

Jarosław Szymanek¹

Myśl polityczna twórców konstytucji V Republiki Francuskiej

Słowa kluczowe: konstytucja, V Republika, gaullizm, myśl polityczna, reforma państwa

Keywords: constitution, Fifth Republic, Gaullism, political thought, state reform

Streszczenie

Artykuł przedstawia tło ideowe powstania konstytucji Piątej Republiki Francuskiej. Punktem wyjścia jest założenie, że reforma państwa dokonana w 1958 r. miała swoje źródło w kryzysie wewnętrznym, jak i w otoczeniu międzynarodowym Francji. Kryzys wewnętrzny był związany z niestabilnością polityczną, a przede wszystkim zbyt silną pozycją parlamentu oraz chaotycznym systemem partyjnym. Otoczenie zewnętrzne z kolei to upadek międzynarodowej roli Francji oraz problemy dekolonizacji, szczególnie w Algierii. Artykuł przedstawia myśl polityczną osób tradycyjnie postrzeganych jako „ojcowie” konstytucji z 1958 roku. Zalicza się do nich André Tardieu, Raymonda Carré de Malberga, Rene Capitanta, Michela Debré i Charlesa de Gaulle’a. Artykuł udowadnia, że nie mieli oni identycznych pomysłów, że czasami ich poglądy ewoluowały. Ostatecznie jednak złożyły się na spójną myśl polityczną, która zapoczątkowała gaullizm, a w sensie ustrojowym położyła fundament pod konstytucję Piątej Republiki. Kluczowe dla tej myśli politycznej są: osadzenie systemu politycznego w tle wartości, pośród których znaczenie zasadnicze ma idea silnego państwa; uznanie konieczności zrównoważenia władz; wyeksponowanie roli prezydenta postrzeganego, niczym wojskowy, jako szef państwa.

¹ Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Zakładzie Historii Myśli i Ruchów Społecznych Instytutu Nauk Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: jaroslawszymanek@o2.pl.

Summary

Political thought of the creators of the Constitution of the French Republic

The article presents the background of the ideological formation of the Constitution of the French Fifth Republic. The starting point is the assumption that the state reform made in 1958 had its origin in the crisis internally and in the international environment of France. The internal crisis was associated with political instability, and above all very strong position of Parliament and the chaotic party system. The external environment, in turn, is the collapse of the international role of France and the problems of decolonization, particularly in Algeria. The article presents the political thought of traditionally perceived as the creators of the Constitution 1958. These include André Tardieu, Raymond Carré de Malberg, René Capitant, Michel Debré and Charles de Gaulle. Article proves that they did not have identical ideas that sometimes their views have evolved. Ultimately, however, they contributed to a coherent political thought, which began gaullism, and in the sense of the political system laid the foundation for the constitution of the Fifth Republic. Keywords for this political thought are the rear of the political system in the background values, among which is crucial idea of a strong state; recognition of the necessity to balance the authorities; visibility of the role of the president is perceived, like the military, as chef of state.

✱

Konstytucja V Republiki Francuskiej była wynikiem dążeń generała Charlesa de Gaulle'a i jego najbliższego otoczenia do zasadniczej zmiany systemu politycznego Francji. Wszystkim im była bliska *une certaine idée de la France*. Konstytucja wraz z całym swoim zapleczem ideowym i aksjologicznym była wyrazem negacji poprzedniego systemu politycznego zdominowanego przez partykularyzm partii politycznych, generujący szereg dysfunkcji, w tym zwłaszcza brak należytej efektywności działania poszczególnych władz publicznych². Stąd nie przypadkiem wybijającą się na pierwsze miejsce zasadą, mocno wyznawaną i jeszcze mocniej artykułowaną przez twórców konstytucji z 1958 r., była zasada silnego państwa i silnej egzekutywy (postrzeganej jednak nie samoistnie ale raczej jako narzędzie, za pomocą którego idee sil-

² Por. P. Viansson-Ponte, *Histoire de la République gaullienne*, Paris 1984, s. 30 i nast.

nego, a przede wszystkim skutecznego państwa chciano osiągnąć), przy czym obie zasady stawiano – w jakimś sensie – w opozycji do *status quo*³. Należy przy tym zaznaczyć, że – wbrew pozorom – nie były to wcale jakieś nowe pomysły czy idee. Już przecież w czasach III Republiki, a potem w powojennej IV Republice, dostrzegano potrzebę radykalnego wzmocnienia, w tym także ustabilizowania władzy wykonawczej, gdyż przerośnięty system parlamentarny (nie bez powodu nazywany wówczas chorym czy wręcz dewiacyjnym albo patologicznym) generował niestabilność polityczną, która w warunkach wielopartyjności stała się z czasem rozwiązaniem zupełnie nieracjonalnym, skąd *nomen omen* wziął się postulat racjonalizacji państwa i jego instytucji politycznych.

Przerośnięty czy też wybujały parlamentaryzm nie był zresztą jedynie *maladie française*, o czym najlepiej przekonuje jego swojsko brzmiąca nazwa, tj. „sejmokracja”. Niemniej na gruncie francuskim parlamentarny system rządów, w tak ortodoksyjnej odsłonie jaką bez wątpienia był parlamentaryzm monistyczny, miał swoje silne, historyczne i teleologiczne uzasadnienie. Wraz z powszechnym prawem wyborczym, wprowadzonym już w 1848 r., utożsamiał on bowiem demokratyczną orientację państwa, będąc jednocześnie najlepszym zabezpieczeniem przed groźbą nawracającego autorytaryzmu, która dla Francuzów była istną zmorą od czasów co najmniej II Cesarstwa. Stąd nieprzypadkowo we francuskim słowniku doktryn politycznych pojęcia parlamentaryzmu i demokracji postrzegano prawie jak synonimy (zwłaszcza w czasach III wcielenia Marianny).

Dlatego też podczas prac nad konstytucją V Republiki zasada parlamentaryzmu była niekwestionowana (aczkolwiek nie miała wyraźnie zakreślonych granic). Świadczy o tym najlepiej ustawa konstytucyjna z 3 czerwca 1958 r.⁴,

³ Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Filozofia ustroju politycznego w konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 25 i nast. Zob. także J.P. Ricci, *Les idées politiques à l'origine de la Constitution de 1958*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution*, red. D. Chagnollaud, Paris 2008, s. 13 i nast.

⁴ *Ustawa konstytucyjna z 3 czerwca 1958 r.*, [w:] *V Republika Francuska Idee, Konstytucja, Interpretacje*, wybór i oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010, s. 221. O ustawie zob. J. Zakrzewska, *Tryb przygotowania i uchwalania Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 roku*, „*Studia Konstytucyjne*” 1990, t. VI, s. 84 i nast. Szerzej na temat okoliczności przyjęcia nowej konstytucji zob. K.M. Ujazdowski, *Geneza i tożsamość Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013, s. *passim*.

stanowiąca m.in., że: jedynym źródłem władzy jest głosowanie powszechne, a władza wykonawcza i ustawodawcza muszą być rozdzielone i równoważone (czego dotychczas brakowało), natomiast rząd, niezależnie od jego przyszłych kompetencji, musi ponosić odpowiedzialność przed parlamentem (co tradycyjnie było uznawane za element konieczny parlamentarnej odmiany rządów, która co prawda może występować w różnych odmianach i konfiguracjach, ale jej wspólnym mianownikiem i zarazem warunkiem *sine qua non* jest właśnie odpowiedzialność polityczna egzekutywy przed legislatywą).

Parlamentaryzm, który w przyszłym ustroju konstytucyjnym został więc zdeterminowany przez ustawę czerwcową, był jednak – w jakimś sensie – ideą tyleż ogólną, co ogólnikową. Stąd w pracach konstytucyjnych mogło dojść do jego zracjonalizowania na wiele sposobów, przy ciągłym utrzymaniu idei odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem⁵, a zarazem wprowadzeniu korekt niekiedy daleko idących. Było tak tym bardziej, że twórcy przyszłej konstytucji byli zdecydowanymi akolitami idei silnej władzy wykonawczej, w której dopatrywali się zasadniczego elementu sprawnego systemu rządów, a w dalszej kolejności sprawnego państwa. Parlamentaryzm rozumiany w sposób absolutystyczny był bowiem dla nich wszystkich równoznaczny z politycznym rozgardiaszem, brakiem spójności politycznych działań, które są labilne głównie za sprawą chimerycznych, niekiedy bardzo krótkotrwałych sojuszy politycznych, pozbawionych wyraźnych podstaw aksjologicznych gdyż najczęściej konstruowanych w imię realizacji doraźnych interesów. Należy zaznaczyć, że twórcy nowego ustroju, wbrew temu co się niekiedy sądzi⁶, nie byli wcale przeciwnikami idei parlamentu i parlamentaryzmu. Można ich raczej nazwać przeciwnikami wysoce specyficznych warunków parlamentaryzmu *a la français*⁷, do których zaliczano brak rów-

⁵ Która to zasada, w doktrynie francuskiej, stanowi właściwie jedyny, nienaruszalny a zarazem definicyjny element systemu parlamentarnego.

⁶ I np. tego, że przypisuje im się czasami „wygnanie parlamentu” (*la relégation du parlement*) z konstytucji z 1958 r. Por. J. Gicquel, J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2007, s. 474.

⁷ A jeśli już byli przeciwnikami to nie tyle parlamentu i parlamentaryzmu co raczej specyficznego podejścia do nich, określanego we Francji mianem *éminente* – P. Blachèer, *Le Parlement en France*, Paris 2012, s. 11. Na temat tego jak bardzo skrajne były podejścia do idei parlamentarnych we Francji szerzej zob. J. Szymanek, *Parlament we francuskiej tradycji ustrojowej*, „Przeгляд Sejmowy” 2013, nr 6, s. 93 i nast.

nowagi instytucjonalnej między legislatywą a egzekutywą; dość paradoksalną (bo *a priori* przecież nie założoną) słabość legislatywy, głównie z powodu słabości systemu partyjnego, która to słabość każdy parlamentarizm naraża na dryfowanie w kierunku nietrwałości i niestabilności bez względu na to jak wygląda jego formalna postać; i wreszcie brak w instytucjonalnej architekturze państwa silnego, mocno zdefiniowanego *clé de voûte*, przez co cały system pozbawiony był możliwości amortyzacji przed wstrząsami i innego rodzaju niebezpieczeństwami.

Silna władza wykonawcza, będąca nicią przewodnią wszelkich pomysłów sanacji państwa w najbliższym otoczeniu generała Ch. de Gaulle'a, była jednak pomyślana nie tylko jako remedium na ustawiczne kryzysy parlamentarizmu najpierw III, a potem IV Republiki ale także jako odpowiedź na swoisty kontekst międzynarodowy w jakim znalazła się Francja w latach 50. XX wieku. Pomysł zasadniczej przebudowy państwa (czy też – jak mawiali sami twórcy konstytucji V Republiki – odbudowy jego autorytetu⁸) od samego początku był dużo bardziej ambitny. Chodziło bowiem o całkowitą zmianę i o odniesienie tej zmiany do nowych wyzwań przed jakimi stanęła Francja w połowie XX wieku. Problemem palącym były m.in. dekolonizacja Indochin czy sprawa Maghrebu. Zwłaszcza kryzys algierski pokazał porażający wręcz brak skuteczności w decydowaniu o sprawach kluczowych dla interesów państwa, a przede wszystkim to, że sprawy zewnętrzne oddziałują niezwykle silnie na interior, podkopując sensowność najważniejszych instytucji politycznych. Innym wyzwaniem, które wymagało przebudowy mechanizmów działania państwa było wkroczenie Francji w erę atomu, który stał się zasadniczą siłą militarną we francuskiej polityce bezpieczeństwa. To z kolei rzutowało na konieczność reorientacji całej polityki zagranicznej, w przypadku której Francja – po II wojnie światowej – została zepchnięta na margines, tracąc – na rzecz USA – status dyplomatycznego mocarstwa, jakim była przed 1939 r.⁹ Jak widać kontekst międzynarodowy, obok samego wewnętrznego kryzysu rządów parlamentarnych (który najlepiej znamionował fakt, że przez dwa

⁸ P. Avril, *Signification de la V^e République*, „Pouvoirs” 1977, nr 4, s. 91 i nast.

