

Francja: trudna i opóźniona instytucjonalizacja opozycji

1. V Republika: opozycja w warunkach systemu semiprezydenckiego

W klasycznej już pracy poświęconej opozycji pod redakcją Roberta A. Dahla wydanej w 1966 roku (*Political Oppositions in Western Democracies*) rozdział o Francji sugeruje w tytule, że w V Republice nie ma opozycji parlamentarnej²⁷². Przesłanką oceny była galijska skłonność do tworzenia podziałów, która wg Alfreda Grossera zmieniła się w cechę narodową Francuzów. Miały to potwierdzać doświadczenia znanej nie tylko z *Belle époque* III Republiki (1870–1940) oraz niewydolny system polityczny IV Republiki (1945–1958). W ostatnim przypadku głównym źródłem kryzysu były zaostrzające się napięcia wynikające z nadmiernych uprawnień Zgromadzenia Narodowego, słabej pozycji prezydenta i rządu oraz skrajnie proporcjonalnego systemu wyborczego. Efektem było nadmierne rozbicie społeczeństwa, słabe i skłócone partie polityczne, które okazały się niezdolne do tworzenia stabilnych sojuszy, czego przykładem były częste zmiany na stanowisku premiera (20 razy). Opozycja istniała, ale w sensie negatywnym jako siła antysystemowa. W okresie III Republiki zorganizowana była przez partie katolicką i ugrupowania radykalne. W IV Republice tworzyli ją poujadyści oraz armia. Kontestowanie legitymizmu instytucji politycznych było powszechne, ale odbywało się w specyficzny sposób przez odwołanie do *civisme du refus*²⁷³, czyli silnej

²⁷² A. Grosser, *France: Nothing but Opposition*, [w:] *Political Oppositions in Western Democracies*, red. R.A. Dahl, Yale University Press, New Haven–London 1966, s. 284–302.

²⁷³ Tamże, s. 291.

świadomości praw obywatelskich. Powstanie V Republiki miało położyć kres tym negatywnym zjawiskom.

Jakie były przyczyny tak radykalnej zmiany systemowej dające początek V Republice. Kryzys algierski w 1958 roku przyniósł realną groźbę wojny domowej, co wykorzystał generał Charles de Gaulle. Doszło do rekonstrukcji egzekutywy z silniejszym urzędem prezydenta, który poprzednio pełnił wyłącznie funkcje reprezentacyjne²⁷⁴. Nie skończyło się jednak wyłącznie na tej zmianie. Zgromadzenie Narodowe zrzekło się władzy na rzecz de Gaulle'a, dając jego rządowi specjalne pełnomocnictwa na sześć miesięcy, prawo wydawania ordonansów²⁷⁵ oraz możliwość przedstawienia narodowi projektu nowej konstytucji²⁷⁶. Ta została jednak opracowana poza parlamentem i poza społeczeństwem. Azymut zmian ustrojowych został określony przez de Gaulle'a, ale nad szczegółami pracował Michel Debré jako szef zespołu ekspertów. Ostatecznie to jednak naród w referendum z 28 września 1958 roku zdecydował o nowej konstytucji. Przyjęta została miążdzącą większością 80 proc. głosów przy rekordowej frekwencji, która wynosiła 84 proc. uprawnionych do głosowania. Był to z pewnością wielki sukces de Gaulle'a i Debré, gdyż to właśnie ten drugi był redaktorem całości tekstu nowej ustawy zasadniczej²⁷⁷, promulgowanej 4 października 1958 roku. Zdecydowano się nie tylko na odrzucenie koncepcji parlamentu jako najsilniejszego organu w państwie. Poświęcono również wiele uwagi na poszukiwanie procedur i instytucji służących ograniczeniu roli parla-

²⁷⁴ Jedną z głównych przesłanek kryzysu systemowego była słaba pozycja katolickiej centrowej partii Ludowy Ruch Republikański (*Mouvement Républicain Populaire* – MRP), co otworzyło drogę partii antysystemowej, jaką był ruch gaullistowski. Nowa partia gen. de Gaulle'a okazała się zaś zdolna do prawie natychmiastowej instalacji nowego porządku demokratycznego opartego na nowych regułach, procedurach, mechanizmach oraz instytucjach. G. Pasquino, *La teoria dei sistemi di partito*, [w:] *La scienza politica di Giovanni Sartori*, red. G. Pasquino, il Mulino, Bologna 2005, s. 183.

²⁷⁵ Co oznaczało, że rząd stał się drugim legislatorem.

²⁷⁶ W rzeczywistości w akcie normatywnym, który przekazywał władzę de Gaulle'owi, określono jedynie, że generał może przeprowadzić tylko elementarne zmiany ustrojowe, które są podstawą każdego demokratycznego państwa prawa. Chodziło o wybory powszechne, niezawisłość sądownictwa, odpowiedzialność rządu przed parlamentem i podział władzy. G. Rizoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, il Mulino, Bologna 2012, s. 141.

²⁷⁷ Debré miał znaczący udział w powrocie de Gaulle'a do władzy. Był również głównym ideologiem ruchu gaullistowskiego. Pełnił funkcję ministra sprawiedliwości w rządzie uformowanym 1 czerwca 1958 roku. Po wybraniu generała na urząd prezydenta objął tekę premiera. Funkcję tę pełnił do 1962 roku, gdy po zakończeniu wojny w Algierii ustąpił na rzecz Georges'a Pompidou. O. Duhamel, *Le Pouvoir politique en France*, Seuil, Paris, 2003.

mentu w ogóle, w szczególności zaś jego funkcji ustawodawczej. Model ten nazwano zrationalizowanym parlamentaryzmem²⁷⁸, co miało polegać na powiązaniu reformy prawa wyborczego z jednoczesnym wzmocnieniem władzy wykonawczej wobec legislatywy²⁷⁹. Nowa ustawa zasadnicza była wyrazem elastyczności, która zdaniem Oliviera Duhamela wynikała z osiągniętego wówczas kompromisu²⁸⁰. Przygotowało to ustrój państwa na sytuację *cohabitation*²⁸¹, czyli stabilne i efektywne funkcjonowanie rządu parlamentarnego bez poparcia ze strony prezydenta.

Art. 11 konstytucji mówi o możliwości poddania pod referendum projektów ustaw, zaś art. 89 daje podstawę do zmiany ustawy zasadniczej. Na tej podstawie de Gaulle zwrócił się bezpośrednio do narodu w celu zmiany konstytucji polegającej na wprowadzeniu bezpośrednich wyborów prezydenckich. Referendum w tej sprawie odbyło się 28 października 1962 roku. Społeczeństwo miało odpowiedzieć na pytanie, czy Prezydent Republiki ma być wybierany w wyborach powszechnych czy przez kole-

²⁷⁸ W dziejach Francji można wyróżnić dwa rodzaje parlamentaryzmu: pierwszy, w którym prezydent jako głowa państwa dzieli kompetencje wykonawcze z radą ministrów z premierem na czele (ta forma przyjęta została w V Republice), oraz drugi (tzw. czysta forma parlamentaryzmu), w którym głowa państwa dysponuje wyłącznie funkcjami reprezentacyjnymi, a rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem, pozostając wyraźnie mu podporządkowanym – ta forma osiągnęła swoje apogeum w IV Republice. I. Bokszczyński, *Rząd V Republiki Francuskiej*, [w:] *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczyński, ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 55.

²⁷⁹ W V Republice obowiązuje zasada wyborów większościowych. W wyborach do Zgromadzenia Narodowego stosowane są okręgi jednomandatowe. Warunkiem uzyskania mandatu jest otrzymanie przez kandydata w pierwszej turze głosowania bezwzględnej większości głosów w okręgu wyborczym. Jeśli pierwsza tura głosowania nie przyniesie takiego rozstrzygnięcia, wówczas przeprowadzana jest druga tura, ale już z udziałem tylko tych kandydatów, którzy otrzymali co najmniej 12,5 proc. głosów, co powoduje znaczną ich redukcję.

²⁸⁰ Duhamel ma na myśli kompromis między trzema modelami: prezydenckim, którego zwolennikiem był de Gaulle, wariantem parlamentaryzmu brytyjskiego lansowanym początkowo przez Michela Debré, oraz modelem zrationalizowanego parlamentaryzmu popieranym przez *Ministres d'Etat* (M. Duhamel, *Les logiques cachées de la Cinquième République*, [w:] *La Constitution de la Cinquième République*, red. M. Duhamel, J.L. Parodi, Presses Universitaires de France, Paris 1988, s. 11 i nast.). Podobnie wypowiada się Maurice Duverger, piszący o „trzech warstwach” Konstytucji V Republiki. Tenże, *Constitutions de la France*, Presses Universitaires de France, Paris 2004.

²⁸¹ W latach 80. i w połowie lat 90. okazało się, że Prezydent Francji ma wystarczająco mocne kompetencje, by odgrywać rolę opozycji. Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

gium elektorskie. Pomimo wątpliwości natury konstytucyjnej²⁸², przeważył wariant pierwszy. Opowiedziało się za nim 60,62 proc. wyborców, przeciwko było 36,76 proc., przy frekwencji wynoszącej 76,97 proc. Zarówno intencja, jak i zaproponowana metoda były kontestowane przez większość ugrupowań politycznych. Także sam generał liczył się z możliwością rozpętania walki politycznej na tym tle. Źródłem uporu de Gaulle'a był jednak negatywny stosunek do *régime désastreux des partis* – czyli do nieszczęsnej wszechwładzy partii politycznych²⁸³. Także w tym przypadku obywatele poparli propozycję generała. Zdecydowana większość opowiedziała się za nowelizacją, choć opozycja straszyla powrotem monarchii. To właśnie wówczas François Mitterrand (w młodości konserwatysta i żarliwy katolik) opublikował pamflet na temat polityki instytucjonalnej gaullistów pod znaczącym tytułem: *Le Coup d'Etat permanent*. Późniejszy przewodniczący Oddziału Francuskiego Międzynarodówki Robotniczej (*Section Française de l'Internationale Ouvrière* – SFIO), następnie Prezydent Republiki, nie uwzględnił w 1962 roku wszystkich okoliczności. Nie brał pod uwagę istoty pomysłu ustrojowego de Gaulle'a, który był zwolennikiem silnego państwa oraz rozdzielenia władz. Generał zakładał, że władza wykonawcza nie może pochodzić od izb, gdyż oznaczałoby to podporządkowanie jej parlamentowi²⁸⁴. Wynika z tego, że system semiprezydencki we Francji zrodził się *de facto* i *de jure* dopiero po referendum w 1962 roku, dzięki głębokiej rewizji konstytucji z 1958 roku.

Od 1962 roku Francja ma do czynienia z pomysłem ustrojowym de Gaulle'a, który nie ma odpowiednika w żadnym innym utrwalonym systemie politycznym. Nie jest to system prezydencki, tak samo jak nie jest parlamentaryzmem w klasycznej postaci. Ustrój francuski nazwany został semiprezydenccjalizmem. Z tej perspektywy należy oceniać relacje większość – opozycja, co zmusza do metodologicznej i prakseologicznej oceny zasadności systemu, jaki się wtedy zrodził. Nastręcza to sporo trudności interpretacyjnych, chociażby z tego względu, że V Republika zniosła

²⁸² Twórcy konstytucji z 1958 roku nie brali pod uwagę możliwości zmiany ustawy zasadniczej w drodze referendum, z pominięciem wymogów określonych w art. 89 ust. 2. Prezydent de Gaulle uzasadniając zarządzenie głosowania ludowego powołał się więc na art. 11 konstytucji, który mówi, że może dotyczyć każdego projektu ustawy z zakresu organizacji władz publicznych. D. Schnapper, *Une sociologie au Conseil constitutionnel*, Gallimard, Paris 2010, s. 65.

