



Krzysztof Wołowski

Gdańska Szkoła Wyższa

UWAGI O STATUSIE PRZEDSTAWICIELI W PARLAMENCIE V REPUBLIKI FRANCUSKIEJ

Konstytucja francuska z 1958 r. – poza ustanowieniem niezwykle skądinąd istotnej niepołączalności mandatu parlamentarnego z funkcją ministra – nie wprowadza głębiej sięgających zmian w uregulowaniu statusu przedstawiciela do parlamentu; rozwija właściwie reguły ukształtowane już w III i IV Republice. Dzieje się tak, mimo że konstytucja ta w sposób zamierzony i konsekwentny ogranicza rolę ustrojową parlamentu, czyniąc go – żeby użyć słów J.C. Colliarda – komitetem ustawodawczym gabinetu.

Przystępując do scharakteryzowania statusu przedstawiciela w parlamencie francuskim, poczynić należy kilka uwag wstępnych. Po pierwsze, używać będziemy określenia przedstawiciel w parlamencie, gdyż ogólnonarodowy mandat przedstawicielski sprawują zarówno deputowani do Zgromadzenia Narodowego, jak i senatorzy (a także Prezydent Republiki). Określenie deputowani mogłoby być mylące. Po drugie, pamiętać należy że konstytucja V Republiki utrzymuje wolny mandat przedstawicielski, stanowiąc w art. 27: „Wszelki mandat imperatywny jest nieważny”. Wszelkie zobowiązania zaciągnięte w trakcie kampanii wyborczej lub później są więc bezskuteczne. Przedstawiciel pozostanie wolnym w swoich opiniach i głosowaniach w parlamencie. Z tego zakazu prezydent de Gaulle 18 marca 1960 r. wyciągnął argument dla odmowy zwołania sesji nadzwyczajnej na wniosek absolutnej większości deputowanych, twierdząc, że działają oni pod presją Narodowej Federacji Syndykatów Rolnych. W marcu 1979 r. prezydent Giscard d’Estaing w podobnych okolicznościach, zaznaczając niewłaściwość postępowania deputowanych, podporządkował się jednak wymogom konstytucji. Po trzecie, mandat przedstawicielski ma charakter ogólny, tzn. ogólnonarodowy i jest nieodwoalny. Deputowani i senatorzy reprezentują cały naród, a nie wyborców okręgu, w którym zostali wybrani. Historia konstytucyjna Francji odnotowuje jednak dwa przykłady zaprzeczające tym zasadom. W 1871 r. deputowani i senatorzy z departamentów Alzacji–Lotaryngii, scedowanych Niemcom, zrezygnowali ze swoich mandatów, a w 1962 r. kres mandatom

deputowanych Algierii położył ordonans Prezydenta Republiki, wydany w imię respektu suwerenności nowego państwa algierskiego. W obydwu przypadkach, w myśl wspomnianych zasad, winni oni, jako reprezentanci całego narodu, dokończyć swoje mandaty. Inna kwestią jest to, że ten mandat wolny i ogólnonarodowy nie przeszkadza w praktyce utrzymywaniu ścisłej więzi z okręgiem wyborczym i reprezentowaniu jego interesów, a przede wszystkim interesów swojej partii.

Przepisy konstytuujące status przedstawiciela mają we Francji długą tradycję. Prawa parlamentu historycznie zostały poczęte przeciw władzy monarszej, a jedną z pierwszych decyzji trzech stanów zebranych w 1789 r. w Zgromadzenie Narodowe było uchwalenie, na wniosek Mirabeau, rezolucji deklarującej nietykalność deputowanych. „Każdy, kto ważyłby się ścigać, poszukiwać, zatrzymać czy powodować zatrzymanie deputowanego jest nikczemnikiem i zdrajcą wobec narodu winnym zbrodni najwyższej”. Do tej tradycji odwołują się przepisy określające współczesną pozycję przedstawiciela.