⁹ Stąd m.in. powojenne określanie Francji mianem „chorego człowieka Europy”, które dla de Gaulle'a było niezwykle pesymistyczne i stało się sprężyną napędową dla dokonania radykalnych zmian. Por. J. Kukulka, *Przedmowa do wydania polskiego*, [w:] Ch. de Gaulle *Pamiętniki nadziei*, Warszawa 1974, s. 5.

naście lat istnienia IV Republiki funkcjonowało 24 rządów), był drugim niezwykle ważnym powodem uruchomienia prac nad zasadniczą zmianą ustroju Francji¹⁰. Dzięki temu pomysły jakie były udziałem twórców konstytucji, a jakie odnosiły się do koncepcji zbudowania Francji od nowa (*pour construire à partir de zéro*) nie były pomysłami wyizolowanymi czy epizodycznymi albo incydentalnymi, a wszystkie one razem wzięte miały dokonać zasadniczej przebudowy instytucji politycznych, tak aby Francja na powrót stała się silna i dumna (*forte et fière*), które to określenie było *fil conducteur* założycieli V Republiki. Grono tych ostatnich było stosunkowo wąskie, a mianem właściwych twórców konstytucji V Republiki, prócz oczywiście samego Charlesa de Gaulle'a, określa się André Tardieu, Raymonda Carré de Malberga, Rene Capitanta oraz, uznawanego za głównego autora tekstu konstytucji V Republiki, Michela Debré. Oczywiście ich biografie polityczne były bardzo różne. Także ich poglądy i zaczniny ideowe, składające się w swoim całości na oryginalny ustój V Republiki, nie były równomierne i we wszystkim zgodne. Każdy z nich akcentował różne elementy, każdy miał nieco odmienne zapatrywania na poszczególne części składowe francuskiego systemu konstytucyjnego oraz jego aksjologię, niemniej łączyła ich wszystkich idea *l'État fort avec des valeurs fortes*.

André Tardieu: autentyczny podział i równowaga władz

Był politykiem i zaangażowanym w sprawy społeczno-polityczne pisarzem. Od 1914 r. był też członkiem Izby Deputowanych, a później aktywnym uczestnikiem budowania rządów w latach 20. i 30. XX w. Podczas apogeum swojej politycznej kariery był aż trzykrotnie premierem – w 1929, 1930 i 1932 r. W swojej polityce mocno nawiązywał do wyznawanych w tym czasie w Ameryce zasad keynesizmu i *New Dealu* Franklina Delano Roosevelta. Jego największym zrealizowanym projektem ustrojowym było wprowadzenie szerokiego pakietu socjalnego. Przewidywał on m.in. rozpoczęcie masowych robót publicznych, jak również wprowadzenie bezpłatnego szkolnictwa ponadpodstawowego. Za jego rządów zainicjowano także we Francji ubezpieczenia

¹⁰ Puentowanym we francuskiej literaturze określeniem „czynnika 3 x A”, tj. Algieria (*Algérie*), Atom (*atome*) i sprawy zagraniczne (*affaires étrangères*).

społeczne, co najlepiej oddawało mocno socjalny profil jego poglądów politycznych. André Tardieu nie ograniczał się jednak wyłącznie do kwestii socjalnych. Próbował on wprowadzić we Francji anglo-amerykański styl rządzenia, co nie przysporzyło jemu ani jego obozowi politycznemu popularności¹¹.

Jak podkreśla Monique Clague, działania i idee Tardieu można uznać za działania, które w przyszłości mogliby podjąć gaulliści¹², stąd w jakiś sensie – patrząc na chronologię rodzenia się idei gaullistowskich – może być on postrzegany jako protoplasta późniejszej, V Republiki. Jego główną ideą była polityka dobrobytu (*la politique bien-être*), która utożsamiana była z polityką prowadzoną w USA podczas *New Dealu*. Stany Zjednoczone jawiły się mu jako idealny wręcz kompromis pomiędzy kapitalizmem, który „nie był ani rewolucyjny, ani reakcyjny” (*ni révolutionnaire, ni réactionnaire*), a zarazem jako państwo – z punktu widzenia swoich instytucji – zbudowane wzorcowo.

Stąd też Tardieu dążył do zreformowania modelu rządzenia we Francji, najlepiej w duchu amerykańskim, z silnym politycznie i personalnie przywództwem prezydenckim (co także przecież było rzeczą charakterystyczną dla gaullistów), którego przeciwieństwem była znana mu doskonale *la constitution Grévy*¹³. Dlatego jego zdaniem Francja powinna stać się republiką prezydencką. Był on także konsekwentnym zwolennikiem polaryzacji sceny politycznej. W jego mniemaniu dwie partie: konserwatywna, oraz reprezentująca robotników powinny rywalizować ze sobą dokładnie tak jak partie Demokratów i Republikanów w Stanach Zjednoczonych. W poglądzie tym nie był zresztą Tardieu odosobniony. Bardzo wielu konstytucjonalistów doby III Republiki dopatrywało się zasadniczego, a czasami wręcz jedyne go powodu słabości instytucjonalnej ówczesnej Francji w słabości sceny polityczno-partyjnej, generowanej wielopartyjnością i wywołanym przez nią rozgardiaszem, dla której alternatywą powinno być budowanie silnej dwupartyjności na wzór brytyjski czy amerykański¹⁴. Instytucja Prezydenta Republiki oraz rząd – w opinii Tardieu – powinny być uniezależnione od parlamentu (silna

¹¹ M. Clague, *Vision and Myopia in the New Politics of André Tardieu*, „French Historical Studies”, 1973, vol. 8, nr 1, s. 107.

¹² Ibidem, s. 108.

¹³ Czyli układ polityczno-instytucjonalny wytworzony w praktyce jaki zaciążył na całej niemalże (nie licząc krótkiego okresu początkowego) historii III Republiki.

¹⁴ Por. J. Barthélemy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 2004, s. 181.

wersja rozdzielenia władz, za którą opowiadał się konsekwentniej Tardieu, wychodząc z założenia, że właśnie brak podziału czy też jego niekonsekwencja były przyczyną zmyru jaka targała ustroj III Republiki)¹⁵. To właśnie Tardieu wprowadził do dyskursu politycznego i upowszechnił stwierdzenie, którym później chętnie i często posługiwali się gaulliście, że Francja to „ciało bez głowy” (*un corps sans tête*)¹⁶. Dlatego, zdaniem Tardieu, myśląc o przebudowie instytucjonalnej należało w pierwszym rządzie pomyśleć o silnym i stanowczym liderze, który będzie strażnikiem interesu narodowego. Z oczywistych powodów liderem takim powinien być prezydent, który w politycznym pejzażu kraju będzie miał więcej prestiżu i kompetencji aniżeli tylko „mistrz ceremonii na wystawach chryzantem”¹⁷. Głowa państwa, w opinii Tardieu, miała być raczej arbitrem czy kapitanem, które to określenia – jak wiadomo – zdominują debatę konstytucyjną z 1958 r., a które będą wyznaczały linię konstruowania silnej, stanowczej, pewnej siebie i ambitnej prezydentury¹⁸. Zdaniem Tardieu wszystkie słabości Francji międzywojennej były słabościami, których geneza tkwiła w bylejakości francuskiej polityki dryfującej po wzburzonych wodach partyjnego pieniactwa, bez wyraźnie określonego celu. Partie polityczne, ta diagnoza jak się później okaże będzie znowu stałym elementem podejścia gaullistów do zagadnienia reform ustrojowych, są prawdziwą zgorą sytemu politycznego, elementem zniekształcającym wolę narodu, a zarazem niepotrzebnie atomizującym społeczeństwo. Uważał on np., że problem Francji w latach 20. z utrzymaniem stabilności finansowej i olbrzymią inflacją to problem nie tyle ekonomiczny, co polityczny. Było tak, gdyż jego zdaniem podzieleni na partie i frakcje politycy nie byli w stanie dojść do rozwiązania, które byłoby tożsame z interesem narodu. Interes ogółu czy wszystkich (*intérêt général*) to znowu pojęcie, które jest centralną kategorią w myśli politycznej A. Tardieu, a później – jak wiadomo – w myśli obozu politycznego, który zbudował ustroj V Republiki.

Po zakończeniu kariery politycznej André Tardieu skoncentrował się na pisaniu książek krytycznie odnoszących się do ustroju III Republiki. W swo-

¹⁵ J. Chevalier, *Histoire des institutions politiques de la France moderne. 1789–1945*, Paris 1958, s. 546.

¹⁶ A. Tardieu, *Reforma państwa*, [w:] *V Republika Francuska...*, s. 100.

¹⁷ J. Gicquel, J.-É. Gicquel, op.cit. s. 544.

¹⁸ Por. J. Massot, *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, Paris 1987, s. 73 i nast.

ich ocenach był on niekiedy bardzo radykalny potępiając ustrój wybujałego parlamentaryzmu z dominującą rolą partii politycznych wpisanych w wielopartyjną rywalizację polityczną, która traciła z pola widzenia sprawy najważniejsze, a koncertowała się na krótkoterminowych awantazach w postaci synekur dla poszczególnych polityków czy ugrupowań partyjnych. We wszystkich swoich publikacjach dawał Tardieu wyraz poparcia dla idei silnego państwa. Miało być ono według niego strażnikiem ogólnych interesów narodu, ponad partykularnymi interesami jednostek¹⁹. Czas pokaże, że to myślenie determinowało postawy polityczne Charlesa de Gaulle'a i jego najbliższego otoczenia w 1958 r. i właśnie dlatego to Tardieu jest uznawany za tego, który rozpoczął snuć myśl polityczną, później uformowaną jako gaullistowska wizja nowego państwa.

W swojej najważniejszej książce *La réforme de l'État*²⁰ Tardieu rozwija pomysły, które z większą czy mniejszą determinacją próbował realizować podczas zaangażowania w polityce. To właśnie w tej pracy pojawia się słynne określenie „ciała bez głowy”, czyli Francji bezsilnej, pozbawionej realnego, silnego centrum decydowania politycznego. Jak pisał sam Tardieu we Francji „brakuje władzy. Mówi się o tym na lewicy. Mówi o tym prawica. Szepce o tym centrum. Nie ma ciała bez głowy, nie ma zbiorowości bez szefa”²¹. Dalej sugestywnie analizuje pozycję Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów wskazując, że centrum władzy jest właściwie puste. „Kto we Francji jest szefem? Nie jest nim Prezydent Republiki, ograniczony do funkcji reprezentacyjnych, a innym razem do mechanicznego rozwiązywania kryzysów rządowych. Nie jest nim również Prezes Rady Ministrów, zdradza-

¹⁹ Jak podaje Monique Clague jego idee były w opozycji do filozofa Émila-Augusta Chartiera, który potocznie nazywał się *Alain*. Był on profesorem liceum im. Henryka IV, które ukończył A. Tardieu. Sądził on, że ogólny interes narodowy jest pojęciem abstrakcyjnym i w rzeczywistości nie istnieje. To samo można powiedzieć o woli ogółu, która jest co najwyżej zręczną figurą retoryczną. W jego opinii interes ogółu to co najwyżej metafizyczny tyran. W sensie kolektywny istnieje jedynie opinia publiczna, która jest zbiorem partykularnych, indywidualnych opinii, ale nie tworzy nowej jakości innej niż arytmetyczna suma opinii indywidualnych. Zob. M. Clague, op.cit., s. 117.

²⁰ A. Tardieu, *La Réforme de l'Etat, les idées maîtresses de „l'heure de décision”*, Paris 1934. Poza tym znaczącą publikacją, choć zblakła w porównaniu do *Reformy państwa* była broszura: A. Tardieu, *La révolution à refaire. II. la profession parlementaire*, Paris 1937.

²¹ A. Tardieu, *Reforma państwa...*, s. 100.

ny szef gabinetu, którego skład podyktowały grupy i koterie i którego izby parlamentarne przypierają do muru, gdy tylko zaczyna się lektura oświadczeń rządowych”²². Według Tardieu poszczególne władze nie są swobodne w rządzeniu. Są w zbyt dużym stopniu ograniczane przez władzę ustawodawczą (w sensie politycznym), partie polityczne (w sensie politycznym) oraz przez oligarchię (w sensie ekonomicznym). Jak sugestywnie pisał Tardieu „Wszystko we Francji – począwszy od egzekutywy zniewolonej przez legislatywę aż po legislatywę oraz elektorat zdominowane przez oligarchię – potwierdza porażkę tej niezależności, porażkę władzy materialnej i moralnej”²³. Autor ów stan rzeczy nazywa podwójnym zniewoleniem, a brak swobody władzy łączy z pełną swobodą działania elektoratu, która jednak w warunkach wielopartyjnych jest – w dłuższej perspektywie – zabójcza. Dlatego jest on zdania, że stan ten można jedynie okiełznać poprzez reformę lub rewolucję²⁴.

Wśród rozwiązań ustrojowych proponowanych przez Tradieu na czoło wysuwa się zapewnienie równowagi między legislatywą a egzekutywą. W opinii autora brak takiej równowagi w ustroju III Republiki był podstawowym powodem wszystkich, późniejszych słabości i niedomagań systemowych. Dlatego też z takim zainteresowaniem oglądał on amerykańskie instytucje polityczne i uznawał, że konstruują one niemalże idealny ustrój, w którym znakomicie wyważone są zasady rozdzielania władz i ich równoważenia. Uznanie dla ustroju politycznego USA pociągnęło za sobą również lansowanie koncepcji niezwykle silnej prezydentury, która stała by się jednak silna nie tylko kompetencyjnie (prawnie) ale również moralnie czy etycznie, co później będzie *l'idée fondamentale de politique* obozu związanego z osobą de Gaulle'a.

