu francuskiego (1789–1958). Rola republikańskiej tradycji konstytucyjnej*, Temida2, Białystok 2019.
- Kubuj K., *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018.
- Lauvaux P., Le Divellec A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Presses Universitaires de France, Paris 2016.
- Lavroff D.G., *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Éditions Dalloz, Paris 1999.
- Małajny R.M., *Parlamentaryzm europejski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2019.
- Mathieu B., *Le «comité Balladur», ses travaux, son rapport*, *Vues intérieures*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2008, n° hors-série.
- Morabito M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, LGDJ-Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux 2014.
- Rossetto J., *Article 18. Un pouvoir de message*, [w:] *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, red. J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel, LGDJ-Lextenso éditions, Paris 2011.

- Savignac J.Ch., *Les fonctions du Président de la République*, [w:] *L'écriture de la Constitution de 1958. Actes du colloque du XXX^e anniversaire, Aix-en-Provence, 8, 9, 10 septembre 1988*, red. D. Maus, L. Favoreu, J.L. Parodi, Presses Universitaires d'Aix-Marseille — Économica, Aix-en-Provence–Paris 1992.
- Sobolewski M., *Od Drugiego Cesarstwa do Piątej Republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870–1958*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1963.
- Stembrowicz J., *Parlament V Republiki Francuskiej*, PWN, Warszawa 1963.
- Szymanek J., *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Szymanek J., *Myśl polityczna „ojców” konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3.
- Wołowski K., *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, PWN, Warszawa–Poznań 1973.