²⁸³ E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 31.

²⁸⁴ G. Rizzoni, *Opposizione...*, dz. cyt., s. 140–141.

supremację parlamentu, dzięki czemu powstała silna prezydentura jako ośrodek przywództwa państwowego. Jednocześnie V Republika zachowała parlamentarną odpowiedzialność egzekutywy, która stanowi podstawową przesłankę istnienia ustroju parlamentarnego. Jego specyfika polegała również na tym, że Francja była pierwszym dużym państwem, które wprowadziło instytucje demokracji bezpośredniej z zamysłem podejmowania w tej formie ostatecznych decyzji ustrojowych. Do 1970 roku wiodła prym pod względem liczby referendum przeprowadzonych w kluczowych kwestiach ustroju państwowego²⁸⁵. Nie obyło się bez konfliktów, choć system ten działał znakomicie w latach 1962–1968. Nie dostrzeżono jednak w porę jego pewnych mankamentów, co doprowadziło ostatecznie do naruszenia stabilizacji politycznej.

Wokół ruchu gaullistowskiego skupiał się przy okazji wyborów blok ugrupowań burżuazyjnych. Natomiast rozbita lewica (komuniści i socjaliści) musiała w odpowiedzi zewrzeć swoje szeregi, aby mieć jakąkolwiek szansę wejścia do Zgromadzenia Narodowego w warunkach ordynacji większościowej w dwóch turach głosowania. Przyjęte rozwiązania sprawiły, że nastąpił powrót do „dwu Francji”. Przyczynił się do tego sam de Gaulle, który zwalczał konkurencję i jakąkolwiek opozycję w centrum. Generał uważał, że największym zagrożeniem dla jego ruchu są ugrupowania mieszczące się między prawicą i lewicą. Dlatego wprawdzie nigdy nie zlikwidował centryzmu, ale znacznie go osłabił²⁸⁶. Partie centrowe nie miały innego wyjścia – musiały przesunąć się w prawo w kierunku ruchu gaullistowskiego, czyli obozu prawicy, albo zniknąć ze sceny politycznej. Konstytucja z 1958 roku wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie funkcji ustawodawczej parlamentu, który zachował swoją dwuizbową strukturę. Utrzymano nazwę izby niższej z okresu II Republiki (1848–1852) – Zgromadzenie Narodowe, a w przypadku izby wyższej sięgnięto do III Republiki, przywracając nazwę senat²⁸⁷, który w systemie francuskim pełni specyficzne funkcje i zgodnie z konstytucją jest reprezentacją

²⁸⁵ K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010.

²⁸⁶ R. Bielecki, *Francja: anatomia władzy*, Książka i Wiedza, Warszawa 1980, s. 91.

²⁸⁷ Kwestia zachowania dwuizbowego parlamentu nie budziła większych kontrowersji, tak jak było to w 1946 roku. Co więcej, konstytucja z 1958 roku zrównuje uprawnienia obu izb w znacznie większym stopniu, co jednak nie oznacza, że ich rola jest równorzędna. Senat jest raczej izbą refleksji i przyczynia się do doskonalenia ustaw niekiedy zbyt pośpiesznie uchwalanych przez izbę niższą. Ponadto senat w systemie V Republiki, któremu w pewnych warunkach przysługuje prawo weta, dzięki czemu może blokować proces ustawodawczy, zapewnia reprezentację zbiorowości lokalnych Republiki. Ponieważ zaś większość komun we Francji to bardzo małe jednostki organizacyjne, stąd reprezentacja ta nabiera szczególnego

*collectivités territoriales*²⁸⁸. Przekształceniom tym towarzyszyło ograniczenie roli i znaczenia opozycji w procesie legislacyjnym, co stanowiło element szerszego aspektu modyfikacji ustrojowych dotyczących podziału władzy między egzekutywą i legislatywą²⁸⁹. Parlament w nowym systemie nie był pomyślany jako wyłączny prawodawca. Jego funkcja legislacyjna została w założeniach twórców konstytucji ograniczona.

Obok legislatywy ważnym prawodawcą stał się rząd. Konstytucja w rozdziale piątym, regulującym relacje między rządem i parlamentem, wyraźnie wskazała, czego mogą dotyczyć ustawy uchwalane przez parlament (art. 34). Wszystkie inne materie nie należące do zakresu ustawy stanowiły sferę działalności reglamentacyjnej władzy wykonawczej (art. 37). Świadczy to, że podział na władzę ustawodawczą i wykonawczą nie był zbyt konsekwentny, a stanowisko rządu rozstrzygało, przynajmniej do czasu nowelizacji ustawy zasadniczej w 2008 roku, o zakresie uprawnień ustawodawcy. Z tego też względu, szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania V Republiki, niezwykle znaczenia nabrała instytucja arbitrażu prezydenckiego (*puvoir moderateur*), co konstytucja określa wprost stwierdzając, że „Prezydent Republiki czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Zapewnia przez swój arbitraż właściwe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłość państwa” (art. 5). Ten element ustrojowy V Republiki ma szczególne znaczenie, zważywszy, że Francja była tradycyjnie państwem, które zdecydowanie odrzuca wszelkie formy sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Gdy zatem w pracach nad konstytucją z 1958 roku zrezygnowano z koncepcji parlamentu jako najsilniejszego organu w państwie, odpadły również aksjologiczne uwarunkowania, które przekreślały szansę ustanowienia takiej instytucjonalnej formy kontroli prawotwórstwa²⁹⁰. Efektem było powołanie do życia Rady Konstytucyjnej (*Conseil Constitutionnel*) jako szczególnego organu ochrony konstytucji, która została umiejscowiona poza systemem sądów powszechnych (Trybunał Kasacyjny) i administracyjnych (Rada Stanu). *Conseil* postrzegana była przede wszystkim jako instrument kon-

znaczenia. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 191–192.

²⁸⁸ C. Poncelet, *La Ve République aujourd'hui: un régime qui manqué de contre-pouvoirs*, „*Révue de droit public*” 2002, nr 1-2, s. 99 i nast.

²⁸⁹ W. Skrzydło, *Republika Francuska*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 102.

²⁹⁰ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie. Akty normatywne według stanu prawnego na dzień 1 czerwca 1996 r.*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, t. 1, s. 91.

troli nad parlamentem, co w zasadniczy sposób odróżniało genezę Rady od „normalnej” koncepcji trybunału konstytucyjnego²⁹¹. Ważne było z tego względu orzeczenie Rady, iż wkroczenie ustawodawcy (czyli parlamentu) w sferę prawotwórczej działalności rządu nie jest niekonstytucyjne samo w sobie, chyba że rząd będzie bronił swych uprawnień, zaskarżając daną ustawę do Rady. Usytuowanie *Conseil* było z pewnością specyficzne w porównaniu z innymi systemami demokratycznymi. Powrócę do tego problemu w dalszej części rozdziału.

System V Republiki nazwany jest mieszanym, kompilującym dwa odmiennie systemy rządów: monistyczny prezydencki i dualistyczny parlamentarny. Nazewnictwo to zostało przypisane Maurice’owi Duvergerowi, choć on sam akcentował jakościową zmianę ustrojową, której nie można zredukować do tak prostej kompilacji. Nowa jakość systemowa wg Duvergera nie wynikała z syntezy, ale „przeplatania” się (rotacji) reżimu prezydenckiego i reżimu parlamentarnego²⁹². Punktem wyjścia oceny jest kwalitatywna odmienność jako efekt odrzucenia pewnego kanonu, jakim był przez długi czas system parlamentarny i jego cechy gatunkowe²⁹³. Z punktu widzenia funkcjonowania opozycji oraz płaszczyzn konfliktu, gdy idzie o schemat rywalizacji politycznej, wskazać należy również na co najmniej trzy kluczowe pola konfrontacji w tego rodzaju reżimie: instytucjonalne, systemowe i polityczne. Pole instytucjonalne oznacza ujawnianie się sprzeczności między głową państwa a rządem, czyli dwoma odmiennymi podmiotami władzy wykonawczej. Pole systemowe, to napięcia określone głównie przez czynnik personalny. Pole trzecie, polityczne jest wypełnione treścią odrębności politycznych w obrębie dualistycznej egzekutywy. Generowane jest przede wszystkim przez partie polityczne, jakie stoją za każdym z segmentów podzielonej egzekutywy. W ocenie Arenda Lijpharta nie chodzi więc o system mieszany, ale o różnie mieszany, w zależności od tego, czy ma on więcej cech „czystego” modelu prezydenckiego czy „czystego” systemu parlamentarnego²⁹⁴. Wskazuje to więc na rozwiązanie, które nie jest jednolite.

²⁹¹ Koncepcja ta wiąże się z nazwiskiem Hansa Kelsena. Zob. Tenże, *Czysta teoria prawa*, LexisNexis, Warszawa 2014.

²⁹² M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, nr 2 (8), s. 186.

²⁹³ J. Szymanek, *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 278.

²⁹⁴ A. Lijphart, *Le democratie contemporanee*, il Mulino, Bologna 2001, s. 142–143.

Biorąc pod uwagę wariant francuski oraz praktykę w Finlandii po II wojnie światowej (do połowy lat 80. XX wieku)²⁹⁵, bliższa analiza reżimu semiprezydenckiego wskazuje, że chodzi o model, gdzie:

- prezydent ma szeroką możliwość manewru w wyborze kandydata na premiera, czerpiącego swą władzę nie z rąk parlamentu, lecz z woli prezydenta;
- w zakresie polityki wewnętrznej prezydent ma prawo do szczegółowych informacji na temat wszystkich spraw agendy rządowej, prawo do inicjowania działań rządu oraz prawo do ich powstrzymywania;
- w zakresie polityki zagranicznej premier jest w zasadzie pomocnikiem prezydenta, w żadnym wypadku nie osiąga pozycji niezależnego lidera;
- mamy do czynienia z hierarchicznym dualizmem władzy wykonawczej, gdyż premier nie ma możliwości uzyskania takiej pozycji jak w przypadku systemu parlamentarno-gabinetowego.

Inną konceptualizację zaproponował Giovanni Sartori²⁹⁶, wskazując na następujące cechy semiprezydencjalizmu:

- prezydent powoływany jest w wyborach powszechnych i dzieli władzę wykonawczą z premierem;
- prezydent nieodpowiada politycznie przed parlamentem, ale jednocześnie swoją władzę może wykonywać skutecznie tylko za pośrednictwem rządu;
- rząd z premierem na czele, który jest tylko „pierwszym ministrem” (*premier ministre*), jest politycznie uzależniony od prezydenta, ponosi polityczną odpowiedzialność przed parlamentem, co oznacza, że warunkiem jego istnienia jest posiadanie większości w parlamencie;
- diarchia władzy wykonawczej wymaga „elastycznej równowagi”²⁹⁷, choć potencjał autonomii obu ośrodków (rządu i parlamentu) sprzyja konfliktom.