Niemniej A. Tradieu miał jeszcze jeden pomysł, który znalazł swoje odzwierciedlenie w konstytucji z 1958 r. i który był silnie akcentowany przez gaullistów jako niezwykle istotny element odnowy państwa. Pomysłem tym było referendum konsultacyjne, które miało urealnić głosowanie powszech-

²² Ibidem.

²³ Warto zauważyć, że autor często używa określenia „władzy” czy „siły moralnej” (*puissance morale*), co także – w późniejszym czasie – wykorzystają gaulliści, którzy przecież swój program polityczny w bardzo dużym stopniu oprą o wartości moralne czy etyczne. Szerzej na ten temat G. Quagliariello, *La religion gaulliste*, Paris 2006, passim.

²⁴ A. Tardieu, *Reforma państwa...*, s. 102–104.

ne²⁵. Autor „Reformy państwa” postrzegał jednak referendum nie tylko jako instytucja pro-obywatelską i pro-demokratyczną – jak zwykle się dziś sądzić – ale przede wszystkim jako szalenie ważną instytucję równowagi władz. Miałoby być ono wszakże przeciwwagą dla władzy parlamentu, która – jak uczyło doświadczenie III Republiki – zawsze miała tendencję do wychodzenia poza konstytucyjnie określoną skalę. Dzięki temu sztandarowy pomysł A. Tardieu, czyli równowaga władz była także równowagą demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej. W zamysle autora referendum konsultacyjne miałoby poprzedzać właściwe uchwalanie ustaw i dzięki temu wiązać legislatywę i władzę wykonawczą. Referendum, jak postulował Tardieu powinno być zarządzane przez prezydenta na wniosek rządu, co miało pokazywać role w dualistycznej władzy wykonawczej, w której rząd rządził (w znaczeniu prowadził codzienną politykę), natomiast prezydent obejmował rząd swoją polityczną kuratelą i występował w charakterze paternalistycznego ojca narodu i zarazem interlokutora suwerena²⁶. Głównymi celami referendum według Tardieu miały być: niwelacja przewagi parlamentu (która była jednym z zasadniczych powodów atrofii systemu politycznego III Republiki), względna równowaga między władzami i podmiotami polityki (*vide* organy państwa – suweren) oraz, co także miało niebagatelne znaczenie, zmniejszenie roli oligarchii w systemie politycznym, poprzez podejmowanie pewnych decyzji poza nią.

André Tardieu, choć wniósł, jak się później okazało, kluczowe elementy do przyszłego dyskursu gaullistowskiego dotyczącego reformy państwa (postulat silnej władzy wykonawczej; charyzmatyczna rola prezydenta jako lidera politycznego; zabarwienie pojęcia władzy niezwykle istotną dla gaullistów komponentą moralną; instytucja referendum jako bufor zabezpieczający przed pełzającą parlamentaryzacją ustroju) nie jest dzisiaj, wbrew pozorom, popularną i pamiętaną postacią. Brak popularności towarzyszył mu zresztą również wówczas, kiedy jako aktywny polityk próbował realizować swoje ambitne zamierzenia. Współcześni mu politycy zarzucali Tardieu nadmierne rewizjonizm instytucjonalny, z jednej strony oraz zbyt radykalne pomysły socjalne, z drugiej. Po wojnie z kolei nad ideami politycznymi A. Tardieu

²⁵ Ibidem, s. 100.

²⁶ Pomysł ten znalazł swoje odzwierciedlenie w 11 art. konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r.

zawisło widmo dyskredytującego faszyzmu, co również nie przydało autorowi *Reformy państwa* popularności. Watro może w tym miejscu nadmienić, że w 1934 r. Tardieu został powołany na stanowisko ministra w rządzie Gastona Doumergue'a. Obaj politycy byli ze sobą zgodni co do konieczności podjęcia pewnych, mocno ograniczonych zresztą, reform instytucjonalnych. Z inspiracji Tardieu G. Doumergue zgłosił nawet projekt przewidujący wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem ustawodawczej, w tym zwłaszcza zniesienie zgody Senatu na rozwiązanie Izby Deputowanych i odebranie jej możliwości wprowadzania poprawek do ustawy budżetowej (co można dziś określić mianem pierwszej reformy proponowanej w duchu gaullistowskim). Jak się można było spodziewać projekty te upadły na forum parlamentu, który podchodził do nich wielce nieufnie traktując je jako zamach na parlament. Niemniej te same projekty odżyły później we francuskich ligach faszystowskich²⁷, a sam Doumergue był członkiem jednej z nich²⁸. I to właśnie za sprawą potencjalnych powiązań z początkami francuskiego faszyzmu André Tardieu jest dzisiaj skrzętnie omijany jako jeden z twórców konstytucji V Republiki, mimo że odcisnął on swoje mocne piętno na ostatecznie przyjętych rozwiązaniach instytucjonalnych, które stały się znakiem rozpoznawczym ustroju zbudowanego w 1958 r.²⁹

Raymond Carré de Malberg: autorytet konstytucji i potrzeba referendum

O ile André Tardieu można bez wątpienia uznać za pierwszego aktywnego polityka III Republiki Francuskiej, który chciał w sposób praktyczny wpłynąć na zmianę ustroju państwa, szczególnie jeśli chodzi o wprowadzenie referendum konsultacyjnego oraz ograniczenie nadmiernej – jak sądził – przewagi legislatywy nad władzą wykonawczą, o tyle Raymonda Carré de Malberga należy uznać za najwy-

²⁷ Które były bardzo silne, tak samo zresztą jak francuski ruch faszystowski, o którym dzisiaj wstydliwie się milczy, a z którym część gaullistów jeśli nawet nie personalnie to ideowo była blisko związana, co dotyczy choćby M. Debre. Por. M. Wincok, *Nationalisme, antisémitisme et fascisme en France*, Paris 2014, *passim*.

²⁸ M. Sobolewski, *Od Drugiego Cesarstwa do Piątej Republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870–1958*, Warszawa 1963, s. 169.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. F. Monnet, *Refaire la République. André Tardieu, une dérive réactionnaire, 1876–1945*, Paris 1993, *passim*.

bitniejszego teoretyka prawa, który zajmował się tą problematyką i który w wielu miejscach swojej twórczości naukowej podnosił kwestię niezbędnej racjonalizacji ustroju Francji. Nie można więc go pominąć przy omawianiu twórców konstytucji V Republiki, zwłaszcza, że wszystkim im bliska była idea reformy państwa i racjonalizacji podstaw aksjologicznych i organizacyjnych jego ustroju.

Raymond Carré de Malberg był znanym w całej Europie prawnikiem i teoretykiem prawa publicznego i konstytucyjnego. W okresie międzywojnia napisał on dwa fundamentalne dzieła, do dnia dzisiejszego będące elementarzem nauki teorii prawa i prawa konstytucyjnego, mianowicie *Contribution à la théorie générale de l'État*, oraz *La loi, expression de la volonté générale*. Carré de Malberg traktuje państwo jako instytucję, która posiada nadrzędny autorytet i cel. Oba aspekty, tj. autorytet państwa i jego cel determinują konieczność istnienia silnego państwa. Państwo nie jednak celem samym w sobie. Silne i stabilne państwo jest bowiem dla Carré de Malberga najskuteczniejszą gwarancją wolność każdego obywatela, a to z kolei wymaga harmonii działania organów państwowych, w organizacji których powinno się unikać asymetrii, a co za tym idzie tak je konstruować aby wszystkie one ze sobą kooperowały i dzięki temu pilnowały demokratycznej orientacji ustroju, dla której największymi zagrożeniami są brak stabilności oraz nierównowaga instytucjonalna.

Raymond Carré de Malberg, jak wszyscy protoplaści V Republiki, plasował się po stronie oponentów ustroju politycznego III Republiki Francuskiej. System parlamentarny stworzony nad Sekwaną pod koniec XIX w. przejawiał według niego znamiona politycznej ortodoksji, która dla państwa – zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej – była zabójcza. Polegała ona na tym, że władza ustawodawcza pozyskała pełną siłę normatywną (*plein de force normative*), jako jedyny i bezkonkurencyjny reprezentant woli narodu, co zaburzyło funkcjonowanie układu instytucjonalnego III Republiki. Tymczasem, jak pisał de Malberg „jako reprezentant woli powszechnej, parlament ma władzę, w każdym przypadku i w każdej sprawie, aby samodzielnie tworzyć prawo lub też umożliwić egzekutywie tworzenie prawa za pośrednictwem dekretu, na tyle oczywiście, na ile pozwala ustawowe upoważnienie, pozostające rękojmią suwerenności narodu, realizowanej *via* par-

lament”³⁰. Istotą władzy ustawodawczej, co było stałym elementem myśli de Malberga, jest bowiem wypowiedzanie się w imieniu suwerena i stanowienie prawa albo samodzielnie albo, po akceptacji, przez władzę wykonawczą, która podporządkowana legislatywie musi mieć jednak obszar władzy własnej (stanowiącej domenę egzekutywy) i władzy dzielonej (stanowiącej pole wspólnych działań legislatywy i egzekutywy). Na tę ostatnią składa się m.in. władza ustanawiania norm prawnych o mocy ustawy (dekretu), które powinny być konkurencyjnym – wobec właściwych ustaw parlamentarnych – aktem prawnym oddziałującym ze skutkiem powszechnym. W konsekwencji, w zakresie stanowienia norm ustawowych parlament, jako reprezentant woli ogółu, ma władzę aby wydawać akty ustawodawcze wydane bezpośrednio przez siebie, jak również ma prawo tworzyć normy ustawowe przy pomocy egzekutywy, która jednak może wydawać dekrety po uprzednim wprowadzeniu zezwalającej ustawy przez parlament, co gwarantuje skuteczną kontrolę legislatywy na tworzeniu prawa, a co jest kluczem właściwie rozumianego rozdzielenia władz i wyodrębnienia obszarów działania właściwego dla każdej z nich. Rozdzielnie to nigdy nie jest absolutne. Stąd dla sprawnego działania wymagane są elementy współdziałania władz (*coopération de pouvoirs*), a takim m.in. jest podzielona prerogatywa ustawodawcza, która pozwala stanowić ustawę albo samodzielnie przez parlament albo przez parlament wspólnie z egzekutywą (w odniesieniu do dekretu). W konsekwencji ortodoksja parlamentarna cechująca III Republikę, o jakiej pisał de Malberg, przejawiała się pozbawieniem egzekutywy możliwości stanowienia norm o randze ustawy, co podkopywało całą logikę działania państwa, gdyż eliminowało mechanizm kooperacji władz, bez którego system wcześniej czy później się wynaturza i tworzy rozmaitego rodzaju dewiacje. Taką dewiacją była dla Carré de Malberga III Republika Francuska, która ujawniała cechy „parlamentaryzmu absolutnego”, który siłą rzeczy destabilizował państwo i koniec końców je dewalutował³¹. Było tak gdyż różnice między władzą ustawodawczą,

³⁰ R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté generale: etiuete sur le concept de la loi dans la constitution de 1875*, s. 86, [cyt. za:] P.L. Lindseth, *The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s*, „The Yale Law Journal”, 2004, vol. 113, nr 7, s. 1380.

³¹ R. Carré de Malberg, *Teoretyczne rozważania na temat związku między referendum a systemem parlamentarnym*, [w:] *V Republika Francuska...*, s. 122.

a wykonawczą zostały w III Republici zatarte. Supremacja parlamentu jako reprezentacji woli ogółu była nie kwestionowana i stanowiła swoiste *perpetuum mobile* dla ciągłego poszerzania jego władzy i równoczesnego limitowania poczynań władzy wykonawczej³², która straciła dzięki temu obszar władzy własnej (*pouvoirs propres*).