Konstytucja V Republiki statusowi przedstawicieli poświęca sporo miejsca. Wiele kwestii istotnych odsyła jednak do uregulowania w ustawie organicznej. Tak się ma sprawa określenia warunków wybieralności, zasad nietykalności, diet, *incompatibilitas* innych niż z funkcją członka rządu, a także kadencji izb i ich liczebności (art. 25). W samej konstytucji szczegółowo uregulowano immunitet nietykalności i nieodpowiedzialności (art. 26), *incompatibilitas* między mandatem przedstawicielskim a funkcją członka rządu (art. 23), zakaz mandatu imperatywnego i obowiązek osobistego głosowania (art. 27). Konstytucja określiła także niektóre prawa przedstawicieli, jak prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 39), prawo wnoszenia poprawek (art. 44), składania zapytań (art. 48), składania wniosku nieufności (art. 49).

J. Mordwiłko słusznie zwraca uwagę, że na pozycję przedstawicieli wpływ prawa wyborczego jest większy aniżeli najszerszego katalogu ich praw sformułowanych w aktach prawnych. Francuskie prawo wyborcze wprowadza w tym względzie interesujące rozwiązania. Zna ono obok niewybieralności bezwzględnej na terenie całego kraju (obejmuje ona od 1973 r. także mediatora), niewybieralność względną: zakaz kandydowania pewnych osób w określonych okręgach i w określonym czasie. Ideą przewodnią jest tu ochrona interesów wyborców przed presją ze strony osób sprawujących pewne funkcje publiczne celem zapewnienia sobie wyboru. Osoby te z racji szczególnej władzy nad ludnością, jaką te funkcje nadają, lub środków, jakie dają do ich dyspozycji w okręgach ich sprawowania, mogłyby wywierać na wyborców wpływ drogą zastraszania czy obietnicami korzyści. Przepisy prawa mają też zapewnić równość środków wpływu kandydatów, eliminując tych, których pełnione funkcje by uprzywilejowywały. Mają też zapobiec wyborowi osób niewłaściwych, zwłaszcza dyspozycyjnych wobec rządu. Funkcjonariusze państwowi są często powoływani na stanowiska, gdyż

podzielają poglądy rządu i są mu ulegli. Ich wybór groziłby stworzeniem w izbie większości posłusznej rządowi, ograniczając władzę kontrolną parlamentu.

Niewybieralność względna ogranicza się do kręgu działania funkcjonariusza i obejmuje okres sprawowania funkcji oraz pewien okres następny, zależny od stopnia presji, którą mogliby wywierać (od 6 miesięcy do 3 lat). Lista funkcjonariuszy niewybieralnych jest długa. Została stworzona stopniowo w III i IV Republice i u początku V Republiki, obejmowała 22 kategorie (ordonans z dnia 24 października 1958 r.). Znajdują się na niej prefekci i podprefekci, sędziowie, oficerowie sprawujący dowództwa terytorialne, rektorzy akademii, dyrektorzy departamentalni policji i komisarze policji oraz – ogólnie biorąc – szefowie służb publicznych regionalnych i departamentalnych. Dorzucić trzeba jeszcze zastępców przedstawicieli, którzy nie mogą kandydować przeciwko przedstawicielom zastąpionym przez siebie w poprzedniej kadencji. Nie stanowi natomiast przeszkody w kandydowaniu do tej samej lub drugiej izby sprawowanie mandatu przedstawicielskiego z innego okręgu wyborczego, czego spektakularnym przykładem było starcie w wyborach uzupełniających w Bordeaux w 1970 r. J.J. Servan-Schreibera, deputowanego z Nancy, i J. Chaban-Delmasa, premiera i byłego deputowanego z Bordeaux. Doświadczenia wyborów plebiscytnych Thiersa, Gambetty i Boulangerera nakazały ograniczyć od 1889 r. możliwość kandydowania tylko do jednego okręgu wyborczego.

Przepisy określające status przedstawiciela mają na celu zabezpieczenie jego niezależności przed wszelkiego rodzaju naciskami zewnętrznymi, zwłaszcza ze strony rządu. Bez tej nietykalności ani przedstawiciele nie mogliby prawidłowo wypełnić swego mandatu, ani sam parlament nie mógłby właściwie realizować swoich konstytucyjnych funkcji. Chodzi więc o zapewnienie niezależności zarówno przedstawicieli, jak i parlamentu. Tę ochronę ma w prawie francuskim zapewnić potrójny system niepołączalności immunitetów i diet.