Element ostatni przesądza, że Sartori nie ocenia najlepiej tego rozwiązania, gdyż nie zapewnia ono równowagi pomiędzy poszczególnymi segmentami podzielonej egzekutywy. Jest to pewnego rodzaju wspólny punkt wyjścia dla

²⁹⁵ A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 287.

²⁹⁶ Tenże, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, il Mulino, Bologna 2004, s. 135 i nast.

²⁹⁷ Tamże, s. 139.

wielu innych ocen tego systemu, gdzie dwa ośrodki władzy, tj. rząd i prezydent, odznaczające się podobną siłą polityczno-konstytucyjną (pomiar jest w tym przypadku obszar funkcji i kompetencji obu segmentów egzekutywy). Dodajmy, że ów podział kompetencji generuje konkurencyjność w obrębie władzy wykonawczej, co należy brać pod uwagę przy analizie relacji większości – opozycja. Niezwykle ważna będzie także legitymacja wyborcza obu członów władzy usytuowanych w tym samym pionie. Jest przecież tak, że to naród, czyli suweren, wybiera w wyborach bezpośrednich prezydenta, a nie premiera.

1.1. Opozycja antysystemowa

W czerwcu 1958 roku, kiedy de Gaulle stawał na czele V Republiki, opozycja przeciwko niemu była nader ograniczona ze względu na udział większości partii mieszczańskich w koalicyjnym rządzie i konieczność szybkiego zakończenia wojny algierskiej. Przeciwko generałowi opowiadały się tylko partia komunistyczna i drobne grupy niekomunistycznej lewicy. Stopniowo jednak pojawiały się inne ośrodki opozycji. W 1959 roku z gaullistami zerwała skrajna prawica, która słusznie podejrzewała generała, że ten chce zrezygnować z koncepcji „Algierii francuskiej”. Prawica, która miała spore wpływy wśród ludności europejskiej mieszkającej w Algierii, podniosła nieudany bunt w styczniu 1960 roku. W kwietniu 1961 roku przeciwko de Gaulle’owi wystąpiła część armii. Zawiązał się krótkotrwały pucz czterech generałów: Raoula Salana, André Zellera, Maurice’a Challe’a i Edmonda Jouhada, którzy byli przeciwnikami przyznania Algierii niepodległości i uważali, że de Gaulle zdradził Francję. Kilka tygodni później, w odpowiedzi na referendum dotyczące samostanowienia Algierii, zarówno na tamtym obszarze, jaki i samej Francji, pojawiły się bojówki Organizacji Tajnej Armii (*Organisation de l’Armée Secrète* – OAS), które sięgały po terrorystyczne metody walki. Opozycja antygaullistowska wykrystalizowała się wyraźnie po referendum konstytucyjnym w 1962 roku. Znalazły się w niej tradycyjne partie polityczne, które rządziły IV Republiką, odsunięte na boczny tor przez „młodą burżuazję”. W opozycji znaleźli się katolicy ze wspomnianej MRP, zamożna burżuazja „niezależna” i „umiarkowana”, drobne ugrupowania centrowe, radykałowie oraz socjaliści.

Gaulliści zdołali rozbudować swój aparat partyjny po 1962 roku i związali ze sobą znaczne segmenty wyborców. Zaczęli dominować nad innymi ugrupowaniami i mogli samodzielnie sprawować władzę. Jedynym ich sojusznikiem w parlamencie była niewielka grupka niezależnych republikanów: Unia na rzecz Demokracji Francuskiej (*Union pour la démocratie française* – UDF),

która pod wodzą Valéry'ego Giscarda d'Estaing zdecydowała się na utrzymanie współpracy, po kryzysie wywołanym przez referendum w 1962 roku²⁹⁸. Gaulliści z tym większą łatwością rządili Francją, im bardziej opozycja była różnorodna i podzielona. Wydawało się nieprawdopodobne, że kiedykolwiek wystąpi przeciwko obozowi władzy w jednolitym froncie.

Pierwsze próby stworzenia takiego frontu podjęto już w 1964 roku. Tygodnik „Express” wystąpił z koncepcją, aby w zbliżających się wyborach prezydenckich wspólnym kandydatem niekomunistycznej opozycji został mer Marsylii i członek Partii Socjalistycznej (*Parti Socialiste* – PS), Gaston Defferre. Niemal równocześnie pojawiła się inna koncepcja stworzenia frontu partii lewicowych, który objąłby socjalistów, niestabilną federację o nazwie Konwent Narodowy Instytucji Republikańskich (*Convention Nationale des Institutions Républicaines* – CNIR), a także najsilniejszą na lewicy Francuską Partię Komunistyczną (*Parti Communiste Français* – PCF). Ponieważ centryści nie chcieli słyszeć o porozumieniu z komunistami, zwyciężyła koncepcja, że kandydatem lewicy zostanie Mitterrand, stojący na czele CNIR²⁹⁹. Wybory prezydenckie w grudniu 1965 roku zakończyły się wprawdzie zwycięstwem de Gaulle'a, jednakże zebrał on tylko 55 proc. głosów, i to dopiero w drugiej turze, co świadczyło, że opozycja przeciwko systemowi V Republiki i gaullistom stanowiła już realną siłę. W dalszym ciągu jednak zwolennicy systemu dominowali nad innymi partiami. Było to możliwe ze względu na rozbieżność opozycji na dwa obozy – lewicę i centrum.

Pierwszy prawdziwy kryzys V Republiki miał miejsce w maju 1968 roku. Doszło wówczas do protestów studenckich, które ogarnęły cały kraj. Brutalne ataki policji na demonstrantów doprowadziły do fali strajków, w których znaczącą rolę odegrali komuniści z Powszechnej Konfederacji Pracy (*Confédération Générale du Travail* – CGT)³⁰⁰. Doszło wtedy do odrodzenia się zjawiska „dwu Francji”, któremu de Gaulle starał się przeciwdziałać. Wydarzenia majowe wzbudziły wielki strach klasy średniej przed możliwością rewolucji. Efekt był taki, że w wyborach czerwcowych poparła ona masowo gaullistów. Nigdy jeszcze partia gaullistowska, wówczas Unia Nowej Republiki (*Union pour la Nouvelle République* – UNR), nie zdobyła tak wielu mandatów, co dało jej bezwzględną większość miejsc w Zgromadzeniu Narodowym. Gaulliści stali się jednak ugrupowaniem prawicowym i konserwatyw-

²⁹⁸ R. Rémond, *Francuska prawica dzisiaj*, Iskry, Warszawa 2008, s. 196.

²⁹⁹ O. Duhamel, *La Gauche et la Ve République*, Quadrige-Presses Universitaires de France, Paris 1993.

³⁰⁰ Ch. Williams, *Charles de Gaulle: ostatni wielki Francuz*, Amber, Warszawa 2007, s. 448.

nym, co spowodowało, że z czasem zaczęli tracić głosy. W tej sytuacji de Gaulle, dążąc do rozładowania napięć, zdecydował się na reformy realizowane w ramach pakietu „partycypacji”, który przewidywał propozycję regionalizacji³⁰¹. Generał napotkał jednak opór ze strony własnej partii, która nie udzieliła mu pełnego poparcia w kwietniu 1969 roku, gdy rozpisane zostało kolejne referendum w sprawie reformy administracji regionalnej i senatu. Prezydent zapowiedział, że poda się do dymisji, jeśli wynik głosowania okaże się negatywny. Tak się właśnie stało. Jedną z głównych przyczyn odejścia de Gaulle’a była opozycja tradycyjnych partii politycznych, które uznały, że skoro wydarzenia z maja 1968 roku spowodowały dalekosiężne skutki dla życia kulturalnego, politycznego i gospodarczego Francji, to najlepszym wyjściem w nowej sytuacji będzie pozbycie się generała. Istotną rolę w takim podejściu do problemu odegrali niezależni republikanie z UDF, którzy na wezwanie V.G. d’Estaing głosowali przeciwko projektowi reformy stanowiącej przedmiot referendum kwietniowego w 1969 roku.

Odejście generała spowodowało rozpisanie przedterminowych wyborów prezydenckich. Osłabiona po wydarzeniach 1968 roku lewica nie zdołała wyłonić wspólnego kandydata. Opozycja centrowa poparła przewodniczącego senatu Alina Pohera. Wobec rozproszenia głosów opozycji i bojkotu drugiej tury przez komunistów zwycięstwo odniósł Georges Pompidou, wieloletni premier i przywódca partii gaullistowskiej. Jesienią 1973 roku prezydent przedłożył projekt zmiany konstytucji w sprawie skrócenia kadencji prezydenta z siedmiu do pięciu lat, licząc na poparcie przychylnej sobie większości parlamentarnej³⁰². Projekt prezydenta Republiki zyskał wystarczającą większość w zgromadzeniu narodowym, a następnie w senacie. Pompidou miał jednak świadomość, że nie uzyska kwalifikowanej większości 3/5 w Kongresie (zgromadzenie narodowe i senat). Zdecydował więc o zatrzymaniu postępowania w sprawie zmiany konstytucji. Dziesięć lat później do kwestii tej powrócił, również bez powodzenia, prezydent Mitterrand. Do skrócenia kadencji prezydenckiej z siedmiu do pięciu lat doszło dopiero podczas prezydentury Jacques’a Chiraca w 2000 roku.

Wyraźnie antysystemowy charakter miała opozycja partii lewicowych, które głosiły hasło powrotu do republiki parlamentarnej. Nie miało to większego wpływu na system polityczny V Republiki, ponieważ lewica była izolowana, w dodatku rozbita na wiele walczących ze sobą ugrupowań. Na

³⁰¹ G. Rizzoni, *Opposizione...*, dz. cyt., s. 153.

³⁰² K. Kubaj, *Kilka uwag o zmianach Konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Temida 2, Białystok 2013, s. 331.

początku lat 70. ubiegłego wieku socjaliści podjęli jednak działania zmierzające do odbudowy PS. Wydało się to konieczne, gdy kandydat socjalistów Defferre uzyskał w wyborach prezydenckich w 1969 roku zaledwie 5 proc. głosów poparcia. W czerwcu 1971 roku na zjeździe w Epinay doszło do połączenia CNIR z SFIO i założenia nowej PS. Pierwszym sekretarzem odbudowanej partii został Mitterrand. Nowy lider socjalistów był zwolennikiem współpracy z komunistami i stworzenia szerokiego frontu lewicy, która potrafiłaby podjąć skuteczną walkę z gaullistami. Zagrożeni utratą władzy gaulliści uznali zaś za konieczne nawiązanie współpracy z centrystami, proponując im w marcu 1973 roku, między pierwszą a drugą turą wyborów parlamentarnych, udział w rządzie. Wykrystalizował się wówczas dwublokowy podział sceny politycznej: z jednej strony lewica zjednoczona wokół „wspólnego programu”, a z drugiej centroprawica połączona strachem przed utratą władzy oraz przemianami o charakterze socjalistycznym.