Raymond Carré de Malberg był zdania, że system parlamentarny III Republiki oprócz zatarcia formalnych granic pomiędzy poszczególnymi władzami, zatarł także granicę między wprowadzaniem ustaw zwykłych, a zmianą, bądź nowelizacją konstytucji³³. To zdaniem autora *Contribution à la théorie générale de l'État* podkopywało istotę porządku prawnopolitycznego, gdyż osłabiało aksjologiczny wymiar państwa, a jego poszczególne instytucje obracało w niwecz. Zrównanie procedury zmiany konstytucji z procedurą zmiany ustawy zwykłej (czemu dodatkowo sprzyjał brak właściwej konstytucji przez cały okres istnienia III Republiki) uderzało bowiem w fundament ustroju, jakim była suwerenność narodowa. Konstytucja uzyskiwała wszakże kształt, odpowiadający każdorazowej władzy ustawodawczej, która dzięki temu zastępowała samego suwerena. Znajdowało to wyraz w hołdowaniu zasadzie suwerenności parlamentu, a nie suwerenności narodu, co było głównym grzechem parlamentaryzmu absolutystycznego, który w ten sposób całą logikę działania państwa wywracał do góry nogami. Według Carré de Malberga III Republika nie tylko więc naruszyła horyzontalną relację między legislatywą a egzekutywą (co było stałą narracją krytyków III Republiki) ale również wertykalną relację między suwerenem (narodem) a legislatywą, stawiając tę ostatnią w roli podmiotu praw suwerennych, co znakomicie wyrażało dosadnie powiedzenie, że „nie ma woli suwerena poza wolą jego reprezentantów zgromadzonych w parlamencie”³⁴. Tworzyło to mocno amorficzny system, w którym brakowało zewnętrznych podmiotów, które mogłyby kontrolować, a kiedy trzeba hamować działania parlamentu, w tym także te o cechach ustrojowych (konstytucyjnych). Parlament, jako reprezentant

³² Co często odbywało się pod zarzutem „zamachu na parlament”, co z kolei w warunkach francuskich zawsze postrzegano jako „zamach na demokrację”, a to z tego powodu, że parlament był postrzegany jako kwintesencja czy też esencja demokracji.

³³ P.L. Lindseth, *op.cit.*, s. 1380.

³⁴ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État (spécialement d'après les données fournies le droit constitutionnel français)*, Paris 1962, s. 227.

woli ogółu stał się wobec tego swoistym „płynnym ciałem konstytuującym”, a sama konstytucja wyglądała tak jak tego chciał w danej chwili parlament³⁵. Relatywizowało to podstawy aksjologiczne państwa, zagrażając bezpośrednio jego bytowi.

Warto zaznaczyć, że Carré de Malberg doszedł do bardzo podobnych jeśli wręcz nie identycznych konkluzji jak wszyscy pozostali obserwatorzy patologii III Republiki, którzy zgłaszali, mniej bądź bardziej stanowcze, postulaty reform. Jak jednak przystało na teoretyka prawa doszedł on do takich wniosków przyglądając się bliżej konstrukcji źródeł prawa, która w jego opinii od samego początku zawierała poważne ryzyko dewiacji i pójścia w kierunku monistycznej czy też absolutystycznej odsłony systemu parlamentarnego. System źródeł prawa, wraz z procedurą jego tworzenia zamkniętą w parlamencie ujawnił wszak zasadniczą wadę rozwiązań ustrojowych *Troisième République*, którą był brak zrównoważenia instytucjonalnego podzielonych władz, który to podział uzyskał dzięki temu jedynie fasadowy, by nie powiedzieć fikcyjny charakter. Ważnym spostrzeżeniem de Malberga, będącym *novum* na tle pozostałych sądów krytycznych o ówczesnym ustroju Francji, było także zasygnalizowanie niezwykle ważnego problemu ambiwalencji suwerenności narodowej, która do tej pory była traktowana jako niekwestionowany dogmat i zarazem asumpt do nieustannego poszerzenia i umacniania władzy parlamentu. Tymczasem Carré de Malberg, jak najbardziej słusznie zresztą, wykazał, że suwerenność narodowa w warunkach III Republiki okazała się taką samą ułudą jak podział i równowaga władz³⁶. Rozbudowany, nienapotykalny żadnych granic parlamentaryzm *a la français* niwelował bowiem konsekwentnie różnicę między reprezentantami a reprezentowanymi, z czasem ustanawiając prymat reprezentantów jako swoistych *les dirigeants de la Constitution*.

Raymond Carré de Malberg był zdania, podobnie jak André Tardieu, że zamortyzowanie nadmiernie uprzywilejowanej pozycji parlamentu mogłoby się odbyć za sprawą instytucji referendum. Uważał on, że referendum nie spo-

³⁵ P.L. Lindseth, *op.cit.*, s. 1381.

³⁶ W tym znaczeniu Carré de Malberg był właściwie konsekwentnym wyznawcą pozytywizmu prawniczego, który jednak w wysoce specyficznych warunkach III Republiki, był niemożliwy do zmasowania. Por. D. Mineur, *Carre de Malberg – le positivisme impossible*, Paris 2010, s. 46 i nast.

woduje co prawda radykalnej zmiany ustrojowej ale przynajmniej umożliwi ekspresję woli narodu i ukróci władzę oligarchii skupionej wokół tradycyjnych partii politycznych obecnych w parlamencie³⁷. Dzięki temu zmniejszył by się monopol parlamentu na tworzenie prawa, szczególnie o randze konstytucji, co oznacza, że referendum mogłoby stać się początkiem powrotu narodu do sprawowania suwerenności, co byłoby punktem zwrotnym w ponownym określeniu podstaw aksjologicznych państwa.

Oczywiści rację mają ci wszyscy, którzy mówią, że pomysły Carré de Malberga nie są, na gruncie doktryny francuskiej, niczym nowym, ani tym bardziej oryginalnym. Niewątpliwie bowiem w postawie jaką prezentuje Raymond Carré de Malberg można dopatrywać się wyraźnych odniesień do Jeana Jacquesa Rousseau, który w „Umowie społecznej” opowiadał się za rządami bezpośrednimi, a referendum postrzegał jako podstawową instytucję aktywności politycznej obywateli. To lud, w opinii Rousseau, reprezentujący autentyczną *volonté générale* powinien posiadać prawdziwą pełnię praw decydowania o sprawach politycznych, *ergo* powinien posiadać atrybuty suwerena. Według Rousseau każdy indywidualnie jest, w ramach *polis*, niepodzielną częścią woli powszechnej i jest jej bezwzględnie podporządkowany, co stanowi fundament gmachu państwa, decydujący o jego trwałości. Tylko w ten sposób możliwe jest osiągnięcie dobra wspólnego, które powinno być centralną kategorią określającą jednocześnie wartości państwa i jego cele.

Referendum według de Malberga niosłoby ze sobą szereg korzyści ustrojowych, które w całokształcie swoich zdarzeń i skutków doprowadziłyby do utęsknionej racjonalizacji systemu parlamentarnego. Przede wszystkim wpłynęłoby na zwiększenie samodzielności władzy wykonawczej, a co za tym idzie sprzyjałoby jej stabilności. Dzięki temu wpłynęłoby korzystnie na balans w relacjach legislatywy z egzekutywą. Wreszcie referendum dawałoby gwarancję rozstrzygnięcia ewentualnych sporów, które bez możliwości arbitralnego rozstrzygnięcia trawią system polityczny, psując go od środka. Dlatego Carré de Malberg konsekwentnie wyrażał pogląd, że nie jest możliwa równowaga między parlamentem a rządem w momencie, gdy nie istnieje zewnętrzna możliwość ingerencji w potencjalny konflikt i jego stanowcze rozstrzygnię-

³⁷ H.W. Ehrmann, *Direct Democracy in France*, „The American Political Science Review”, 1963, vol. 57, nr 4, s. 887.

cie. Był on przy tym przekonany, że demokratyczna aksjologia państwa, pozwala w charakterze arbitra postawić wyłącznie suwerenny naród, ogół, który zwerbalizuje w ten sposób swoją wolę powszechną. Z tego też powodu de Malberg jest zdania, że suwerenność parlamentu powinna zostać zastąpiona suwerennością narodu, realizowaną przez bezpośrednie głosowanie (referendum). Wtedy dopiero zostanie ustanowiona brakująca władza najwyższa (*autorité suprême*), będąca nadrzędną wobec legislatury i egzekutywy³⁸. Warto w tym miejscu zasygnalizować, że zarówno potrzeba arbitrażu (jako rozstrzygnięcia ewentualnych konfliktów w obrębie podzielonych władz), jak i ustanowienia swoistej władzy najwyższej staną się później, w warunkach konstruowania ustroju V Republiki, kluczowymi pojęciami określającymi motywy postępowania, jak i wskazującymi cele podjętych zabiegów reformatorskich. Z tego też powodu Carré de Malberga postrzega się jako twórcę konstytucji V Republiki. Współ z innymi tworzył on bowiem nie tylko wspólnotę poglądów dotyczących hasłowo wskazanego przerośniętego parlamentaryzmu, a co za tym idzie racjonalizacji stosunków władzy wykonawczej z władzą ustawodawczą, ale także punktował najważniejsze instytucje, które stały się znakiem rozpoznawczym konstytucji z 1958 r., spośród których czołowe miejsce zajmują: 1) polityczny arbitraż; 2) nowa organizacja podzielonych władz z wyraźnym wskazaniem *autorité suprême* oraz 3) referendum, jako instytucja rewitalizująca suwerenność narodową.

Carré de Malberg ma też swój niemały udział w nowym zdefiniowaniu funkcji parlamentu, co tym bardziej potwierdza jego rolę jako ideowego twórcy konstytucji z 1958 r. Za sprawą referendum, które nie miało być bynajmniej jedynie polityczną rezerwą aktualizowaną epizodycznie i incydentalnie, parlament miał się stać swoistym urzędem podlegającym suwerenności narodowej, podporządkowanym w dodatku literze konstytucji, która będąc dziełem całego narodu, nie może być zależna od okazjonalnego działania parlamentu i zasiadających w nim stronnictw politycznych, które zawsze prezentują część a nie całość, interes partykularny, a nie interes ogólny. Parlament, w opinii de Malberga, należało więc „skonstytucjonalizować” tak, jak uczyniono to onegdaj z monarchą w monarchii konstytucyjnej (w znaczeniu ograniczonej). W takiej monarchii, jak wskazywał de Malberg, król nie mógł

³⁸ R. Carré de Malberg, *Teoretyczne rozważania na temat związku...*, s. 134.

swobodnie zmienić konstytucji, gdyż był jej jednoznacznie podporządkowany. Tak samo współczesny parlament francuski powinien być związany literą konstytucji, co rozgraniczyc powinno jego funkcję ustawodawczą od ustrojodawczej, której depozytariuszem winien być bezwzględnie naród. Jeśli bowiem naród nie może korzystać ze swojej prerogatywy określania konstytucji, to sama koncepcja suwerenności narodowej staje się bezprzedmiotowa, a wraz z nią i pojęcie konstytucji³⁹.

Redukcja roli parlamentu według de Malberga miałyby swoje niebanalne konsekwencje. Przede wszystkim, co także postulował autor *Contribution à la théorie générale de l'État*, otwarta stałaby się możliwość pozaparlamentarnej kontroli zgodności z konstytucją ustaw zwykłych. W momencie bowiem, gdy pozycja parlamentu przybrałaby postać jednego z urzędów władzy (*bureau*), wydawane przez niego ustawy mogłyby, a nawet musiałyby podlegać kontroli z punktu widzenia ich konstytucyjności, bo tylko to byłoby rzeczywistą gwarancją respektowania rozdziału funkcji ustawodawczej od funkcji ustrojodawczej (co było jednym z podstawowych narzędzi uporządkowania relacji między organami państwa, a przede wszystkim limitowania parlamentu).

Kolejną konsekwencją wprowadzenia referendum, a co za tym idzie racjonalizowania relacji między parlamentem a suwerennością narodową, byłoby ukrócenie reprezentowania woli ogółu przez partie polityczne, które wedle słów de Malberga stały się we Francji „prawdziwą plagą”⁴⁰ (*véritable fléau*). Był on zdania, że partie polityczne, które powinny reprezentować na forum parlamentu swoich wyborców, często sprzeniewierzają się danym obietnicom wyborczym. W głosowaniach parlamentarnych górę bierze zazwyczaj arytmetyka i dyscyplina partyjna, która niejednokrotnie sprzeniewierza się woli *corps électoral*. Dlatego właśnie, jak wskazywał de Malberg, tak potrzebną instytucją jest referendum. Ustanowi ono bowiem wyraźne granice władzy parlamentu ale też zabezpieczy przed niebezpiecznym partyjniactwem, które wielokrotnie wchodzi w konflikt z suwerennością narodową. Wszak „decyzje przyjmowane w drodze powszechnego głosowania odzwierciedlają wolę ogółu w sposób bardziej odpowiedni i skuteczny, niż decyzje podejmowane przez

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem, s. 135.

izby parlamentu, w których zdarza się czasem, że deputowani głosują raczej zgodnie z taktyką swojego ugrupowania, niż z własnymi przekonaniem⁴¹.