Niepołączalność jest instytucją zbliżoną do niewybieralności. O ile niewybieralność uniemożliwia kandydowanie w wyborach, o tyle niepołączalność zmusza wybranych już przedstawicieli do dokonania wyboru pomiędzy pełnionym mandatem a niepołączalną z nim funkcją. Skutek jest ten sam: niemożliwość sprawowania mandatu przez osobę sprawującą określoną funkcję. Motywy ich wprowadzenia są podobne: zapewnienie niezależności parlamentu przez zabronienie funkcjonariuszom i urzędnikom publicznym równoczesnego sprawowania funkcji administracyjnych i mandatu przedstawicielskiego. Niepołączalność ma jednak na celu także ochronę przed pewnymi, zbyt silnymi interesami prywatnymi, które mogłyby podważyć niezależność przedstawicieli przy uchwalaniu ustaw mających dla tych interesów istotne znaczenie. Dalszym celem niepołączalności jest stworzenie przedstawicielom możliwości pełnej koncentracji na sprawowanym mandacie. Podnosi się jednak, że zupełne oderwanie ich od zajęć i uczynienie ich zawodowcami też byłoby niepożądane. Zachowanie pewnych więzi między prywatną działalnością zawodową a mandatem zapewnia przed-

stawicielom niezależność intelektualną i zwiększa finansową, a także powoduje, że nie tracą z oczu problemów, jakie stają przed współobywatelami (J. Cadart). Wreszcie niepołączalność ma przede wszystkim zapobiegać obejmowaniu mandatów parlamentarnych przez funkcjonariuszy, których głosy mogą być kupowane przez rząd, zwłaszcza drogą szybkich awansów, co szeroko praktykowała kiedyś Monarchia Lipcowa, a szczególnie Guizot.

Najbardziej istotną niepołączalność ustanawia sama konstytucja, zakazując łączenia – dotąd uważanego za zasadnicze dla prawidłowego działania ustroju parlamentarnego – mandatu parlamentarnego z funkcją członka rządu. Wprowadzono ją na żądanie generała de Gaulle'a, a jej celem była zmiana obyczajów parlamentarnych, przede wszystkim zapobieganie nadmiernej rotacji ministerialnej, przypisywanej przynajmniej w części ambicjom posłów. Konsekwencją niepołączalności tego rodzaju, przy jednoczesnym dążeniu do uniknięcia mnożenia wyborów uzupełniających związanych ze zmianami w składzie rządu, było wprowadzenie instytucji zastępców przedstawicieli. Są oni wybierani w tych samych wyborach. Objęcie zwolnionego mandatu ma charakter ostateczny. Zastępstwo nabiera mocy po upływie miesiąca od mianowania przedstawiciela ministrem. W tym okresie ministrowie pozostają członkami izby, lecz nie biorą udziału w głosowaniach. W razie posiadania przez rząd nieznacznej większości parlamentarnej powołanie nowego rządu stwarza groźbę jej upadku. Stąd przyjęta od 1967 r. praktyka tworzenia w takiej sytuacji rządu w dwóch etapach, w miesięcznym odstępie. Wobec dość częstych zmian ministerialnych w V Republice objęcie mandatu przez zastępcę jest zjawiskiem częstym. Zgromadzenie Narodowe wybrane w 1973 r. liczyło np. w końcu 1977 r. w swoim składzie 89 zastępców. W latach 1958 – 1982 mandaty parlamentarne objęło w Zgromadzeniu – 264, a w Senacie – 23 zastępców.

Instytucja zastępców przedstawicieli jest przedmiotem różnorodnych krytyk, a także propozycji zmian. W 1969 r. propozycję M. Prélota zniesienia *incompatibilitas* uchwalił Senat, lecz odrzuciło Zgromadzenie. W 1974 r. rządowy projekt ograniczenia zastępstwa tylko do okresu pełnienia funkcji w rządzie przeszedł w obydwu izbach, ale tak nikłą większością, że nie skierowano go pod obrady Kongresu, a dla referendum była to sprawa zbyt mizerna. Propozycje te będą się zapewne ponawiać.