1.2. „Trzecia droga” Giscarda d’Estaing

2 kwietnia 1974 roku zmarł prezydent Pompidou. Rozpisane zostały wybory prezydenckie w których centroprawica nie potrafiła wystawić wspólnego kandydata. W pierwszej turze liczyło się trzech głównych kandydatów: Jacques Chaban-Delmas z partii gaullistowskiej, wówczas Unii Demokratów na rzecz Republiki (*Union des Démocrates pour la République* – UDR), lider UDF V.G. d’Estaing, wspomagany przez większość ugrupowań centrowych oraz Mitterrand jako wspólny kandydat lewicy. W decydującym momencie Chirac opuścił „klan pompidoulistów” pozostający pod wodzą Chaban-Delmasa, przechodząc na stronę V.G. d’Estaing. Kandydat UDR przegrał pierwszą turę nie tylko z kandydatem UDF, lecz także z kandydatem lewicy. W drugiej turze minimalne zwycięstwo odniósł V.G. d’Estaing (50,81), pokonując Mitterranda (49,19), który w pierwszej turze miał najlepszy wynik. Rezultat w obu turach wskazywał wyraźnie, że jeśli nie nastąpią istotne zmiany w obozie rządowym, to centroprawica straci władzę.

Nowy prezydent powołał gabinet, w którym mieli reprezentantów nie tylko gaulliści i niezależni republikanie, lecz także opozycyjni do niedawna centryści, reformatorzy, radykałowie i socjaldemokraci. Było to złamanie systemu stworzonego przez de Gaulle’a. V.G. d’Estaing nie był związany z ruchem gaullistowskim. Jak wcześniej wspomniano, w latach 1966–1969 pozostawał nawet w częściowej opozycji wobec de Gaulle’a i w niemałym stopniu przyczynił się do przedterminowej dymisji generała, wzywając do głosowania „nie” w pamiętnym referendum z 1969 roku. Okres prezydentury V.G. d’Estaing (1974–1981)

określany jest jako próba szukania trzeciej drogi pomiędzy *status quo* a powrotem do republiki parlamentarnej. Cechowała go nie tylko wola przywrócenia rządów centrowych, lecz także szukanie równowagi w relacjach między większością rządową i opozycją. Uznać można, że dopiero wówczas pojawiła się w V Republice opozycja parlamentarna, o której braku wspomniano na początku rozdziału. Prezydent uznał, że należy ograniczać wpływy partii gaullistowskiej, której kandydat odpadł w pierwszej turze, przeszkodą była jednak większość mandatów jakie UDR posiadała w zgromadzeniu narodowym.

Początkowo V.G. d'Estaing próbował podporządkować sobie gaullistów za pośrednictwem ambitnego premiera Chiraca oraz starał się utworzyć nowe, szerokie ugrupowanie centroliberalne. Oba te przedsięwzięcia zakończyły się niepowodzeniem. Głównie z tego względu, że Chirac stanął w grudniu 1974 roku na czele gaullistów. Dokonał głębokiej reorganizacji UDR, rozpoczynając tym samym nowy etap swojej działalności politycznej już na własny rachunek. Nie ukrywał, że jego celem jest uzyskanie stanowiska szefa państwa. W sierpniu 1976 roku podał się demonstracyjnie do dymisji ze stanowiska premiera i przeszedł do otwartej opozycji wobec prezydenta. Chirac podporządkował swoim ambicjom przekształcenia w gaullistowskiej UDR, zmieniając jej nazwę w grudniu 1976 roku na Zgromadzenie na rzecz Republiki (*Rassemblement pour la République* – RPR). Partia neogaullistowska miała wyraźną przewagę liczebną w zgromadzeniu narodowym nad innymi ugrupowaniami, co pozwalało jej skutecznie blokować te decyzje prezydenta, które uznała za sprzeczne z własnym interesem. Tym bardziej, że prezydent nie był w stanie porozumieć się z opozycją lewicową, mimo że kilku lewicowych polityków przeszło na stronę d'Estaing (m.in. senatorzy Pierre Brousse i Henri Caillavet). Znaleźli się nawet w rządzie, ale nie zdołali pociągnąć za sobą większej grupy elektoratu.

Strategia d'Estaing zakładała głęboką modyfikację praktyki życia parlamentarnego przez zwiększenie udziału opozycji w realizacji funkcji kontrolnej zgromadzenia narodowego³⁰³. Prezydent wniósł projekt ustawy konstytucyjnej dotyczący zreformowania statutu zastępcy parlamentarzysty (*suppléant*). Konstytucja z 1958 roku przewiduje bowiem zakaz łączenia funkcji ministra i mandatu parlamentarnego. W razie objęcia funkcji w rządzie deputowany bądź senator zrzeka się mandatu, który obejmuje jego zastępcę wybrany w tych samych wyborach. Projekt prezydencki przewidywał automatyczną utratę mandatu przez zastępcę i powrót byłego już ministra do parlamentu po

³⁰³ P. Avril, *Il Parlamento francese nella quinta Repubblica*, Edizioni di Comunità, Milano 1976, s. 9 i nast.

zaprzestaniu pełnienia funkcji w rządzie. Podobnie jak to miało miejsce w 1973 roku, projekt nowelizacji konstytucji nie uzyskał jednak wymaganej większości 3/5 zgromadzenia obu izb parlamentu. Z powodzeniem przeprowadzono jedynie regulacje dotyczące rozszerzenia grona wnioskodawców w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną o grupy parlamentarzystów (60 deputowanych lub 60 senatorów). Wzmocnieniu opozycji służyło wprowadzenie w 1974 roku do praktyki parlamentarnej zwyczaju *question time*, co miało zwiększyć kontrolę posłów nad rządem. Ministrowie zobowiązani zostali, by raz w tygodniu udzielać odpowiedzi na wszystkie pytania z zakresu ich kompetencji. Instytucja ta nie miała wówczas ani konstytucyjnych ani regulaminowych podstaw. W toku przyjmowania kolejnych poprawek do konstytucji wprowadzony został również zwyczaj konsultowania z opozycją założeń najważniejszych ustaw³⁰⁴. Prezydent wprowadził także w 1978 roku normę konsultowania z liderami mniejszości parlamentarnej głównych problemów politycznych państwa. Została ona zachowana przez kolejnych prezydentów Mitterranda i Chiraca. Zniesione zostały również formalne przeszkody blokujące możliwość powoływania przez parlament komisji śledczych.

2. Alternacja władzy i koabitacja

Do pierwszej pełnej alternacji władzy (*alternance absolue*) w historii V Republiki doszło 10 maja 1981 roku, wraz z wyborem prezydenta Mitterranda. Była to jakościowa zmiana w porównaniu z poprzednią alternacją: o ile wybór V.G. d'Estaing oznaczał w jakimś sensie kontynuację poprzedniej polityki, mimo że prezydent nie był gaullistą, to w przypadku Mitterranda, jako przedstawiciela lewicy społecznej, chodziło o dojście do władzy całkowicie odmiernej orientacji politycznej³⁰⁵. Obóz lewicy od samego początku był w opozycji do V Republiki, którą uznawał za twór i nielegalny, i niedemokratyczny. Dlatego tak bardzo wyczekiwano dojścia socjalistów do władzy. Niektórzy bowiem byli przekonani, że lewica zdemontuje konstytucję z 1958 roku i zastąpi ją kolejną, VI Republiką. Natychmiast po wyborze prezydent Republiki podjął decyzję o skróceniu kadencji zgromadzenia narodowego. Wybory parlamentarne 14 i 21 czerwca w 1981 roku wygrała lewica³⁰⁶, zapowiadając realizację cał-

³⁰⁴ G. Rizzoni, *Opposizione...*, dz. cyt., s. 156.

³⁰⁵ J.L. Quermonne, *L'alternance au pouvoir*, Montchrestien, Paris 2003, s. 76 i nast.

³⁰⁶ Do rządu premiera Pierre'a Mauroya nie weszli komuniści z FPK, którzy byli przedwyborczym koalicjantem socjalistów. Mając bezwzględną większość, PS nie potrzebowała w legislaturze swoich wyborczych sojuszników. G.B. Powell, Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, tłum. M. Czekański, Warszawa 2006, s. 167.

kowicie odmiennego programu politycznego. Akcent padł na hasła nacjonalizacji, decentralizacji, praw pracowniczych oraz nowego charakteru polityki publicznej. Zmniejszono m.in. tygodniowy wymiar pracy z 40 do 39 godzin oraz wprowadzono w życie płatny piąty tydzień urlopu wypoczynkowego. Ponieważ rządząca lewica nie miała większości w senacie, rząd musiał w procesie legislacyjnym sięgać do art. 45 konstytucji³⁰⁷. W latach 1981–1985 czynił to 139 razy. Pod szczególną presją znalazła się Rada Konstytucyjna, zasypywana przez opozycję wnioskami natury formalnej. Ugruntowało to autorytet *Conseil*, która w tym właśnie okresie stała się w pełni niezależnym organem, zaś Francja przestała być postrzegana jako państwo, w którym nie ma sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Rada zachowując narodową specyfikę w treści swojego orzecznictwa, nawiązywała do dorobku innych sądów konstytucyjnych działających w ramach ustabilizowanych systemów demokracji europejskiej³⁰⁸. Mimo że *Conseil* działa w rzeczywistości w składzie członków mianowanych (formalnie składa się z dwóch kategorii członków, do 2008 roku swobodnie powoływanych przez uprawnione podmioty³⁰⁹), to w swoim orzecznictwie gwarantowała „prawa opozycji”, otwierając tym samym drogę do regulowanej alternacji władzy (*alternance réglementée*).

Pamiętać jednak trzeba, że V Republika do wystąpienia wielkiej alternacji w 1981 roku, była państwem jednej opcji politycznej, „państwem bez opozycji politycznej”, gdzie oponentów generała postrzegano nie w kategoriach klasycznej opozycji tylko w kategoriach sił antysystemowych. Jej rola w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu została znacznie ograniczona³¹⁰. Jednym z takich sposobów było orzekanie przez *Conseil* o dopuszczalności wniesienia projektu ustawy czy zgłoszenia poprawki, a także system głosowa-

³⁰⁷ Mówił, że każdy rządowy lub parlamentarny projekt ustawy jest rozpatrywany kolejno przez obie izby parlamentu w celu przyjęcia identycznego tekstu. Jeżeli zaś wskutek braku zgody między obiema izbami projekt ustawy nie został przyjęty po dwóch czytaniach w każdej z izb bądź gdy rząd po pierwszym czytaniu w każdej izbie zgłosił nagłość wniosku, premier może spowodować zebranie się komisji mieszanej, utworzonej na zasadzie parytetu, uprawnionej do zaproponowania tekstu jednolitego. Jeżeli komisja mieszana nie zdoła przyjąć wspólnego tekstu, rząd może zażądać od zgromadzenia narodowego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zgromadzenie narodowe może rozpatrzyć bądź tekst wypracowany przez komisję mieszaną, bądź ostatni tekst uchwalony przez siebie.

³⁰⁸ L. Favoreu, *Il Conseil Constitutionnel e l'alternanza*, „Quaderni costituzionali” 1982, s. 613.

³⁰⁹ M. Granat, *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] *Aktualne...*, dz. cyt., s. 292.

³¹⁰ B. François, *L'impensé de l'opposition parlementaire sous la Ve République*, [w:] *L'opposition parlementaire*, red. O. Rozenberg, E. Thiers, *La Documentation française*, Paris 2013, s. 95 i nast.

nia zablokowanego nad poprawkami oraz możliwość przyjęcia ustawy bez dyskusji i głosowania w izbie³¹¹. Nakazuje to kolejny powrót do intencji twórców konstytucji V Republiki, którzy ograniczyli rolę parlamentu z wielu powodów. Między innymi z tego, że obawiali się, iż w izbie może ukształtować się taka większość, która będzie nastawiona opozycyjnie do prezydenta. Obawy te dotyczyły przede wszystkim zgromadzenia narodowego, ale również senatu.