W czasach III Republiki Francuskiej toczyła się niezwykle ożywiona dyskusja na temat systemu parlamentarnego i jego wszelkich wad i wynaturzeń⁴². Tekst, w którym Raymond Carré de Malberg wyłożył swoje główne idee, tj. „Teoretyczne rozważania na temat związku między referendum, a systemem parlamentarnym”, był odpowiedzią na publikację innego znakomitego konstytucjonalisty Adhémara Esmeina i jego „Zasady prawa konstytucyjnego”⁴³. Zasadniczą linię podziału w tej debacie wyznaczają pojęcia demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej, wobec których dyskusja toczy się od czasów Monteskiusza i Rousseau. W przeciwieństwie do de Malberga, Esmein uważał, że idea demokracji bezpośredniej w postaci referendum miałyby się z celem, ponieważ nie istnieje taka możliwość, aby wszyscy obywatele, mający prawa wyborcze byłiby w stanie w sposób odpowiedni ustosunkowywać się do ustaw, bądź ich projektów oraz aktywnie uczestniczyć w głosowaniach. Ponadto, jak dowodził A. Esmein ciężko byłoby poddać pod dyskusję projekty ustaw, gdyby głos mieli zabrać wszyscy uprawnieni do głosowania obywatele. Prasa, która we Francji od dłuższego czasu wypowiadała się w kluczowych debatach publicznych, nie mogłaby być rozwiązaniem problemu (jak chcieli niektórzy). Ważnym argumentem Esmeina było także to, że ustawa głosowana w trybie bezpośrednim musiałaby być głosowana w całości, a głosujący mieliby jedynie możliwość odrzucenia ustawy bądź zagłosowania za nią, co przecież nie oddawało wszystkich niuansów ewentualnego stanowiska wyborców wobec przedłożonego im projektu (a przede wszystkim czyni fikcją przekonanie o realnym udziale obywateli w decydowaniu o ustawie, gdyż ci mogą jedynie alternatywnie zagłosować za bądź przeciw, nie mając do dyspozycji instrumentów oddziaływania na jej meritum). Ponadto, jak sugerował Esmein, ustawy przyjmowane w trybie bezpośrednim negatywnie oddziaływałyby na parlament, który utraciłby swoją aktywność, co byłoby równie zgubne jak nadmiernie aktywistyczna postawa legislatury. Działoby się tak ponie-

⁴¹ Ibidem.

⁴² Dyskusję tą postrzega się zresztą jako ideowy zaczyn późniejszej V Republiki. Por. F. Rouillois, *Les origines de la V^e République*, Paris 1998, s. 8 i nast.

⁴³ Wydane po polsku już w 1904 r. Por. A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, tłum. K. Lutostański i W. Konopczyński, Warszawa 1904.

waż referendum, jako wyraz suwerenności ludu, mogłoby torpedować wypracowane w wyniku długich i żmudnych debat projekty ustaw, podważając – w skrajnych przypadkach – sens istnienia parlamentu. Z tym poglądem Carré de Malberg polemizował uznając, że abolicja instytucji referendum owszem, niezwykle silnie wzmacnia parlament ale jednocześnie niweczy suwerenność narodową. Tymczasem, jak dowodził de Malberg, dla systemu politycznego państwa podstawą powinno być wyekwipowanie obywateli w realne (egzekwowlalne) prawa suwerenne, a to bez instytucji referendum nie jest właściwie możliwe. Pozostawienie wyborcom jedynie cyklicznych elekcji parlamentarnych wynaturza system polityczny. Z jednej bowiem strony buduje nadmiernie silną, a z czasem niebezpieczną pozycję parlamentu, z drugiej zaś w imię woli powszechnej ustanawia wolę partykularną, którą z definicji reprezentują partie polityczne. Istnienie systemu politycznego bez referendum oznacza więc *de facto* zastąpienie suwerenności narodowej suwerennością partyjną.

W tej diagnozie widać najlepiej jak bardzo bliskie jest pokrewieństwo myśli politycznej Raymonda Carré de Malberga z fundatorami V Republiki. Właściwie wszystkie najważniejsze punkty inwentarza chorób parlamentarizmu absolutystycznego, jaki w swoim bogatym dorobku pozostawił de Malberg, były – w mniejszym lub większym stopniu – brane pod uwagę przy budowaniu ustroju *la France nouvelle*. Mieszczą się w nim zarówno rozwiązania ogólne jeśli wręcz nie hasłowe (w rodzaju przerośniętego parlamentarizmu, potrzeby umocnienia władzy wykonawczej, odbudowy suwerenności narodowej), jak i konkretne rozwiązania szczegółowe (w tym zwłaszcza uporządkowanie systemu źródeł prawa, zapewnienie autorytetu konstytucji, a co za tym idzie rozróżnienie władzy ustawodawczej od ustrojodawczej, arbitraż polityczny, referendum ogólnonarodowe, pozaparlamentarna kontrola konstytucyjności prawa).

René Capitant: system parlamentarny z silną władzą wykonawczą

Człowiekiem, który kontynuował reformatorskie idee André Tardieu i Raymonda Carré de Malberga był René Capitant. Studiując na uniwersytecie w Strasbourgu osobiście poznał on de Malberga i zapoznał się z wyznawanymi przez niego poglądami ustrojowymi. Podczas II wojny światowej zwią-

zał się z gaullistami, organizując ruch antyhitlerowski we Francji i w Algierii. Po wojnie utożsamiany był z lewym skrzydłem partii gaullistowskiej⁴⁴.

W 1934 r. René Capitant napisał kluczowy, z punktu widzenia późniejszej dyskusji o reformowaniu państwa, artykuł pod wymownym tytułem „Reforma parlamentaryzmu”. Uważał on, że Monteskiuszowska zasada trójpodziału władz nie pasuje zupełnie do nowych realiów ustrojowych, których cechą charakterystyczną był „brak stabilności, spójności oraz możliwości rządzenia”⁴⁵. W konsekwencji, jak pisał Capitant, „Francja żyła w stanie nieustającego kryzysu rządowego”⁴⁶. Ówczesna postać parlamentaryzmu powinna zostać zmodernizowana, tak aby nastąpiła trwałość i stabilność rządów. Mówiąc to Capitant miał na myśli przede wszystkim zasadniczą reformę konstytucji, gdyż ustawy z 1875 r. zupełnie nie oddawały rzeczywistego kształtu ustroju państwa, o którym w największym stopniu decydowała praktyka życia politycznego, niekiedy ewidentnie idąca w inną stronę aniżeli konstytucja. Capitant był zdania, że właściwy system parlamentarny jest „niczym innym jak sprawowaniem rządów przez ministrów ponoszących odpowiedzialność. Streszczają go dwie zasady: rząd rządzi, a parlament kontroluje”⁴⁷. Rysowało to zasadniczy profil poglądów ustrojowych Capitanta, mianowicie mocne pozostawanie w nurcie systemu parlamentarnego, który należało jedynie „odnowić” czy też „uzdrowić”, a przede wszystkim pozbawić go wszelkich patologii, jakich ten nabył w czasach III Republiki, która stworzyła dewiacyjną odmianę rządów parlamentarnych, niemającą nic wspólnego z prawidłowym, właściwym czy też autentycznym parlamentaryzmem. Od razu też należy zaznaczyć, że to z pewnością w największym stopniu charakteryzuje wpływ Capitanta na ustrój V Republiki. Był on bowiem, w przeciwieństwie np. do André Tardieu, zagorzałym zwolennikiem systemu parlamentarnego, sprzeciwiającym się instalowaniu na gruncie francuskim np. amerykańskiego prezydenjalizmu. René Capitant konsekwentnie optował zatem za systemem parlamentarnym, punktując jednocześnie z żelazną determinacją te wszystkie rozwiązania z czasów III Republiki, które mu się sprzeciwiły, albo któ-

⁴⁴ G. de Brazidec, *René Capitant, Carl Schmitt: Crise et réforme du parlementarisme*, Paris 1998, s. 16 i nast.

⁴⁵ R. Capitant, *Reforma parlamentaryzmu*, [w:] *V Republika Francuska...*, s. 164.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem, s. 165.

re opacznie go rozumiały. Był on bowiem zdania, że parlamentaryzm – jako ogólna idea ustrojowa – jest dla Europy rozwiązaniem bliższym kulturowo, a zarazem lepszym z punktu widzenia pragmatyki aniżeli każdy inny system rządów (a zwłaszcza amerykański prezydencjalizm). Uważał też, że parlamentaryzm jest systemem rządów demokratycznie legitymowanym, a co za tym idzie lepiej koresponduje z zasadami suwerenności narodowej⁴⁸, która zwłaszcza we Francji – przynajmniej od czasów Emmanuela-Josepha Sieyès’a – była uznawana za kamień węgielny konstytucjonalizmu⁴⁹.

Optując za systemem parlamentarnym René Capitant uznał zarazem, że silny rząd powinien być pierwszą zasadą ustroju parlamentarnego, „z premierem, mającym władzę równą dyktatorskiej, dzierżący w swoim ręku i pod swoją władzą wszystkie prerogatywy i całą machinę rządową”⁵⁰. René Capitant inaczej, niż to później zapisano w konstytucji V Republiki uważał, że ministrowie powinni wywodzić się z parlamentu i być jego komitetem (co było wiernym respektowaniem założeń systemu parlamentarnego). Powinni także odpowiadać, przed parlamentem posiadającym władzę kontrolną wobec rządu, włącznie z kompetencjami do jego zdymisjonowania w momencie, kiedy wola rządu różniłaby się z wolą większości parlamentarnej. Według R. Capitanta odpowiedzialność ministrów przed parlamentem, oraz stabilność rządu są kluczowymi wartościami w ustroju parlamentarnym. Aby je osiągnąć sprawą podstawową jest skonstruowanie właściwej ordynacji wyborczej do parlamentu. Winna być ona tak skonstruowana, żeby z jednej strony kreowała stabilną, trwałą większość w parlamencie (wymóg prakseologiczny), z drugiej zaś, żeby oddawała w sposób możliwie wierny postawy wyborców, a zwłaszcza żeby nie dokonywała ekspulsji relewantnych sił politycznych (wymóg demokratyczny). Zdaniem Capitanta najlepszą ordynacją pasującą do ustroju parlamentarnego jest ta, oparta na okręgach jednomandatowych i większościowym systemie głosów, co było oczywistym sięgnięciem po wzorzec brytyjski, a co postulowało wielu konstytucjonalistów doby III Republiki. W ten

⁴⁸ Której był gorącym orędownikiem. Por. J.-P. Morelou, *René Capitant: Souveraineté populaire et alternance dans la V^e République*, „Pouvoirs” 1977, nr 1, s. 143 i nast.

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Emmanuel-Joseph Sieyès i jego doktryna konstytucyjna*, [w:] E.-J. Sieys, *Czym jest stan trzeci? Esej o przywilejach*, tłum. M. Jarosz, Warszawa 2016, s. 23 i nast.

⁵⁰ R. Capitant, *Reforma parlamentaryzmu...*, s. 167.

sposób, jak twierdził Capitant, osiąga się wszystko to, co dla systemu parlamentarnego jest sprawą pierwszorzędnej wagi, tzn. klarowny podział na rząd i opozycję oraz ograniczenie partii politycznych⁵¹.

Wzmocnienie rządu, jak widać przeprowadzane przy użyciu rozlicznych instrumentów, było jednym z elementów korekty parlamentaryzmu. Innym była potrzeba nowego spojrzenia na instytucję rozwiązania parlamentu. Jak pisał R. Capitant „gdy rząd znajdzie się w mniejszości, powinien mieć wybór między dymisją a rozwiązaniem parlamentu”⁵², co znowu nie było myślą ani oryginalną, ani nową, ile raczej konsekwentnym nawoływaniem do ustanowienia parlamentaryzmu w jego wiernej, pierwotnej postaci, którą praktyka polityczna III Republiki zaprzepaściła. Rozwiązanie parlamentu było dla Capitanta nie tylko powrotem do normalności ale także znalezieniem środka arbitrażowego, bez którego każdy ustroj parlamentarny wcześniej czy później nie może normalnie funkcjonować. Konflikty na linii legislacyjna i egzekutywna nie są bowiem, jak słusznie dowodził Capitant, niczym złym, wadliwym czy dysfunkcyjnym. Stają się one takimi jeśli w infrastrukturze instytucjonalnej systemu parlamentarnego brak jest „wentyli bezpieczeństwa”, a więc instrumentów ekstraordynaryjnych o charakterze arbitrażowym, które można użyć po to, by przywrócić – jak to mówi art. 5 konstytucji V Republiki – „prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych”.

Co ciekawe i co pokazuje, że pośród twórców konstytucji V Republiki nie było wcale jednomyślności, René Capitant w „Reformie parlamentaryzmu” nie odnosił się do instytucji prezydenta w sposób pozytywny, a tym bardziej nie postulował on rewaloryzacji jego stanowiska konstytucyjnego. Jego zdaniem dobrze się stało, że prezydent został pozbawiony prerogatyw jakie dała mu, w sensie formalnym, konstytucja z 1875 r. Co więcej, sama głowa państwa jest dla Capitanta jedynie „trybikiem w maszynie [...] ustroju parlamentarne-

⁵¹ Wielu bowiem obserwatorów francuskiej sceny politycznej było zdania, że system parlamentarny (którego wzorcem była Wielka Brytania) może prawidłowo funkcjonować wyłącznie w systemie dwóch partii dominujących. Por. J. Barthélemy, P. Duez, *op.cit.*, 181 i nast. Nawet dzisiaj wielu autorów wskazuje, że autentyczny czy też historyczny system parlamentarny wymaga dwupartyjności, która jest dla niego cechą ważną, a w praktyce warunkującą powstanie systemu parlamentarnego. Por. P. Leroy, *Les régimes politiques du monde contemporain*, Grenoble 2001, t. I, s. 105 i nast.