Drugi rodzaj niepołączalności wprowadziła ustawa organiczna z dnia 24 października 1958 r. Zakazuje ona łączenia mandatów deputowanego i senatora, przedstawiciela i zastępcy, mandatu parlamentarnego z członkostwem Rady Konstytucyjnej, Rady Ekonomicznej i Społecznej, Rady Rządowej Terytoriów Zamorskich, Najwyższej Rady Sądownictwa, z funkcją sędziego. Zabrania także łączenia mandatu parlamentarnego ze sprawowaniem funkcji publicznych nie pochodzących z wyboru, tzn. z funkcjami opłacanymi z funduszu państwowego. Niepołączalność tego rodzaju, ustanowiona już w III Republice jako reakcja na praktykę tzw. deputowanych-funkcjonariuszy, rozpowszechnioną w XIX w.

zwłaszcza w Monarchii Lipcowej, została obecnie rozciągnięta na funkcje powierzone i opłacane przez państwo – członka lub byłego członka Wspólnoty, państwo obce lub organizację międzynarodową. Ustawa zna trzy tradycyjne wyjątki od zasady: 1) profesorów szkół wyższych i instytucji badawczych, 2) ministrów wyznań religijnych i delegatów rządu w administracji Alzacji-Loaryngii (na mocy konkordatu z 1801 r.), 3) sprawujących misje specjalne powierzone przez rząd na okres nieprzekraczający 6 miesięcy (było ich do połowy 1982 r. – 78). Zalicza się natomiast do tej grupy niepołączalności funkcje przewodniczącego i stałych doradców w przedsiębiorstwach państwowych i państwowych zakładach publicznych.

Odrębnego omówienia wymaga kwestia połączalności z funkcjami prywatnymi. Generalną zasadą jest możliwość ich łączenia. Poczynając jednak już od 1883 r. wprowadzono stopniowo coraz to dalsze od niej ograniczenia, z różnych przyczyn, ale najczęściej z obawy wykorzystywania przez przedstawiciela sprawującego funkcję w przedsiębiorstwie prywatnym swych wpływów politycznych dla jego potrzeb. Ogólnie biorąc, *incompatibilitas* dotyka tutaj pewnej liczby funkcji kierowniczych i zwierzchnich w przedsiębiorstwach, zakładach czy spółkach korzystających ze szczególnych przywilejów ze strony państwa lub instytucji publicznych, w przedsiębiorstwach publicznie odwołujących się do oszczędności, pracujących głównie na potrzeby państwa, innych instytucji publicznych lub państwa obcego, a od 1972 r. – po skandalu z *Garanti foncière* – także w przedsiębiorstwach handlu nieruchomościami.

Niepołączalność nie stanowi przeszkody w kandydowaniu przez osoby sprawujące funkcje nią dotknięte. Zobowiązuje je tylko, pod groźbą dymisji z urzędu, do ich złożenia w terminie 15 dni od wyboru lub – gdy piastują funkcje publiczne – do złożenia wniosku o przeniesienie w stan oddelegowania (*détachement*). To ostatnie rozwiązanie, budzące wątpliwości z punktu widzenia równości obywateli, daje im poczucie bezpieczeństwa, gdyż gwarantuje po upływie kadencji powrót na zajmowane stanowisko. Rezultatem jest stale wzrastający procent funkcjonariuszy zasiadających w ławach parlamentu. W Zgromadzeniu Narodowym ta ewolucja była następująca: 19,5 % w 1958 r., 23% w 1962 r., 29% w 1967 r., 26% w 1968 r., 33% w 1973 r., 38,8% w 1978 r. i już 50% w 1981 r. (F. de Baecque).

Dla wzmocnienia kontroli nad przestrzeganiem zasad niepołączalności ustawa organiczna z dnia 24 stycznia 1972 r. zobowiązuje przedstawicieli do zadeklarowania w Biurze swej izby, w okresie 15 dni od wyboru, jakie funkcje zamierzają zachować lub przyjąć. W razie wątpliwości czy można je łączyć z mandatem parlamentarnym rozstrzyga Rada Konstytucyjna, działająca na wniosek Biura izby, Ministra Sprawiedliwości lub zainteresowanego przedstawiciela. Do 1982 r. wydała ona 5 orzeczeń w sprawie niepołączalności, przy czym orzeczenie z dnia 18 października 1977 r. w sprawie M. Dassaulta, posiadacza większości akcji spółek konstrukcji lotniczych i obrotu nieruchomościami, noszących jego nazwisko, ale sprawującego w nich tylko funkcje doradcze lub dyrektora technicznego, budzi

co najmniej zdziwienie. Orzeczenie to stwierdza, że osoba będąca właścicielem części, obojętnie jakiej, kapitału spółki i sprawująca prawa z tym związane nie jest objęta niepołączalnością (B. Chantebout).