2.1. Koabitacja jako regulowana alternacja władzy

Sytuacja po marcowych wyborach parlamentarnych w 1986 roku pokazała to, co zdaniem Jarosława Szymanka jest kluczowe dla francuskiego systemu rządów, a więc relację pomiędzy parlamentem, rządem i spajającą oba te podmioty większością polityczną, która w określonych okolicznościach może „wypchnąć” prezydenta poza burtę systemu, odwracając tym samym tendencję do poszerzenia jego *pouvoir*³¹². Wiąże się to ze wspomnianą sytuacją *cohabitation*, gdy wybrany prezydent wywodzi się z innego obozu politycznego. Konsekwencja, że premier wraz z rządem mającym poparcie większości parlamentarnej, dąży do realizacji odmiennego od prezydenckiego programu politycznego, wydaje się w takiej sytuacji oczywista. Dosłownie *cohabitation* oznacza współzamieszkiwanie, choć może za tym kryć się również życie „na kocią łapę”. Z tego względu to nie etymologia słowa jest najważniejsza, lecz unormowania rangi konstytucyjnej stwarzające określone możliwości w sferze systemu rządów. Istotna jest także odpowiedź na pytanie, jaki wpływ na dynamikę stosunku większość – opozycja miała koabitacja? Zdaniem Philippe Ardanta i Oliviera Duhamela zmieniała dualistyczny system rządów w nierówny dualizm (*diarchie ineguale*), dając przewagę premierowi w sferze bieżącej polityki³¹³. Zmieniała także pozycję instytucjonalną obu ośrodków władzy wykonawczej, zarówno gdy idzie o proces rywalizacji większości z opozycją, jak i mechanizm alternacji władzy. W warunkach koabitacji rosła rola premiera, który stawał się wręcz liderem egzekutywy, skutecznie konkurując z prezydentem o pierwszeństwo w dualistycznym układzie władzy. Od lat 80. premier stał się też liczącym segmentem w obrębie francuskiego systemu rządów. Pojawiło się zatem pytanie, czy system ten będzie ewoluował w kierunku logiki systemu parlamentarnego, czy też należy podjąć proprezydenckie reformy instytucjonalne, które przywrócą właściwe proporcje, dadzą rzeczywiste gwarancje dla dominującej roli prezydenta Republiki. Tak czy inaczej,

³¹¹ W. Skrzydło, *Republika...*, dz. cyt., s. 103.

³¹² J. Szymanek, *System...*, dz. cyt., s. 311.

³¹³ P. Ardant, O. Duhamel, *La Dyarchie*, „Pouvoirs” 1999, nr 91, s. 8.

rosnąca pozycja premiera była odejściem od litery konstytucji, a także pretekstem do zastanawiania się nad zasadnością dokonania zmian w konstytucji. Pojawił się również pogląd, że w okresie koabitacji pozycja prezydenta Francji była zbliżona do sytuacji lidera opozycji w Zjednoczonym Królestwie, z tą jedną różnicą, że w porównaniu z brytyjskim „odpowiednikiem” prezydent Republiki dysponował możliwością rozwiązania parlamentu³¹⁴. Argument ten jest wprawdzie chybiony, ale problem wymaga szerszego odniesienia do doświadczeń trzech koabitacji: rządu i prezydenta (1986–1988; 1993–1995) oraz prezydenta i rządu (1997–2002).

W przypadku pierwszej koabitacji warto przypomnieć, że prezydent Mitterrand miał w marcu 1986 roku kilka możliwości konstytucyjnych. Mógł skorzystać z prawa prerogatywy i ze swojej roli arbitra. Art. 8 konstytucji wcale nie zmuszał go do powołania premiera z innej niż jego własna opcji politycznej. Prezydent mógł również powołać premiera wywodzącego się z ugrupowania centrowego, który miałby szansę zyskania szerszej akceptacji, a następnie czekać na ewentualny upadek rządu. Innym wyjściem było też rozwiązanie zgromadzenia narodowego, co uzmysłowiłoby wyborcom sprzeczności w dokonywanych wyborach (prezydenta Republiki i składu zgromadzenia narodowego), a prezydentowi Republiki dałoby zaś nadzieję na pomyślny dla niego wynik ponownego głosowania³¹⁵. Mitterrand wołał jednak uniknąć konfrontacji i od razu wskazał na stanowisko szefa rządu przewodniczącego zwycięskiej partii, Chiraca. Podczas pierwszej koabitacji miały wprawdzie miejsce spory między premierem a prezydentem, zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej oraz w niektórych sprawach dotyczących polityki krajowej, ale przesadą jest stwierdzenie, że prezydent Republiki znajdował się w sytuacji analogicznej do lidera opozycji w Zjednoczonym Królestwie³¹⁶. Podczas formowania rządu prezydent sprzeciwił się mianowaniu niektórych ministrów. Następnie odmawiał podpisania kilku istotnych dla rządu dekretów, co wywołało spory konstytucyjne. Niemniej udało się osiągnąć pewną równowagę w funkcjonowaniu instytucji państwowych.

³¹⁴ G. Carcassonne, *La place de l'opposition: la syndrome français*, „Pouvoirs” 1999, nr 85, s. 86.

³¹⁵ Prawica miała niewielką przewagę, gdy idzie o liczbę mandatów w zgromadzeniu narodowym. PS zdobyła najwięcej głosów w wyborach marcowych w 1986 roku, ale z powodu zmiany ordynacji wyborczej w lipcu 1985 roku z większościowej na proporcjonalną, socjaliści stracili część mandatów na rzecz Frontu Narodowego (*Front National* – FN), którego przedstawiciele weszli w 1986 roku po raz pierwszy do parlamentu.

³¹⁶ B. Criddle, *France: Legitimacy Attained*, [w:] *Opposition in Western Europe*, red. E. Kolinsky, Croom Helm, London-Sydney 1987, s. 130.

Po dymisji Chiraca powstał mniejszościowy rząd Michela Rocarda z ministrami z PS i FPK, przy wsparciu zewnętrznym UDF, z którą skutecznie negocjowano budżet. Ówczesna prawicowa większość parlamentarna chętnie natomiast korzystała z nowych rozwiązań prawnych dotyczących kompetencji Rady Konstytucyjnej, kierując do niej szereg spraw, które miały utrudnić działalność egzekutywy. Skutkowało to rozwojem orzecznictwa, za sprawą którego tzw. blok konstytucyjny umożliwił kontrolę wolności oraz praw obywatela, a kontrola konstytucyjności ustaw przekształciła się w kontrolę treści ustaw (nie wyłącznie kontroli kompetencji organów władzy)³¹⁷. Okazało się, że wyraźnie zarysowany podział na obóz rządzący i opozycję nie musi prowadzić w warunkach semiprezydecjalizmu do konfliktu między egzekutywą a legislatywą, a wybór rządowej bądź parlamentarnej drogi regulacji prawnych zależy nie tyle od sprzeczności między parlamentem i rządem, ile od siły opozycji parlamentarnej. W tym okresie powstały też niepisane zasady przestrzegane przy następnych koabitacjach, dzięki którym Francja prezentowała spójne stanowisko na arenie międzynarodowej. Gdy doszło do reelekcji Mitterranda w maju 1988 roku, pierwsze co prezydent Republiki zrobił, to rozwiązał zgromadzenie narodowe. W tym sensie zachował się opozycyjnie wobec parlamentu³¹⁸. Zwrócił się do wyborców oczekując, że wyłonią nową większość parlamentarną.

Druga koabitacja trwała od marca 1993 roku do maja 1995 roku. Była efektem wyborów parlamentarnych z 21 i 28 marca 1993 roku, które zmieniły układ sił w parlamencie. Po wyborach prawica uzyskała 472 z 577 mandatów w zgromadzeniu narodowym. Mitterrand nadal piastował urząd prezydenta, a funkcję szefa rządu objął Édouard Balladur. Na przebieg koabitacji znaczący wpływ miały zarówno osobowość prezydenta, jak i premiera. Ze względu na kurtuazyjne relacje panujące między nimi koabitacja ta zyskała miano „aksamitnej” (*cohabitation de velours*). W tym czasie spore zagrożenie wynikało ze stanu stosunków międzynarodowych. Doszło do ludobójstwa w Rwandzie i Francja prowadziła niezwykle aktywną politykę zagraniczną. Gdy zakończył się masowy mord na ludności cywilnej w środkowowschodniej Afryce, ONZ upoważniła rząd francuski do przeprowadzenia operacji „Turkus”, kwalifikowanej jako humanitarna. Wywołała ona liczne kontrowersje, zarówno wśród armii, jak i przedstawicieli władz. W czerwcu 1994 roku premier Balladur wysłał do prezydenta list ostrzegający o neokolonialnym aspekcie akcji oraz

³¹⁷ G. Rizzoni, *Opposizione...*, dz. cyt., s. 158.

³¹⁸ M. Duverger, *La cohabitation des français*, Presses Universitaires de France, Paris 1987, s. 100 i nast.

wyrażający wątpliwości co do humanitarnego charakteru przedsięwzięcia. Prezydent nie znajdował się już w najlepszej kondycji fizycznej. Co więcej nie przewodził już swojej partii, dlatego nie mógł do końca wypełniać swej opozycyjnej funkcji wobec rządu³¹⁹. Rolę tę odgrywali dwaj pretendenci do stanowiska szefa państwa: Rocard i Lionel Jospin.

Trzecia koabitacja objęła lata 1997–2002 oraz prezydenturę Chiraca, ostatniego szefa państwa zaangażowanego w politykę jeszcze w czasie prezydentury generała de Gaulle’a. Była osadzona w innym kontekście politycznym co najmniej z dwóch powodów. Doszło do niej na skutek nagłego rozwiązania zgromadzenia narodowego na rok przed wyborami parlamentarnymi, które wygrała koalicja socjalistów z komunistami i z zielonymi. Po drugie, rozpoczęła się zaledwie dwa lata po objęciu urzędu prezydenta przez Chiraca i trwała do końca ostatniej już 7-letniej kadencji tego urzędu oraz do końca kadencji parlamentu. Trzecia koabitacja była wielokrotnie określana przez Chiraca mianem „konstruktywnej”, choć on sam podkreślał, że konstytucja przewiduje określone reguły i to do prezydenta Republiki należy ostatnie słowo. Premier Jospin to natychmiast skorygował twierdzeniem, że nie ma takiej dziedziny w polityce, w której prezydent miałby ostatnie słowo³²⁰. Za rządów Jospina Francja wprowadziła 35-godzinny tydzień pracy oraz dodatkowe ubezpieczenia zdrowotne dla najbiedniejszych. Na scenie europejskiej wspierała euro, ale sprzeciwiała się centralizacji władzy w Unii Europejskiej.