⁵² R. Capitant, *Reforma parlamentaryzmu...*, s. 170.

go” i poza kilkoma ważniejszymi kompetencjami⁵³ nie posiadała ona znaczącej roli ustrojowej i, co ważniejszej, takiej roli nie powinna posiadać. Jest tak gdyż podmiotem dominującym w parlamentaryzmie jest rząd, zaś relacją wyznaczającą trajektorie władzy jest relacja parlamentu z gabinetem. W tej optyce patrząc prezydent jest jedynie rekwizytem ustrojowym, totemem państwowości, „mistrzem celebrującym wystawy chryzantem” (w czym można się dopatrywać postrzegania przez Capianta systemu parlamentarnego przez pryzmat jego brytyjskiej postaci, która pod wieloma względami była dla niego wzorcowa). Swój krytyczny stosunek odnosił René Capitant również do Senatu. Był on zdania, że dwuizbowość, zwłaszcza w formie egalitarnej, psuje system parlamentarny i dlatego winno się albo ograniczyć znaczenie izby drugiej (wariant minimum) albo ją całkowicie znieść (wariant maksimum).

Mimo, że poglądy René Capitanta w wielu miejscach nie zgadzały się z gaullistowską wizją państwa, jaka zastała ostatecznie odzwierciedlona w konstytucji z 1958 r., to właśnie on przyczynił się w największym stopniu do ukształtowania poglądów Charles’a de Gaulle’a w kwestii ustroju państwa⁵⁴, których najpełniejszym wyrazem było wystąpienie Generała w Bayeux i Épinal w 1946 r.

Poglądy Capitanta, o czym warto pamiętać, podlegały ewolucji. W artykule „Konstytucja demokratyczna, konstytucja republikańska”, który ukazał się bezpośrednio po referendum odrzucającym pierwszy projekt konstytucji w maju 1946 r.⁵⁵ uznał on przede wszystkim, że parlament powinien pozostać dwuizbowy, jednak funkcja Senatu powinna zostać zrewidowana. To twierdzenie stało w wyraźnej opozycji do odrzuconego projektu konstytucji, przewidującego jednoizbową władzę ustawodawczą, co było pomysłem partii komunistycznej i socjalistycznej, które w wyborach bezpośrednio po wojnie uzyskały większość w parlamencie⁵⁶ i były najpoważniejszą francuską siłą

⁵³ Prezydent w III Republice Francuskiej posiadał możliwość powoływania nowej Rady Ministrów, uczestniczył w obradach Rady Ministrów i służył jako doradca, oraz posiadał prawo łaski. Oczywiście były to prawa zwyczajowe, które nie odpowiadały zapisom konstytucyjnym z 1875 r.

⁵⁴ A. Hall, *Naród i państwo w myśli politycznej Charles’a de Gaulle’a*, Warszawa 2005, s. 263.

⁵⁵ W referendum konstytucyjnym z 5 maja 1946 r. 53% uczestniczących w głosowaniu zagłosowało przeciwko konstytucji, zaś za: 47%. Skutkowało to koniecznością wyboru nowej Konstytuanty. Zob. M. Sobolewski, op.cit. s. 237–238.

⁵⁶ W wyborach do I Konstytuanty Francuska Partia Komunistyczna zdobyła 26,1% głosów, SFIO: 24,6%,MRP: 25,6%, Radykałowie: 9,3%, Umiarkowani: 14,4%. Wyniki wyborów

polityczną, z która należało się liczyć chcąc ustanowić przyszłą konstytucję. Capitant był zdania, że muszą istnieć dwie izby w parlamencie, z takiej samej przyczyny, z jakiej mamy do czynienia z dwiema stronami podczas procesu sądowego. W jego opinii bikameralizm oddaje także w sposób pełniejszy czy też lepszy ideę suwerenności narodu. W sytuacji bowiem, gdyby dostępna była jedynie jedna izba parlamentu nie mogłoby być mowy o suwerenności narodu, tylko o suwerenności partii politycznych. Dwie izby, które w relacji przedstawicielskiej, są do siebie ewidentnie komplementarne lepiej oddają suwerenność, wyrażając i rolę indywidualnych wyborców i ich zrzeczeń (partii politycznych). Dwuizbowość stała się więc w pewnym momencie dla Capitanta zabezpieczeniem przed deformacją suwerenności narodowej. Wskazywał on wszakże, że naród może mieć inne zdanie od parlamentarzystów, co wyraźnie podkreślały wyniki referendum z 1946 r. Jak pisał „większość parlamentarna niekoniecznie odzwierciedla większość opinii w narodzie”⁵⁷. Dlatego właśnie druga izba parlamentu powinna zostać zreformowana w taki sposób, aby mogła odzwierciedlać siły kształtujące naród i żeby dzięki temu nie dochodziło do rozdzwienku między wolą narodu a wolą jego reprezentantów. Na wypadek zaś kiedy taki konflikt by się ujawnił Capitant, wzorem innych twórców konstytucji V Republiki, proponował referendum, które w ten sposób stało by się rodzajem najwyższej władzy arbitrażowej.

Według Capitanta demokratyczna, republikańska konstytucja powinna w sobie zawierać zarówno gwarancję praw dla obywateli, jak również podział władz. Uwidacznia się tu kolejna oś ewolucji jego myśli politycznej. W *Reformie parlamentaryzmu* uznawał on, że aby państwo było skuteczne władza ustawodawcza powinna niejako scalić się z władzą wykonawczą, której emanacją miał być rząd z ministrami oraz całym zapleczem administracyjnym (stąd rząd nazywał niekiedy Capitant komitetem wykonawczym parlamentu; wskazać przy tym wypada, że nie podkopywało to założeń parlamentaryzmu, a jedynie silniej akcentowało fakt, że rząd miał być emanacją politycznej większości politycznej w izbie). W realiach kształtowania się ustroju powojennej IV Republiki uznał jednak Capitant, że potrzebny jest powrót do klasycznej myśli Monteskiusza i Rousseau, oraz do odrębności i niezależ-

do konstytuanty dały partiom lewicowym razem 51% głosów. Zob. A. Hall, op.cit., s. 256.

⁵⁷ R. Capitant, *Konstytucja demokratyczna, konstytucja republikańska*, [w:] *V Republika Francuska...*, s. 189.

ności władz ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. „Ta odrębność, [jak wskazywał] ten podział władz jest niezbędnym warunkiem każdego ustroju opartego na wolności, opartego na prawie. Bez niego państwo przechyla się w kierunku arbitralności. Bez niego wolność, równość, sprawiedliwość nie mogą być zagwarantowane. Bez niego Republika nie może istnieć”⁵⁸. Władza wykonawcza – i tu widać zasadniczą wolę poglądów Capitanta – powinna należeć do prezydenta, zaś ministrowie wchodzący w skład rządu nie powinni mieć żadnych związków z parlamentem, ponieważ w przeciwnym razie stałyby się rządem zgromadzenia, a rząd zgromadzenia jest wypaczeniem idei demokratycznych. Tutaj właśnie można zauważyć najdalej idącą ewolucję poglądów Capitanta, który przed wojną nie doceniał instytucji Prezydenta Republiki, jako kluczowej komponenty władzy wykonawczej, podczas gdy po 1946 r. zaczął upatrywać właśnie w prezydencie zwornika całego systemu politycznego.

Capitant określił wiele zasad, które powinny obowiązywać w demokratycznym systemie parlamentarnym opartym na Monteskiuszowskim podziale władz. Prezydent Republiki, zgodnie z myślą Capitanta, powinien powoływać i odwoływać ministrów, ministrowie zaś powinni ponosić odpowiedzialność przed obiema izbami parlamentu. W efekcie, powinni się oni podawać do dymisji w momencie utraty zaufania parlamentu⁵⁹. Co więcej, nie jest możliwe łączenie stanowiska ministerialnego z członkostwem w parlamencie. Poszczególni ministrowie powinni być bowiem szefami odpowiednich resortów administracji, a nie jak w czasach III Republiki delegowanymi politykami parlamentarnymi. W innym przypadku system będzie podważał podział władz, który jeśli ma być realną podstawą działania całego państwa musi być rozumiany nie tylko w aspekcie funkcjonalnym ale także polityczno-personalnym. Bez wątplenia jednak najważniejszym postulatem Capitanta sformułowanym po II wojnie światowej, idącym w parze z myślą o umocnieniu stanowiska ustrojowego prezydenta, była koncepcja rozwiązania izb parlamentu przez prezydenta, co skutkowałoby natychmiastową koniecznością rozpisania nowych wyborów parlamentarnych, które dzięki temu uzyskały by status rozstrzygnięcia arbitrażowego. Miał to być sposób odwołania się do woli narodu w momencie

⁵⁸ Ibidem, s. 193.

⁵⁹ Ibidem, s. 196.

niemożliwości przezwyciężenia konfliktu na linii pierwsza i druga izba parlamentu, oraz parlament – rząd. Istotą tego rozwiązania, według Capitanta, byłoby ustanowienie silnej władzy wykonawczej w osobie prezydenta, która charakteryzowałaby się stabilnością i niezależnością od polityczno-partyjnych zawirowań w parlamencie, a zarazem mocnym, ponadpartyjnym autorytetem.

Bez wątplenia poglądy René Capitanta były kluczowe dla twórców konstytucji z 1958 r. Da się w nich przy tym wyodrębnić dwa, wyraźnie różne okresy, które zaciążyły na myśli politycznej ich autora. Pierwszym jest okres trwania III Republiki, kiedy to Capitant hołdował silnemu parlamentaryzmowi, który właściwie zacierał granice z systemem rządów zgromadzenia. Położeniem tego okresu są niewątpliwie niezwykle mocne „zakotwiczenia parlamentarne” systemu rządów stworzonego w 1958 r. Drugi okres przypada na czas IV Republiki, kiedy to Capitant rewiduje część ze swoich wcześniejszych poglądów. Wśród nich kluczowe znaczenie dla konstytucji V Republiki miała z pewnością „korekta prezydencka”⁶⁰, związana z docenieniem instytucji prezydenta, z razu lekceważonej, a później uznanej za zwornik całej infrastruktury instytucjonalnej państwa.

Michel Debré: monarchia republikańska w odnowionym systemie parlamentarnym

O ile w poglądach René Capitanta można zauważyć szerokie poparcie dla demokratyzacji Republiki, dla której podstawą aksjologiczną byłaby suwerenność narodowa⁶¹, o tyle w poglądach Michela Debré, głównego architekta konstytucji V Republiki Francuskiej⁶², przeważały poglądy postulujące zwiększenie siły państwa i wielkości Francji za pomocą instytucjonalnych zabezpieczeń wchodzących czasami nawet na kurs kolizyjny z demokratycznymi ideałami motywowanymi ogólną zasadą suwerenności narodowej, zaś idea parlamentaryzmu ustępowała wyraźnie miejsca idei silnej władzy prezydenta.

⁶⁰ G. le Brazidec, *René Cailant, Carl Schmitt: Crise et réforme du parlementarisme*, Paris 1998, s. 250.

⁶¹ Por. J.-P. Morelou, *op.cit.*, s. 143 i nast.

⁶² Szerzej na ten temat zob. S. Aromatario, *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, Paris 2006, *passim*.

Michel Debré przed II wojną światową ukończył prestiżową Science Po i uzyskał tytuł doktora nauk humanistycznych z zakresu prawa. W 1938 r. rozpoczął pracę w gabinecie Paula Reynauda, gdzie poznał m.in. Charles'a de Gaulle'a. W czasie wojny został na krótko uwięziony, zaś po ucieczce aktywnie działał w organizacjach podziemnych takich chociażby jak *Ceux de la Résistance*. Zaraz po wojnie uczestniczył w projektowaniu przyszłej francuskiej polityki. W 1945 r. został członkiem rządu de Gaulle'a, odpowiedzialnym za opracowanie reform administracyjnych, z czasem zaś stał się najbliższym współpracownikiem i zaufanym generała.