Prawo francuskie nie ustanawia natomiast przeszkód w łączeniu mandatu parlamentarnego z funkcjami publicznymi pochodzącymi z wyboru. W praktyce szeroko jest stosowane łączenie mandatów parlamentarnych, regionalnych, lokalnych a obecnie także europejskich. W kadencji 1978–1981 na 491 deputowanych 338 było merami lub członkami rad generalnych lub obydwoma naraz. W Zgromadzeniu Narodowym wybranym w 1981 r. zasiada 226 merów, 233 członków rad generalnych i 19 członków rady Paryża. Rezultatem tego stanu jest profesjonalizacja życia politycznego, przeszkadzająca sprawiedliwej reprezentacji różnych grup społecznych w łonie parlamentu i podkreślająca oligarchiczny charakter władzy (J.L. Queronne). Intencje zmiany tego stanu rzeczy, przejawiane przez partię socjalistyczną i radykałów lewicy, wypowiedziane także przez prezydenta Giscarda d'Estaing na konferencji prasowej 14 czerwca 1978 r., nie przeobraziły się w projekty prawne. Akty prawne poszły w przeciwnym kierunku, skoro ustawa z dnia 5 lipca 1972 r. wprowadziła automatyczną kumulację mandatu parlamentarnego i radcy generalnego (poza departamentem Ile de France).

Obok *incompatibilitas* ustawa organiczna z 1958 r. wprowadza kilka zakazów dotyczących przedstawicieli. Mają one na celu uchylenie ich spod ewentualnych nacisków rządu (zakaz przyjmowania odznaczeń, poza nadanymi za czyny wojenne) lub przeszkodzenie nadużywaniu swych funkcji (zakaz dopisywania funkcji przedstawicielskiej obok nazwiska na wszelkich reklamach). Doświadczenia roli odegranej przez niektórych adwokatów w znanej aferze Stavisky'ego spowodowały wprowadzenie w 1934 r. pewnych ograniczeń, poszerzonych w 1958 r., w działalności zawodowej adwokata pełniącego mandat parlamentarny. Nie może on ani bezpośrednio, ani przez współnika czy współpracownika, zajmować się pewnymi sprawami karnymi ani sprawami powierzonymi przez spółki, w których sprawowanie funkcji jest niepołączalne. Nie może prowadzić procesu ani udzielać konsultacji przeciw państwu, instytucjom i przedsiębiorstwom publicznym oraz spółkom państwowym.

Przedstawiciela do parlamentu chronią dwojakiemu rodzaju immunitety parlamentarne: nieodpowiedzialności i nietykalności. Immunitet nieodpowiedzialności chroni go przed wszelkim ściganiem za wyrażone opinie i dokonane głosowania w ramach realizacji mandatu. Obejmuje postępowanie karne, cywilne czy polityczne i ma charakter dożywotni. Ogranicza się jednak tylko do aktów podjętych w związku ze sprawowanym mandatem. Nie obejmuje więc np. przemówień na zebraniach publicznych czy artykułów prasowych niebędących przedmiotem wystąpień parlamentarnych.

Immunitet nietykalności ma na celu ochronę przedstawiciela przed ściganiem karnym za czyny dokonane poza sprawowaniem funkcji przedstawicielskiej. Ce-

lem jest więc zakazanie rządowi, który za pośrednictwem prokuratora decyduje o ściganiu karnym, wywierania presji na przedstawiciela lub przeszkadzanie mu w obradowaniu. Chroni on tylko przed ściganiem za zbrodnie i występki, nie zakazuje ścigania cywilnego czy za wykroczenia. Podczas sesji przedstawiciel może być ścigany lub aresztowany wyłącznie za zgodą izby decydującej przez głosowanie, poza wypadkiem schwytania na gorącym uczynku. I w tym wypadku izba może, podejmując uchwałę, wstrzymać ściganie w każdym stadium. Poza okresem sesji członek parlamentu może być ścigany, ale na jego aresztowanie konieczna jest zgoda biura izby, poza wypadkami: schwytania na gorącym uczynku, ostatecznego skazania lub ścigania za zgodą izby wyrażoną na wcześniejszej sesji. We wszystkich przypadkach aresztowanie lub ściganie ulega zawieszeniu, gdy izba w głosowaniu tego zażąda. Do 1982 r. wnioski o upoważnienie do ścigania przedstawiciela złożono wobec 10 deputowanych (przyznano 2, odrzucono 3, 5 nie rozpatrywano) oraz 3 senatorów (przyznano 2, odrzucono 1). Parlament rozpatrywał także 18 wniosków o zawieszenie ścigania i aresztowania (6 deputowanych i 2 senatorów), z czego 12 uchwalono, 2 odrzucono, 4 nie rozpatrywano.