Dla sporej grupy analityków oraz obserwatorów francuskiej sceny polityczne koabitacja jest przejawem inżynierii konstytucyjnej oraz przykładem zmanipulowania tekstu ustawy zasadniczej V Republiki z października 1958 roku, choć wcześniej, na skutek hegemonii gaullistów, system był „zablokowany”, „zmutowany” czy „zniekształcony”³²¹. Koabitacja nie zawsze była więc postrzegana jako ułomny wariant sprawowania władzy. Niektórzy do dzisiaj uważają, że była korzystna dla demokracji. Niewątpliwie przyczyniła się do tego, że reżim polityczny stał się obrotowy oraz ujawniły się nowe tendencje. Można się zastanawiać, na ile doświadczenia związane z koabitacją przyczyniły się do erozji semiprezycjonalizmu, co doprowadziło do głębokich modyfikacji instytucjonalnych w 2008 roku, wyrażonych przez nowelizację konstytucji. Ograniczenie liczby kadencji prezydenta do dwóch pięcioletnich sesji zdawało się sugerować restryktywność w stosunku do głowy państwa,

³¹⁹ G. Rizzoni, *Opposizione...*, dz. cyt., s. 170.

³²⁰ O. Schrameck, *Matignon Rive Gauche. 1997–2001*, Seuil, Paris 2001.

³²¹ J. Szymanek, *Bilans francuskich reform konstytucyjnych*, [w:] *Aktualne...*, dz. cyt., s. 309.

ale była to restryktywność pozorna. Skrócenie kadencji z siedmiu do pięciu lat nie tylko oddaliło prawdopodobieństwo ponownego wystąpienia koabitacji. Przede wszystkim wzmocniło dwubiegunową tendencję w rywalizacji politycznej. Stabilizowało system, gdyż po wyborach kształtowała się jednolita politycznie większość rządząca³²². Pozycja prezydenta ulegała wzmocnieniu, co kierowało ustrój francuski w stronę prezydenccjalizmu. Sprzyjało to także strukturyzacji podziału na większość rządzącą i opozycję parlamentarną³²³, co było tak słabo widoczne w pierwszych latach V Republiki.

3. Zmiany instytucjonalne i opozycja

Przekształcenia instytucjonalne w V Republice dokonywały się przede wszystkim w wyniku modyfikowania konstytucji. Szacuje się, że przedłożono kilkaset projektów ustaw konstytucyjnych, z których dwadzieścia cztery zostały uchwalone i weszły w życie. Ustaliła się pewna praktyka, że propozycje prezydenckie, które wymagają od strony formalnej wniosku premiera, przygotowywane były zawsze przez powołany przez prezydenta sztab ekspertów. Do najbardziej znanych sztabów zalicza się komitet Georges'a Vedela, powołany w grudniu 1992 roku przez prezydenta Mitterranda. W lipcu 2002 roku prezydent Chirac powołał komisję, której przewodniczył wybitny prawnik Pierre Avril. Prezydent Nicolas Sarkozy powierzył zaś przewodnictwo komisji byłemu premierowi Balladurowi. Komisja ta przedstawiła swój raport w październiku 2007 roku³²⁴. Prace nad zmianą konstytucji zostały zakończone bardzo obszerną reformą przeprowadzoną ustawą konstytucyjną z dnia 23 lipca 2008 roku. Raporty przygotowane przez wymienione komitety były wyjątkowo zbieżne, z czego wynika, że ich członkowie mieli podobny stosunek do problemów, którymi się zajmowali. Chodziło przede wszystkim o odpowiedź na pytanie, czy system ma być bardziej parlamentarny czy bardziej prezydencki. Podnoszono również wątpliwość mechanizmu obronnego w przypadku praw jednostki. Z największym ilościowym rozmachem przeprowadzono zmiany w 2008 roku. Przekształcano jednak instytucje a nie zasady prawa. Pisano wówczas o Francji po „modernizacji” ustroju na mocy ustawy konstytucyjnej, o „stabilności instytucji”, „równoważeniu instytucji”, „transparentności insty-

³²² A. Knapp, *Parties and the Party System in France: A Disconnected Democracy?*, Palgrave Macmillan, New York 2004, s. 338.

³²³ C.M. Pimentel, *L'opposition ou le process symbolique du pouvoir*, „Pouvoirs” 2004, nr 108, s. 61.

³²⁴ O. Duhamel, *Una démocratie à part*, „Pouvoirs” 2008, nr 126, s. 19 i nast.

tucji”, co wskazywało, że reformatorzy pragną zachować zasady naczelne³²⁵. Niemniej nie da się powiedzieć, że przeprowadzone retusze i korekty niczego nie zmieniły. Na szczególną uwagę zasługują te rozwiązania, które nadały opozycji politycznej wyraźny konstytucyjny charakter.

Punktem wyjścia w procesie instytucjonalizacji opozycji w systemie politycznym V Republiki była reforma konstytucyjna z października 1974 roku. Jak już wspomniano, przyznała ona 60 deputowanym lub 60 senatorom prawo uruchamiania postępowania kontrolnego przed Radą Konstytucyjną. Wprawdzie nie chodziło jeszcze o opozycję, ale o określoną liczbowo mniejszość, co wykazał spór wokół ustawy o przerywaniu ciąży, lecz był to wyraźny krok w stronę instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej³²⁶. Poszerzone zostały również kompetencje Rady Konstytucyjnej, choć pierwotnie wydawało się, że najważniejszym zadaniem tego organu nie będzie kontrola konstytucyjności ustaw. Organowi temu powierzono szereg innych zadań (wybory i referendum). Założono ponadto, że będzie działał jako sojusznik egzekutywy w sporach z parlamentem.

3.1. Reforma konstytucyjna z 2008 roku

Zmiana konstytucji jest we Francji zadaniem niezwykle trudnym nie tylko dlatego, że ustawa zasadnicza została skrojona na miarę generała de Gaulle’a, lecz także dlatego, że wymaga 3/5 głosów Kongresu. Udało się to w lipcu 2008 roku prezydentowi Sarkozy’emu. W dodatku przeważał głos socjalisty Jacka Langa, który zasiadał w komisji przygotowującej reformę. Wcześniej nie udało się tego zrobić prezydentowi Mitterrandowi. Doszło przy okazji do zmiany symbolicznej. Cofnięte zostało archaiczne postanowienie zakazujące przebywania prezydenta Republiki w obu izbach parlamentu, które obowiązywało od XIX wieku do 21 lipca 2008 roku, i które nigdy nie było złamane. Zatem pojawienie się prezydenta Sarkozy’ego na posiedzeniu Zgromadzenia było wielkim novum. Podniosło rangę urzędu głowy państwa nadając jej wręcz monarszy przywilej. Prezydent Republiki prezentuje obecnie swój punkt widzenia i opuszcza sale zgromadzenia narodowego. Dyskusja toczy się już bez jego obecności. Obniżyło to rangę premiera, który był wcześniej łącznikiem między parlamentem i prezydentem oraz wykonawcą ich woli.

Niewątpliwą zasługą Sarkozy’ego, który wzorując się na systemie politycznym Stanów Zjednoczonych, usiłował nadać systemowi francuskiemu

³²⁵ M. Granat, *Zakres...*, dz. cyt., s. 303.

³²⁶ M.-C. Ponthoreau, *L’opposition comme garantie constitutionnelle*, „Revue de droit public” 2002, nr 4, s. 1156.

charakter prezydencki, było zadbanie o nadanie opozycji statusu konstytucyjnego. Prezydent uważał np., że opozycja powinna brać udział w kontroli jego nominacji na określone stanowiska. Zwracając uwagę nowela do art. 4 oraz uzupełnienie art. 51 ust. 1 konstytucji. Wyrażają one wprost, że w państwie demokratycznym gwarantowane są prawa opozycji w parlamencie jak i pluralizm opinii. W szczególności art. 4 odnoszący się do partii politycznych i do prowadzenia przez nie swobodnej działalności, zyskał po noweli kształt, według którego ustawa ma gwarantować równy udział ugrupowań politycznych w życiu narodu. Art. 51 stanowi też, że regulamin każdej izby określa prawa utworzonych grup parlamentarnych. Uwzględnia specyficzne prawa grup opozycyjnych w ramach każdej izby oraz grup mniejszościowych. Mamy zatem wyraźne oddzielenie mniejszości parlamentarnej od opozycji parlamentarnej. Zmiana ta pokazuje, że opozycja stała się składnikiem parlamentarnym, a jej praca jest niezbędna dla izby. Można więc przyjąć, że ustawodawca założył również, iż alternacja władzy stała się niezbędnym elementem państwa prawa. W konsekwencji tego w nowym art. 48 znalazł się ust. 5, według którego jeden dzień posiedzenia w miesiącu jest zarezerwowany na porządek obrad przyjęty przez każdą izbę z inicjatywy grup opozycji we właściwej izbie oraz grup mniejszościowych.

Opozycja ma realną możliwość udziału w procesie nominacji na stanowiska i funkcje państwowe zważywszy, że w myśl nowego tekstu art. 13 konstytucji uprawnienia nominacyjne prezydenta Republiki są wykonywane po publicznym wyrażeniu opinii przez właściwe komisje obu izb. Rozwiązanie to zostało uznane za wprowadzenie do systemu politycznego V Republiki zasady *checks and balances*³²⁷. Nie ulega wątpliwości, że nominacje na stanowiska i funkcje inne, niż wskazywał wcześniej art. 13 ust. 5, są poddane kontroli określonej w przepisie. Akt nominacyjny głowy państwa musi zatem być poprzedzony zasięgnięciem opinii stałej komisji parlamentarnej. Wyłączona jest możliwość nominacji, jeśli liczba głosów przeciwko wynosi 3/5 zebranych posłów. Procedura ta jest stosowana np. w stosunku do kandydatów do Rady Konstytucyjnej. Znaczenie tego przepisu zasługuje na głębszą uwagę, gdyż opozycja, która z definicji jest mniejszością, rzadko osiąga próg 3/5. Przeważnie tylko wtedy, gdy dołączy do niej część większości, co jest zazwyczaj mało realne. Gdyby było inaczej, wówczas prezydent Republiki traciłby swoją ustrojową pozycję. Musiałby każdorazowo proponować kandydaturę, która ma bardzo szerokie poparcie. Ustawa organiczna z 23 lipca 2010 roku wprowadziła listę 51 stanowisk (funkcji), których nominacja przez prezydenta Republiki

³²⁷ G. Rizzoni, *Opposizione...*, dz. cyt., s. 182.

jest podporządkowana procedurze konsultacji parlamentu. Wśród nich znajdują się wspomniani już członkowie Rady Konstytucyjnej, obrońca Praw oraz członkowie Najwyższej Rady Sądownictwa, którzy podlegają opiniowaniu komisji ds. ustaw konstytucyjnych. Ustawa wymaga, aby opinia komisji była poprzedzona wysłuchaniem publicznym danego kandydata, minimum osiem dni między jego zgłoszeniem a przesłuchaniem.