Jeszcze w czasie wojny, w kwietniu 1944 r. opublikował on artykuł pod znamienym tytułem „Konstytucyjny problem Francji”, w którym zawarł swoje ówczesne poglądy na przyszłe urządzenie instytucji francuskich. Swój wywód zaczął on od istotnych słów, które stanowić będą *credo* jego dalszych rozważań. Jak pisał „wielu Francuzów [...] zastanawia się nad tym, jakiej Konstytucji będzie wkrótce potrzebować Francja. Słusznie, gdyż doświadczenie pokazuje, że sukces wielkich polityk i wartość mężów stanu zależą w dużej mierze od instytucji”⁶³. Już w tym miejscu widać, że kładł on nacisk na instytucjonalne uwarunkowania funkcjonowania przyszłego ustroju. To od nich, jak sądził, w głównej mierze będzie zależało to jak w praktyce będzie wyglądał system polityczny Francji i czy będzie on systemem skutecznym, czy też dopadnie go choroba degeneracji i braku efektywności, jak to było w III Republice. Nie zgadzał się on z twierdzeniem, które wysnuwali niektórzy gaulliści, że instytucje nie są celem samym w sobie, lecz jedynie środkiem, dla realizacji celów wyższych, czy ważniejszych, które muszą być bezwzględnie wpisane w szersze i poważniejsze tło aksjologiczne i teleologiczne. Konstytucyjny problem Francji, jak twierdził M. Debré, polegał na tym, aby korzystając z odzuc i doświadczenia politycznego narodu zaproponować taki kształt instytucji, aby w ciągu jednego pokolenia potęga Francji mogła zostać odbudowana.

Michel Debré w swoim tekście rozważa trzy modele ustrojowe, które powinny być brane pod uwagę przy konstruowaniu przyszłych instytucji, tj. republiki prezydenckiej, rządów zgromadzenia czy, ściślej mówiąc, parlamentaryzmu monistycznego (absolutnego) i wreszcie właściwego albo zracjonalizowanego systemu parlamentarnego. Republika prezydencka według

⁶³ M. Debré, *Konstytucyjny problem Francji*, [w:] *V Republika Francuska...*, s. 145.

Michela Debré „łączy [...] demokrację i władzę”⁶⁴, co jest największą jej zaletą, dzięki której obywatele mają możliwość częstego wybierania efektywnej, silnej kompetencyjnie głowy państwa, co sprawia, że realizowana jest w jednakowym stopniu zasada suwerenności narodu i wolności politycznej, a zarazem skuteczności działania instytucji politycznych. O wiele poważniejszą jednak rolę według autora odgrywają wady tego ustroju. Przede wszystkim, jak sądził, przez częste odwoływanie się do wyborów powszechnych do głosu dochodzi opinia publiczna, z którą obywatele muszą sobie radzić, a która nie jest bynajmniej ucieleśnieniem suwerenności narodowej ile raczej jej wynaturzeniem czy też jedynie incydentalnym i krótkotrwałym odzwierciedleniem. Michel Debré wyraża się w tej sprawie jasno mówiąc, że „elektorat musi mieć niezwykle wysokie poczucie obywatelskiej odpowiedzialności, aby sprostać temu wyzwaniu [tj. presji ze strony opinii publicznej]”⁶⁵. W przeciwnym razie szczytna suwerenność narodowa zostaje zmiażdżona przez populistyczną, często kapryśną i zmienną opinię publiczną. Zaznacza jednocześnie, że w Stanach Zjednoczonych ustrój prezydencki ma rację bytu ze względu na rozmiar terytorium i konfederację stanów, co wymusza niejako konieczność wyboru polityka będącego głową państwa, a zarazem jednoczącego mocno zatomizowany (i to pod wieloma względami) naród amerykański. O wiele prostsza niż we Francji jest za to w USA sytuacja polityczna, a to ze względu na istnienie dwóch partii politycznych, wokół których krystalizuje się główny nurt działań politycznych. Michel Debré wskazuje, że naród francuski jest – w przeciwieństwie do amerykańskiego – homogeniczny kulturowo czy rasowo, jednak całkiem odmienna sytuacja panuje pod względem stygmatyzacji politycznej. Francja niemal od zawsze odznaczała się bowiem silnymi i głębokimi podziałami partyjnymi, które składają się na tradycyjny dla Francji obraz wielopartyjności. Co gorsza, także społeczeństwo obywatelskie nie jest we Francji tak dobrze rozwinięte jak w Stanach Zjednoczonych, co sprawia że ewentualne wady czy mankamenty systemu partyjnego nie mogą zostać zamortyzowane przez sprawnie działające *la société civile*. To zaś, w opinii Debré, sygnalizuje jedną z głównych przeszkód dla zbudowania we Francji systemu prezydenckiego, jaką jest brak poczucia obywatelskiej odpowiedzialności, bez

⁶⁴ Ibidem, s. 146.

⁶⁵ Ibidem.

której tak silny i pewny siebie ustój, jakim jest ustój prezydencki, nie może najzwyczajniej funkcjonować. Poza tym, co jest pewnym stałym francuskim nurtem myślenia, M. Debré zauważa, że republika prezydencka kulturowo i ideowo nie pasuje do Francji, w której od czasów Rewolucji kultywowano silne stanowisko ustrojowe parlamentu, którego nie należy w żadnym razie odrzucać, a jedynie dopasować do nowych wyzwań. Co ciekawe, dla M. Debré niebezpieczna marginalizacja parlamentu jest w amerykańskiej republice prezydenckiej wywołana dwoma niezależnymi czynnikami; pierwszym jest instytucjonalna aranżacja niezwykle silnej prezydentury, drugim z kolei częste odwoływanie się do procedur wyborczych, które siłą rzeczy uzyskują status pierwszoplanowy w porównaniu z decyzjami parlamentu. Obu rozwiązaniom, jako godzącym w pozycję parlamentu, M. Debré się sprzeciwiał. Warto zaakcentować tę myśl Michela Debré gdyż potwierdza ona znakomicie, że twórcy konstytucji V Republiki nie byli, wbrew pozorom, jakimiś zagorzałymi przeciwnikami parlamentu, poszukującymi dla niego alternatywy instytucjonalnej.

Michel Debré nie był też zwolennikiem rządów zgromadzenia, z którą to formą ustrojową Francja miała do czynienia *de facto* od czasów III Republiki⁶⁶ (określanej nie bez racji mianem republiki parlamentarnej). System ten – jak wywodził Debré – zakłada, że od parlamentu pochodzi władza wykonawcza, a ministrowie są „urzędnikami parlamentu” i w każdej chwili mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności. W tym, zdaniem Michela Debré ujawnia się demokratyczny charakter tego rozwiązania ustrojowego, gdyż skrupulatnie realizowana jest zasada suwerenności narodowej. Niemniej system ten ma znacznie więcej wad, wśród których Debré wymienia przede wszystkim niestabilność rządów, brak jasnych celów politycznych, przedkładanie interesów partykularnych poszczególnych partii politycznych ponad interes ogółu. To właśnie dlatego, w opinii Michela Debré upadała III Repu-

⁶⁶ *De facto*, gdyż nominalnie konstytucja (a właściwie ustawy konstytucyjne z 1875 r.) kreowały parlamentaryzm tradycyjny, w wydaniu orleańskim z, mniej więcej, zrównoważonymi władzami. Stan równowagi został jednak bardzo szybko zastąpiony dominacją parlamentu i swoistą abdykacją pozostałych władz (zwłaszcza prezydenta), które czuły się podmiotami wyraźnie drugorzędnymi w stosunku do wybieranego w głosowaniu powszechnym parlamentu, którego ograniczenie pozycji odbierano zgodnie jako „zamach na parlament”. Szerzej na ten temat zob. J.-P. Azéma, M. Winock, *La III^e République*, Paris 1970, s. 71 i nast.

blika, która co prawda uświęciła suwerenność narodową ale zarazem ją zaprzepaściła na skutek dewiacji partyjniactwa i przedkładania interesu jednostkowego ponad wolę ogółu.

Jednak największą wadą systemu rządów zgromadzenia (czy też parlamentaryzmu monistycznego⁶⁷) był brak możliwości ustanowienia trwałego i stabilnego rządu, co prowadziło do oddania władzy w ręce izb parlamentarnych, które bez stabilnego układu partyjnego były niczym więcej jak tylko kondominium wpływów wielu, sprzecznych partii politycznych i ich, często krótkotrwałych, doraźnych i traktowanych *stricte* instrumentalnie interesów politycznych. Z tych też względów Michel Debré proponował według siebie najbardziej pasujący do uwarunkowań francuskich ustrój parlamentarny ale istotnie zrationalizowany. „Opiera się on na podziale odpowiedzialności między władzą wykonawczą reprezentowaną przez głowę państwa i jego rząd i władzą ustawodawczą reprezentowaną przez parlament. Rolą tego pierwszego jest rządzić, rolą tego drugiego jest zachować wolności publiczne, inspirować idee i kontrolować działalność rządu”⁶⁸. Parlament dwuizbowy⁶⁹ pochodzący z wyboru, powinien udzielać rządowi wotum zaufania. Szefem rządu winien być premier, którego na stanowisko desygnuje prezydent, kierujący się przy tym nie swoją własną wolą, ale wolą większości partii zasiadających w parlamencie. Co ciekawe, dla Michela Debré to właśnie premier powinien być politycznym szefem państwa, odpowiedzialnym za rząd i kontrolowanym przez parlament (co zresztą znajdzie odzwierciedlenie w ostatecznym tekście konstytucji V Republiki w koncepcji słynnej diarchii)⁷⁰.

⁶⁷ Michel Debré pojmował bowiem system rządów zgromadzenia jako zmutowaną, patologiczną odsłonę parlamentaryzmu monistycznego (jednokierunkowego) jaka stała się udziałem Francji III Republiki a nie jako inny od parlamentarnego system rządów właściwych np. dla dzisiejszej Szwajcarii.

⁶⁸ M. Debré, *Konstytucyjny problem...*, s. 150.

⁶⁹ Michel Debré uważał, że parlament powinien się składać z dwóch izb, jednak tylko pierwsza izba powinna być wybierana przez ogół obywateli, co daje jej przewagę nad izbą drugą. Funkcją drugiej izby powinno być przede wszystkim pełnienie roli doradcy moderatora. Zob. Ibidem, s. 151. Warto przy okazji nadmienić, że zagadnienie dwuizbowości było bardzo często podejmowane we wszelkiego rodzaju dyskusjach ustrojowych nad Sekwaną. Szerzej na ten temat zob. Ł. Jakubiak, *Francuska izba druga na tle przekształceń parlamentarnego system rządów (od III do V republiki)*, Kraków 2016, *passim*.

⁷⁰ Stąd mówi się o odniesieniach do ustroju brytyjskiego, który miał być dla Michela Debré wzorcem właściwego systemu parlamentarnego. Inklinacje brytyjskie były wobec

Kreśląc wizję optymalnego dla Francji ustroju Michel Debré wskazuje jednocześnie trzy największe dotychczasowe wady III Republiki, które nie powinny już się powtórzyć przy konstruowaniu nowego, właściwego ustroju parlamentarnego, tj. 1) brak prawdziwej głowy państwa; 2) permanentne uzurpacje parlamentu, który odwołując się do swojej demokratycznej legitymacji wysuwał roszczenia, które w konsekwencji kwestionowały sensowność podziału władz; 3) słabość kadry politycznej. Wypunktowane słabości ustroju III Republiki stały się dla Debré punktami wyjścia dla formułowania własnych propozycji o charakterze *de lege ferenda*. Jeśli chodzi o głowę państwa M. Debré postulował wprowadzenie nowego rozumienia tego terminu, co będzie rzutowało na przyszłe rozpatrywanie tej instytucji w świetle konstytucji V Republiki Francuskiej⁷¹ i znajdzie swoje dobitne w słynnej pracy Maurice'a Duvergera⁷². Michel Debré wypowiadając się w tej kwestii pisał bowiem, że „nieprawdą jest, że w ustroju parlamentarnym głową państwa może być tylko król pochodzący z panującej dynastii. Prezydent republikański, tak samo jak król, może pełnić rolę monarchy”⁷³. Pojęcie monarchii republikańskiej, na które *copyright* ma właśnie Debré, przylgnie niedługo do ustroju instytucjonalnego wprowadzonego przez Charles'a de Gaulle'a i Michela Debré⁷⁴. Sumując rozważania o modelu głowy państwa autor postuluje m.in. wydłużenie kadencji prezydenta z siedmiu do dwunastu lat, bez możliwości ponownego ubiegania się o reelekcję, co – w opinii autora – umocniłoby tylko jego monarchiczne inklinacje. Zakładał również, że prezydent powinien posiadać pełną niezależność w stosunku do parlamentu, a co za tym idzie być ściślej powiązany z narodem, choć niekoniecznie węzłem bezpośredniej legitymacji. W związku z powyższym głowa państwa nie powinna być wybierana przez parlament spośród swoich członków ale również nie powinna być wybierana w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim gdyż wywoły-

tego widoczne prawie u wszystkich ojców konstytucji V Republiki, którzy postrzegali Wielką Brytanię jako oryginalny, właściwy i sprawnie działający system parlamentarny.

⁷¹ Por. M. Debré, *La nouvelle Constitution*, [w:] *Naissance de la Cinquième République*, red. M. Debré, N. Wahl, Paris 1990, s. 7 i nast.