Przedstawicielom do parlamentu przysługują diety. Dieta parlamentarna uważana jest we Francji za jeden z elementów warunkujących demokratyczność działania instytucji przedstawicielskiej, gdyż pozwala sprawować mandat nawet osobom pozbawionym środków materialnych. Przyznanie diet parlamentarnych było jedną z podstawowych zdobyczy rewolucji 1948 r.

Dieta członków parlamentu w V Republice dzieli się na trzy części:

- dietę zasadniczą, której wysokość jest określona przez odniesienie do wynagrodzenia funkcjonariuszy publicznych: równa się średniej uposażenia najniższego i najwyższego kategorii „poza skalą” funkcjonariuszy publicznych. Nie można jej łączyć z żadnym innym wynagrodzeniem publicznym, z wyjątkiem wynagrodzenia mera i jego zastępcy (które jest wówczas ograniczane do połowy normalnej wysokości),
- dietę funkcyjną, stanowiącą 1/4 poborów zasadniczych. Może ona w zasadzie zostać zredukowana w wypadku częstych i nieusprawiedliwionych nieobecności przedstawiciela na posiedzeniach plenarnych i obradach komisji. W praktyce przepis ten nie jest stosowany,
- dietę rezydencyjną, w wysokości 3% diety zasadniczej, pokrywającą część kosztów wynajmu mieszkania w Paryżu.

Obok diety parlamentarnej członkowie parlamentu korzystają z innych jeszcze ułatwień. Mają prawo do bezpłatnego przejazdu między stolicą a swoim okręgiem wyborczym oraz do zniżkowego abonamentu na pozostałą sieć kolejową. Otrzymują karnet biletów lotniczych na przeloty między Paryżem a swoim okręgiem (tylko z okręgów peryferyjnych). Korzystają ze zwolnienia od opłat pocztowych korespondencji wysyłanej przez parlament oraz bezpłatnego abonamentu *Journal Officiel*. Każdy z członków parlamentu posiada biuro osobiste. Otrzymuje również specjalną dietę, tzw. *aide dactylographique*, która odpowiada

mniej więcej wynagrodzeniu doskonałego sekretarza, i mogą angażować nadto dwóch „współpracowników o dobrym poziomie prawniczym”, którzy towarzyszą im przy wypełnianiu funkcji albo w Paryżu, albo w okręgu wyborczym. Według oficjalnych danych Zgromadzenia Narodowego całość diety miesięcznej to 7100,15 euro, z tego dieta zasadnicza (bazowa) 5514,68 euro, dieta funkcyjna 1420,03 euro, dieta rezydencyjna 165,44 euro.

Krzysztof Wołowski

REMARKS ON THE STATUS OF REPRESENTATIVES TO THE PARLIAMENT OF THE FIFTH FRENCH REPUBLIC

The Author discusses the status of a deputy and a senator in the political system of contemporary France. The constitution of the Fifth Republic devotes a lot of space to this status. However, detailed regulation is contained in organic law. The Author widely discusses the regulation of incompatibility and ineligibility. He points out that these provisions are intended to protect representatives against any non-parliamentary pressure. He also emphasizes the admissibility of connecting a parliamentary mandate with public functions exercised by choice, particularly in local government and the European Union. On the other hand, the Constitution prohibits connecting the mandate with the function of a minister. Therefore, it was necessary to present the institution of a deputy member of the parliament and its regulation. The Author widely discusses the institution of immunity irresponsibility and integrity, dating back to 1789, as well as parliamentary allowances, which are referred as “reasonable” in French literature.