Równolegle do instytucjonalizacji opozycji szły działania zmierzające do wzmocnienia parlamentu w systemie organów władzy. Relacje między rządem a parlamentem zostały zmienione w ten sposób, że obecnie to parlament kontroluje działalność rządu. Zmiana art. 35 konstytucji polega na tym, że rząd ma obowiązek informowania parlamentu w sprawie decyzji o interwencji armii poza granicami państwa, a jeśli owa interwencja miałaby trwać dłużej niż cztery miesiące, potrzebna jest zgoda obu izb. Ustrojodawca zrealizował zamysł dowartościowania parlamentu, przyznając legislatywie: a) prawo panowania nad swoimi pracami; b) ulepszenie funkcji ustawodawczej; c) rzeczywisty charakter funkcji kontrolnej; d) umocnienie praw opozycji. W dużej mierze osiągnął to za pomocą zmian regulaminowych, które tylko pozornie mają charakter techniczny, a także wskutek nowego zapisu w art. 24, do którego przeniesione zostały zapisy z art. 34 konstytucji. Według zawartej dyspozycji w art. 24 zadaniem parlamentu jest: a) uchwalanie ustaw; b) kontrola działalności rządu; c) ocena polityki publicznej. Zdaniem Mirosława Granata nie jest to zapis zbyt precyzyjny i trudno ocenić, w jakim stopniu prawo do oceny polityki publicznej jest nową funkcją parlamentu, zwiększającą kompetencje legislatywy. Za takim traktowaniem zdaje się przemawiać to, że ewaluację sprawuje przewodniczący izby za pomocą komitetu ds. oceny polityki publicznej (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* – CEC)³²⁸. Rada Konstytucyjna ograniczyła jednak rolę komitetu do zwykłych powinności informacyjnych. Przyjęte zatem rozwiązania pociągnęły za sobą pewną symetrię, gdy idzie o materię rozporządzeń (ordynansów) i ustawy, raczej konsolidując stary system, niż go zmieniając.

Wskażmy najbardziej istotne kierunki reformy konstytucyjnej z 2008 roku. Po pierwsze, w przypadku funkcji ustawodawczej zasadne jest mówienie o uelastycznieniu procesu legislacyjnego, ale w ramach dotychczasowej pozycji izb. Przed 2008 rokiem było tak, że rząd miał w praktyce monopol na inicjatywę ustawodawczą. Opozycja korzystała głównie z możliwości zgłaszania poprawek. Tak jak wspomniano, zmieniony art. 24 obejmuje obecnie całość funkcji parlamentu, tworząc pewną symetrię z materią rozporządzeń

³²⁸ M. Granat, *Zakres...*, dz. cyt., s. 296.

ujęta w art. 37. Przedmiotem ustaw pozostają sprawy wolności, pluralizmu mediów, reprezentacji Francuzów za granicą oraz warunki sprawowania mandatu lokalnego. Pozostałe kwestie regulowane są przez rozporządzenia.

Po drugie, zmieniony został sposób określania porządku dziennego posiedzeń izb. W myśl art. 48 konstytucji jest ustalany w połowie przez obie izby. Przed reformą czynił to rząd w całości, na zasadzie pierwszeństwa. Obecnie priorytetem rządu objęte są dwa spośród czterech tygodni posiedzeń. Art. 39 konstytucji określa, że projekt ustawy nie może być wpisany do porządku obrad, jeżeli konferencja przewodniczących izb stwierdzi naruszenie warunków przewidzianych w ustawie organicznej. W przypadku rozbieżności między konferencją przewodniczących a rządem przewodniczący właściwej izby lub premier mogą wystąpić do Rady Konstytucyjnej. Ta orzeka w tej sprawie w terminie ośmiu dni. Większość projektów ustaw zgłasza się do zgromadzenia narodowego, lecz jeśli chodzi o projekty pochodzące od senatorów, to wpływają one do prezydium senatu. Prawo inicjatywy ustawodawczej podlega określonym ograniczeniom. Mają one bądź rangę konstytucyjną, bądź ujęte są w regulaminie izby. Dotyczą one głównie projektów ustaw, a nie poprawek. Dlatego tak jak poprzednio, opozycja korzysta głównie z możliwości zgłaszania poprawek.

Po trzecie, po uzupełnieniu art. 41 Rada Ministrów utraciła w 2008 roku monopol na zastrzeganie niedopuszczalności propozycji ustawy lub poprawki jako nienależącej do zakresu ustawy lub pozostającej w sprzeczności z art. 38 konstytucji (materia ordynansów). Zatem obecnie to przewodniczący właściwej izby rozstrzyga co do niedopuszczalności propozycji ustawodawczej i może wystąpić w tej sprawie do Rady Konstytucyjnej.

Po czwarte, debata nad projektami rządowymi i propozycjami poselskimi ustaw toczy się w czasie posiedzenia nad wersją tekstu przyjętą w komisji, do której tekst został skierowany na podstawie art. 43, a nie jak poprzednio, w wersji przedłożonej przez rząd³²⁹. Ta zmiana zwiększa znaczenie komisji i odciąża sesje plenarne, ale wnoszenie poprawek do projektów poselskich jest wykonywane na podstawie art. 44 konstytucji, co daje rządowi nieograniczone możliwości oraz pełną swobodę w ich traktowaniu.

Po piąte, obecnie przewodniczący izby, a nie tylko premier, ma prawo do zwołania komisji mieszanej obu izb w celu opracowania jednolitego tekstu przepisów dyskutowanej ustawy. Wcześniej była to wyłączna prerogatywa rządu (art. 45, ust. 3). Inne istotne ograniczenia, gdy idzie o inicjatywę ustawodawczą, wynikają z art. 40 konstytucji, który nie dopuszcza możliwo-

³²⁹ Tamże, s. 297.

ści projektów ustaw zmniejszających zasoby publiczne lub zwiększających wydatki państwa.

Stałą praktyką jest, że większość zgłoszonych wniosków pochodzi ze strony rządowej. Są one zdecydowanie liczniejsze niż wnioski opozycji i znacznie częściej wpisywane do porządku obrad izby. Wnioski opozycji traktowane są raczej przez rząd jako gest woli, a nie realizacja praw wynikających z konstytucji. Dotyczą przeważnie szkolnictwa, prasy, szeroko pojętej kultury, systemu władzy lokalnej czy interesów indywidualnych w związku z interesem publicznym. Powoduje to, że system francuski określa szczególny rodzaj dynamiki politycznej, gdzie los opozycji nie jest uzależniony od gry na arenie parlamentarnej, lecz zależy wyłącznie od gry na arenie wyborczej³³⁰. Potwierdzone to zostało orzeczeniem Rady Konstytucyjnej z marca 1993 roku, kiedy *Conseil* rozpatrywała zgodność z konstytucją wnoszenia poprawek do ustaw, uznając równocześnie, że musi istnieć wymóg harmonii między poprawką a tekstem ustawy. Dało to opozycji prawo jedynie do prezentowania własnego stanowiska, a nie realny wpływ na proces decyzyjny w parlamencie. Wynika z tego, że punkt ciężkości w zgromadzeniu narodowym nie spoczywa na stosunku parlament – rząd, lecz usytuowany jest on na osi rząd – popierająca go większość parlamentarna, co sprawia, iż i w tym zakresie opozycja ma bardzo ograniczone możliwości. Prawo inicjatywy ustawodawczej było rzadko wykorzystywane przez parlamentarzystów. Powodem był wspomniany, decydujący wpływ egzekutywy na porządek obrad zgromadzenia narodowego do 2008 roku, kiedy to rząd był faktycznym dysponentem funkcji legislacyjnej. Egzekutywa mogła skutecznie sprzeciwić się wpisaniu projektu, na którym zależało opozycji. Pomimo tego praktyka zgłaszania wniosków legislacyjnych przez posłów nie zanikła. Mają one polityczny charakter i stanowią istotny element podkreślania przez opozycję programowej odrębności.

Nowym elementem w arsenale środków opozycji od 2008 roku jest także referendum z tzw. inicjatywy dzielonej. Zmiana w art. 11 konstytucji daje podstawę, by wniosek 1/5 członków parlamentu poparty przez 1/10 wyborców wpisanych na listy wyborcze doprowadził do referendum z „inicjatywy ludowej”. Nie oznacza to, że demokracja przedstawicielska nie jest chroniona. Jest zabezpieczona w następujący sposób:

- a) określa się minimalny termin (rok), podczas którego ustawa przyjęta przez parlament musi być stosowana, bez względu na to, jaki jest do niej stosunek obywateli;

³³⁰ A. Rinella, *Materiali per uno studio di diritto comparato su lo „Statuto costituzionale” dell’opposizione parlamentare*, Edizioni Università Trieste, Trieste 1999, s. 58.

- b) w przypadku fiaska danego referendum żadna nowa propozycja w tej materii nie może być zgłoszona przez dwa lata;
- c) ustawy z inicjatywy prezydenta Republiki poddane pod referendum nie podlegają kontroli Rady Konstytucyjnej. Immunitet ten nie dotyczy innych ustaw, które stały się przedmiotem referendum.

3.2. Funkcje kontrolne

Kontrola rządu to jedno z najważniejszych zadań parlamentu, opozycja ma tu do odegrania niezwykle istotną rolę. Dlatego też ustrojodawca doposażył parlament w środki i instytucje do sprawowania kontroli. Opozycja może sięgać po instrumenty określone w konstytucji (art. 49 i 50), regulaminie zgromadzenia narodowego oraz w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej. Gdy idzie o ustawę zasadniczą, to dodany został art. 47–2, który obarczył Trybunał Obrachunkowy zadaniem wspierania parlamentu w kontroli działalności rządu. Po drugie, zagwarantowano w art. 48 ust. 4, że jeden tydzień posiedzeń na cztery jest zarezerwowany priorytetowo oraz w kolejności ustalonej przez każdą izbę, na kontrolę działalności rządu i ocenę polityk publicznych. Po trzecie, do realizacji zadań związanych z kontrolą i oceną możliwe jest utworzenie komisji śledczych. Po czwarte, większą skuteczność parlamentu w wykonywaniu funkcji kontrolnej ma zapewnić zwiększenie liczby stałych komisji, ustalone ostatecznie na osiem. Do instytucji kontroli zalicza się również:

- a) wotum zaufania;
- b) wotum nieufności;
- c) wotum nieufności w związku z projektem określonej ustawy.

Zgodnie z konstytucją, w ramach pomocy dla parlamentu, Trybunał Obrachunkowy sporządzał od 1958 roku sprawozdanie o projekcie ustawy zatwierdzającej rachunki budżetowe. Dodatkowo, na mocy art. 10 ustawy z 1967 roku, pierwszy prezes Trybunału został upoważniony do przedstawiania komisjom finansów obu izb parlamentu ustaleń i spostrzeżeń Trybunału. Sygnalizowano, że po długim okresie przerwy parlament Francji znów zaczął interesować się realizacją budżetu, co było reakcją na ograniczenie jego kompetencji do uchwalania budżetu w ramach konstytucji V Republiki³³¹. Zasadniczy rozwój kontaktów, a wręcz dostosowanie pracy Trybunału do potrzeb parlamentu nastąpiło wraz z przyjęciem ustawy organicznej z dnia 1 sierpnia 2001 roku o ustawach finansowych państwa. Szczególnie

³³¹ J. Mazur, *Wspomaganie parlamentu przez Trybunał Obrachunkowy we Francji*, [w:] *Aktualne...*, dz. cyt., s. 341.

ważne było uzyskanie konsensusu głównych partii reprezentujących rząd i opozycję, dzięki czemu głosowanie nad tą ustawą przebiegło jednomyślnie. Za sprawą tej regulacji zmienił się sposób przygotowania i realizacji budżetu państwa. Reforma konstytucyjna z lipca 2008 roku nałożyła na Trybunał kolejne zadania: wspomaganie parlamentu i rządu w ocenie (ewaluacji) skuteczności polityki publicznej w różnych dziedzinach. Żądanie przeprowadzenia oceny może zostać zgłoszone przez przewodniczącego każdej izby parlamentu z inicjatywy własnej lub na wniosek właściwego organu danej izby. Po otrzymaniu zlecenia Trybunał obowiązany jest sporządzić opinię i przedłożyć sprawozdanie z toku prac nad jej wyrażeniem w terminie nie dłuższym niż rok.

Opozycja może inicjować debaty parlamentarne na temat polityki rządu zgłaszając odpowiednie wnioski do prezydium zgromadzenia narodowego. Jak już wspomniano, skuteczność tego środka jest jednak raczej ograniczona, dlatego większe znaczenie mają komisje parlamentarne, przede wszystkim komisje śledcze. Konstytucja z 1958 roku w ogóle nie zawierała postanowień o ich funkcjonowaniu. Podstawą funkcjonowania tego instrumentu kontroli był rządowy ordynans z 17 lutego 1958 roku w sprawie funkcjonowania izb parlamentu. Rozporządzenie to przewidywało w art. 6 możliwość tworzenia przez każdą z izb komisji śledczych (*d'enquête*) i komisji kontrolnych (*de controle*), ale wprowadzało także istotne ograniczenia dla tej formy kontroli³³². Status komisji śledczych zmodyfikowany został ustawą z 20 lipca 1991 roku, która zniosła rozróżnienie na „śledcze” i „kontrolne”. Do kontroli wykorzystywane były również tzw. misje informacyjne działające w 10-osobowym składzie. Ustawa konstytucyjna z lipca 2008 roku (nowy art. 51 ust. 2) nadała komisjom śledczym umocowanie konstytucyjne.

Wspomniano wcześniej, że także wnioski o wotum zaufania i nieufności wlicza się do działalności kontrolnej. Do złożenia wniosku o wotum zaufania upoważniony jest tylko premier, zaś do działania w tym zakresie upoważnia go wyłącznie rada ministrów. Opozycja ma natomiast dostęp do instrumentu wotum nieufności³³³. Regulują to przepisy art. 49 ust. 2 konstytucji. Wniosek taki jest dopuszczalny, jeżeli został podpisany przez co najmniej jedną dziesiątą członków zgromadzenia narodowego. Głosowanie nie może się odbyć przed upływem 48 godzin od momentu złożenia wniosku. Zapis ten ogranicza możliwość występowania z tego rodzaju inicjatywą małej grupie opozycji-

³³² L. Garlicki, *Komisje śledcze w parlamencie V Republiki Francuskiej*, Kancelaria Sejmu „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1993, nr 4 (10), s. 11–14.

³³³ W. Skrzydło, *Republika...*, dz. cyt., s. 110.

nej, zmuszając do szukania sojuszników dla tego przedsięwzięcia. Trzecim środkiem prawnym dającym możliwości opozycji jest okoliczność określona przez art. 49, ust. 3 konstytucji, gdzie mowa jest, iż premier może (po obradach rady ministrów), postawić wobec zgromadzenia narodowego wniosek o wotum zaufania dla rządu w związku z głosowaniem nad określonym tekstem legislacyjnym. W takim przypadku tekst uważa się za przyjęty, chyba że w ciągu 24 godzin po postawieniu kwestii zaufania zostanie złożony wniosek o udzielenie wotum nieufności, który zostanie uchwalony w sposób przewidziany w ustępie poprzednim.

4. Bilans reform instytucjonalnych i stabilność rządowa

Przeгляд zmian instytucjonalnych, jakie dokonane zostały w systemie politycznym V Republiki po 1958 roku, pozwala na stwierdzenie, że nie naruszyły one więzi z myślą polityczną generała de Gaulle'a. By nie poprzestać tylko na odniesieniu do formuły *semiprésidentielle*, tak jak określił ustrój francuski Duverger, wskazuje się na model „prezydencjalizmu demokratycznego” jako bliski systemowi V Republiki, przejmując, że znajduje się on w opozycji do systemu prezydenckiego lub parlamentarnego³³⁴. Zarówno większość parlamentarna, jak i opozycja nie stanowią w V Republice jednolitych obozów politycznych, co pokazał ostatnio przypadek rządu Manuela Vallsa. W marcu 2014 roku, po przegranych przez socjalistów wyborach municypalnych, premier Jean-Marc Ayrault podał się do dymisji. Prezydent François Hollande tego samego dnia desygnował Vallsa na stanowisko premiera. W skład rządu weszli wyłącznie ministrowie należący do PS oraz do Lewicowej Partii Radykalnej (*Parti radical de gauche* – PRG), ugrupowania socjalliberalnego działającego od 1972, ale od 1998 roku pod nową nazwą³³⁵. 25 sierpnia 2014 Valls ogłosił dymisję gabinetu, po tym jak minister gospodarki i odnowy produkcji Arnaud Montebourg skrytykował politykę gospodarczą prowadzoną przez rząd. Prezydent Hollande tego samego dnia powierzył Vallsowi misję utworzenia nowego, drugiego gabinetu. Skład rządu (ministrów i sekretarzy stanu) ogłoszono 26 sierpnia 2014³³⁶. Drugi rząd Vallsa był 38. rządem V Republiki. Zmiany w gabinecie były w większości związane z kryzy-

³³⁴ M. Granat, *Zakres...*, dz. cyt., s. 294.

³³⁵ *Sapin aux Finances, Cazeneuve à l'Intérieur; Royal à l'Ecologie... le gouvernement de Manuel Valls*, <http://www.francetvinfo.fr/politique/>, (dostęp: 2015.07.19).

³³⁶ *Composition gouvernement: les nouveaux ministres choisis par Manuel Valls*, <http://www.linternaute.com/>, (dostęp: 2015.07.19).

sem wewnętrznym i miały ograniczony zasięg. Ze stanowisk ministerialnych zostali dymisjonowani Arnaud Montebourg i Benoît Hamon. Minister Aurélie Filippetti zrezygnowała ze stanowiska w resorcie kultury w otwartym liście do premiera i do prezydenta. Dwie najbardziej znaczące promocje dotyczyły zmian stanowisk Najat Vallaud-Belkacem i Fleur Pellerin (która wcześniej była sekretarzem stanu do spraw handlu i turystyki). Premier musiał uciekać się do nadzwyczajnej procedury konstytucyjnej, by ratować swoją większość parlamentarną przed rozsypką.

Początkowo, tzn. po wyborach w 2012 roku, rząd miał komfortową większość w zgromadzeniu narodowym (331 deputowanych socjalistycznych i partii zielonych, czyli aż 42 głosy ponad większość bezwzględną). W miarę jak narastało rozczarowanie rządami lewicy, ta większość zaczęła się wykruszać. Po odejściu z koalicji ekologów również w szeregach PS, stanowiącej podstawowe zaplecze polityczne prezydenta i premiera, narastała coraz większa krytyka. Doszło w końcu do sytuacji, że rząd stracił nominalną większość absolutną: klub socjalistyczny liczył 288 deputowanych, czyli brakowało mu 1 głosu do przetrwania, w razie gdyby gabinet musiał ubiegać się o votum zaufania. W poszczególnych głosowaniach nad projektami ustaw ten brak dawało się jakoś uzupełnić, pozyskując brakujące głosy np. u ekologów lub u deputowanych niezrzeszonych, ale nie zawsze. Godzina prawdy przysła, gdy miał być głosowany projekt ustawy przygotowanej przez ministra gospodarki, Emmanuela Macrona, dotyczącej pobudzenia wzrostu gospodarczego. Ustawa ta napotykała sprzeciw posłów z PS. Problemu tego nie dało się obejść przez rutynowe pozyskiwanie brakujących głosów w innych klubach, bo o ile dla socjalistów projekt ten był zbyt liberalny, to dla prawicy okazywał się zbyt nieśmiały w liberalnym pobudzaniu wzrostu. Jednym słowem: w normalnej procedurze parlamentarnej ten projekt prawdopodobnie by przepadł, co byłoby początkiem upadku rządu. Dlatego premier zmuszony był sięgać po wspomniany, słynny art. 49 ust. 3 konstytucji.

Procedura ta pozwala na przyjęcie tekstu ustawy w pierwszym czytaniu, chyba że opozycja złoży i przegłosuje wniosek o votum nieufności dla rządu. Opozycja: kluby Unii na rzecz Ruchu Ludowego (*Union pour un mouvement populaire* – UMP) formacja, która jako jednolite ugrupowanie połączyła konkurujące ze sobą przez lata siły gaullistów i giscardystów oraz Unia Demokratów i Niezależnych (*Union des démocrates et indépendants* – UDI), stanowiąca federację o profilu centrowym i centroprawicowym, złożyły stosowny wniosek o votum nieufności, ale nie uzyskał on wymaganej większości. Dlaczego rząd przetrwał mimo jego widocznej słabości? Bo procedura 49 ust. 3 odwraca logikę większościową: to nie rząd ma się ubiegać o większość, ale

opozycja musi zebrać co najmniej 289 głosów (tyle wynosiła większość absolutna), żeby obalić gabinet (wtedy, naturalnie, przepada też ustawa). Rząd premiera Vallsa przetrwał latem 2015 roku, ale przekonano się również, że obóz władzy nie jest spójny³³⁷. W systemie francuskim można tak jednak rządzić nawet przez dłuższy czas. Metoda wyznaczona przez art. 49 konstytucji okazała się skuteczna, bo ratująca rząd przed upadkiem, ale pokazała również, że większość parlamentarna trzyma się razem nie tyle z powodu wspólnoty przekonań, ile ze strachu przed przyspieszonymi wyborami. Nie jest jednak to cecha wyłącznie systemu V Republiki, gdzie istotą instytucjonalnego współzamieszkiwania stała się nie tylko wymiennosc systemu rządów (który z bardziej prezydenckiego przekształca się w bardziej parlamentarny), lecz także wymiennosc opozycji, która nie musi już być (jak to ma miejsce w klasycznym systemie parlamentarnym) umiejscowiona wyłącznie w parlamencie³³⁸. Może być ulokowana w prezydenckim ośrodku władzy.

³³⁷ Pojawilo się na dodatek coraz więcej wątpliwości na temat nadmiernej brutalności policji przy okazji tłumienia pokojowych manifestacji związanych z walką o swobodę wypowiedzi i wolność sumienia. Po zamachu terrorystycznym na redakcję „Charlie Hebdo” w styczniu 2015 roku niewiele osób pomyślałoby, że zostanie on wykorzystany przez rząd do wprowadzenia ustawy określanej przez krytyków jako „francuski Patriot Act” (*Patriot Act Made in France: des mesures liberticides votées en catimini*, <https://mrmondialisation.org/> dostęp: 2015.10.28), która pozwoli tajnym służbom stosować różne metody szpiegowskie wobec obywateli i gromadzić informacje na ich temat bez nakazów sądowych. Chodzi m.in. o sytuacje związane z zapobieganiem aktom terroryzmu, ale także z naruszeniami republikańskiej formy ustroju francuskiego. Zważywszy na to, że lewica, w tym premier Valls, uznawała część prawicowej opozycji za antyrepublikańską, pojawiły się obawy o przyszłość francuskiej demokracji.

³³⁸ Atak terrorystów islamskich w Paryżu 14 listopada 2015 roku otworzył zupełnie nową płaszczyznę konfrontacji politycznej w Europie. Tym razem to państwo islamskie wzięło odpowiedzialność za serię skoordynowanych ataków w stolicy Francji, które w specjalnym oświadczeniu uznało Paryż za „stolicę perwersji i abominacji, kryjącą się pod sztandarem krzyża”.