⁷² Por. M. Duverger, *La monarchie républicaine*, Paris 1974.

⁷³ M. Debré, *Konstytucyjny problem...*, s. 153.

⁷⁴ N. Wahl, *The French Constitution of 1958: II. The Initial Draft and Its Origins*, „American Political Science Review”, 1969, vol. 53, nr 2, s. 374. Zob. również R. Ghevontian, *Czy prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim?*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 59 i nast.

wałoby to, w opinii Debré, nieuchronny konflikt z parlamentem, który byłby groźny dla efektywności instytucjonalnej państwa. Rozwiązaniem tego problemu byłoby skonstruowanie specjalnego gremium wyborczego złożonego z członków parlamentu, oraz różnych notabli, tj. przedstawiciele rad generalnych i miejskich, a być może także przedstawiciele sądownictwa, szkół wyższych, korporacji czy związków zawodowych. Te wszystkie uprawnienia według Michela Debré tworzyłyby z instytucji prezydenta pewnego rodzaju zwornik systemu (*clé de voute*), które to określenie stanie się w ustroju V Republiki kluczem do charakterystyki instytucji prezydenta.

Z kolei zabezpieczeniem przed uzurpacją parlamentu powinny się stać pewnego rodzaju „ograniczniki” instytucjonalne jego pozycji ustrojowej, do których Michel Debré zaliczał m.in. ograniczenie liczby i czasu trwania sesji plenarnych; stałą, względnie niewielką liczbę komisji parlamentarnych; wyraźną instytucjonalizację postępowania budżetowego z zaznaczeniem preferencyjnego traktowania rządu; ograniczenie możliwości kontrolnych parlamentu w stosunku do rządu. Zarazem, jak postulował M. Debré, powinna być urealniona możliwość przedterminowego rozwiązania izb, wówczas kiedy na linii rząd – parlament pojawi się konflikt, który należy demokratycznie rozstrzygnąć. Dla Debré jedyną, demokratycznie legitymowaną formą rozstrzygnięcia takiego konfliktu, korespondującą z suwerennością narodową, było przeniesienie go na forum procedur wyborczych za sprawą *dissolution des assemblées parlementaires*⁷⁵.

Michel Debré postulował także zwiększenie roli rządu w prawodawstwie. Rząd, jego zdaniem, powinien mieć możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy, aby sprawnie zarządzać państwem (co nawiązywało do myśli Carré de Malberga). Według autora, aby nie było nieporozumień parlamentu z rządem konieczne jest wyraźne wskazanie w samej konstytucji jakie prerogatywy w prawodawstwie powinny przysługiwać parlamentowi, a jakie rządowi. Najlepszym do tego narzędziem byłoby – w opinii Debré – enumeratywne wskazanie materii ustawowej. Dzięki temu rząd mógłby zajmować się sprawami niezastrzeżonymi *expressis verbis* jako domena władzy parlamen-

⁷⁵ Warto zważyć, że większość pomysłów Michela Debré zgłoszonych w tym zakresie została ostatecznie wprowadzona do tekstu konstytucji V Republiki i stąd M. Debré uznawany jest za tego spośród twórców konstytucji V Republiki, którego idee i koncepcje ustrojowe znalazły największy odzew w myśli gaullistów.

tu, którymi – zdaniem autora – winny być: wolność jednostki, wolność prasy, wolność poglądów, stan cywilny jednostki, organizacja władzy publicznej i umowy z innymi krajami⁷⁶. Wszystkie pozostałe sprawy winny się znaleźć, w opinii Debré, w zakresie władzy reglamentacyjnej rządu.

Ostatnim opisywanym przez Michela Debré problemem Francji był brak odpowiedniej klasy politycznej, w tym zwłaszcza przywódców. Wynikał on w dużym stopniu z wad instytucjonalnych, w tym zwłaszcza z nieodpowiedniej ordynacji proporcjonalnej. Dlatego – jak pisał – „pozostaje jedno rozwiązanie – głosowanie na listy w podziale na departamenty, z jedną turą, z wyborem kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów bez względu na listę”⁷⁷. Postulowany system miałby korygować dwa główne polityczne mankamenty III Republiki, tj. nadmierną rolę partii wpisanych dodatkowo w układ wielopartyjny, który siłą rzeczy musiał doprowadzać do politycznego immobilizmu oraz lepszą, pozytywną selekcję elit politycznych, które dzięki głosowaniu większościowemu byłyby zdolne do wyłaniania sprawnego, jasno określonego przywództwa.

Jak widać postulowane przez Michela Debré innowacje nie szły bynajmniej w kierunku innym niż parlamentaryzm, czyli forma ustrojowa tradycyjna dla Francji i co najmniej do czasów III Republiki nieodmiennie kojarzona z jej demokratyczną postacią. Był to jednak, co zrozumiałe, parlamentaryzm odnowiony, którego głównym rozstrzygnięciem ideowym było przeciwdziałanie stanowi nierównowagi instytucjonalnej. Jak większość twórców konstytucji V Republiki Debré był orędownikiem silnej, pewnej siebie, a przede wszystkim skutecznej władzy wykonawczej, która zapewniałaby efektywność rządzenia. Każdy dobrze zbudowany ustój państwowy musi jednak mieć stabilne podstawy, dlatego zdaniem Debré efektywność rządzenia musi być skorelowana z wymogami demokratycznej legitymizacji, a tę można osiągnąć za sprawą odpowiedniej aranżacji władzy parlamentu oraz instrumentów wyborczych i, traktowanych jako rezerwa, instrumentów demokracji bezpośredniej.

Według Nicolasa Wahla główną różnicą między tym, co postulował Michel Debré w swoich publikacjach z czasu wojny, a tym co udało mu się uży-

⁷⁶ M. Debré, *Konstytucyjny problem...*, s. 155.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 157.

skać w konstytucji z 1958 r. była definicja celu istnienia instytucji prezydenta. W swoich publikacjach Debré plasował bowiem pozycję prezydenta na równi z innymi władzami. W konstytucji jednak prezydentura francuska uzyskała status władzy wyraźnie eksponowanej, usytuowanej ponad pozostałymi, tradycyjnymi władzami (sam prezydent zaś nie został, jak wiadomo, zakwalifikowany do którejkolwiek Monteskiuszowskiej triady, co swoją drogą wyrażało najlepiej jego szczególną, niemieszczącą się w klasycznym schemacie pozycję). Niemniej zaznacza się, że taki, wyraźnie wzmocniony status prezydenta mógł mieć już swoje odzwierciedlenie w proponowanej w 1944 r. przez Debré monarchii republikańskiej. Jej zasadniczym sensem było bowiem ulokowanie głowy państwa w sferze wartości, prestiżu i symboli, od czego blisko już było do zbudowania rzeczywistej, silnej kompetencyjnie prezydentury, wcześniej obudowanej aksjologicznie i legitymizacyjnie. W przeciwieństwie więc do innych protoplastów konstytucji V Republiki cechowała Debré stałość poglądów, które jednak nie zawsze były klarownie czy też *erga omnes* wyłożone. Według Wahla to za sprawą generała de Gaulle'a wolno ale stanowczo rozwinięto ideę Michela Debré nowego rozumienia instytucji prezydenta jako monarchy republikańskiego, która znalazła swoje odzwierciedlenie w art. 5 konstytucji z 1958 r.⁷⁸

Charles de Gaulle: silne instytucje i silna Francja bez partii politycznych

Poglądy René Capitanta i Michela Debré bezpośrednio i w największym stopniu oddziaływały na generała de Gaulle'a. Przemówienie w Bayeux, ogłoszone 16 czerwca 1946 r., o którym się mówi, że jest załącznikiem przyszłej konstytucji, powstało m.in. dzięki ich inspiracji. Generał oddał w nim sedno dotychczasowych rozważań konstytucyjnych na temat reformy ustroju parlamentarnego i wyznaczył zasadnicze motywy nowego ustroju Francji.

Najważniejszą ideą w myśli politycznej Charles'a de Gaulle'a było bez wątpienia państwo, będące instytucją jedności narodowej i jednocześnie narzędziem realizacji interesów Francji⁷⁹. Według generała, w ówczesnych

⁷⁸ N. Wahl, *The French Constitution of 1958...*, s. 375.

⁷⁹ Co jak się wskazuje było efektem jego poglądów ale także jego doświadczenia życiowego. Por. É. Roussel, *De Gaulle*, Paris 2008, s. 128 i nast.

realiach przesyconych już m.in. zimną wojną Francja powinna odnaleźć własną drogę, i to nie tylko w stosunkach wewnętrznych, ale również w relacjach międzynarodowych. Jest to bowiem wymóg racji stanu, którą należy realizować mimo walk partii politycznych, które we Francji mają „fundamentalny charakter”⁸⁰.

Naczelną zasadą, którą kierował się de Gaulle była idea republiki, będąca tak naprawdę pojęciem aksjomatycznym. To w niej widział kontynuatorkę spuścizny monarchii, wielkości i prestiżu Francji. Przyszły ustrój polityczny Francji powinien stać się instytucjonalną reakcją na tendencję Francuzów do podziałów i kłótni i udanym sposobem przeciwdziałania im.

De Gaulle był zdania, że instytucje w państwie demokratycznym muszą być odporne na polityczne zawirowania, które jednak w demokracji są rzeczą naturalną, a co za tym idzie nieuniknioną. Jedną z form zabezpieczenia jest przestrzeganie podziału władz, inną zaś istnienie instancji arbitrażowej, która będzie aktualizowana w sytuacjach konfliktowych, po to by przywrócić „prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych” (art. 5 konstytucji z 1958 r.). Warto nadmienić, że w pojęciu władzy arbitrażowej widać ową kontynuację szczytnych idei myśli francuskiej, o której mówił de Gaulle, a która przecież sięgała czasów Constanta, by później uzyskać nową odświeżoną w pracach de Malberga i Capitanta⁸¹.

De Gaulle powtórzył za Capitantem, że władza wykonawcza nie może pochodzić od parlamentu, gdyż jej celem jest sprawne rządzenie, a tego nie da się osiągnąć jeżeli rząd jest zakładnikiem większości parlamentarnej. Rząd nie może być w żadnym razie „zespołem reprezentacji partyjnych”⁸². Według de Gaulle’a władza wykonawcza powinna pochodzić od głowy państwa, ponieważ tylko dzięki niej będzie ona posiadała tak bardzo potrzebny autorytet władzy, co znowu było traktowane jako kontynuacja, tym razem francuskiego dziedzictwa monarchicznego. Prezydent dla odmiany powinien być wybierany przez „ciało kolegialne obejmujące szeroko rozumiany parlament”⁸³, co sugerowało odejście od wyborów zamkniętych w parlamencie (jak w III i IV Republice), ale zarazem brak postulatu wprowadzania powszech-

⁸⁰ Ch. de Gaulle, *Wystąpienie w Bayeux*, [w:] *V Republika Francuska...*, s. 83.

⁸¹ *Ibidem*, s. 84.

⁸² *Ibidem*, s. 85.

⁸³ *Ibidem*, s. 86.

nych i bezpośrednich wyborów głowy państwa⁸⁴. Prezydent miał mianować premiera oraz ministrów, wprowadzać ustawy, a przede wszystkim stanowić dekrety jako akty prawne równoważne ustawie. Co najważniejsze jednak szef państwa (pojęcie wprowadzane do obiegu właśnie przez de Gaulle'a, a nawiązujące nieprzypadkowo do terminologii wojskowej⁸⁵) miał przewodniczyć posiedzeniom Rady Ministrów, dzięki czemu rząd uzyskałby tak bardzo potrzebną stabilność, a zarazem autorytet, który nie był jedynie funkcją autorytetu (z natury ułomnego i słabego) partii politycznych ale autorytetu wyrażającego stałą siłę państwa (czyli prezydenta). Z kolei w sytuacjach zagrożenia państwa prezydent przybrałby postać gwaranta niezawisłości narodowej i zawartych przez niego traktatów (co sprzyjało postrzeganiu go jako niemalże wojskowego „szefa”).

Co istotne de Gaulle zwraca uwagę na podstawowe wartości na jakich powinien się opierać ustrój polityczny Francji. Akcent na tło aksjologiczne ustroju, na jego osadzenie na mocnych i stabilnych podstawach odwołujących się do jednoznacznych zasad i wartości oraz swoiście pojmowanej moralności państwa było bez wątpienia największym wkładem generała do koncepcji ustrojowych fundujących V Republikę. Wartościami tymi były jedność, spójność i wewnętrzna dyscyplina rządu. Nie da się jednak ich zapewnić w momencie, gdy władza wykonawcza pochodzi od innej władzy, w stosunku do której powinna tak naprawdę istnieć relacja równowagi. Właśnie z tego powodu, jak wskazywał de Gaulle, władza wykonawcza musi pochodzić od „głowy państwa, męża stanu ponad podziałami politycznymi, wybranego przez ciało kolegialne, obejmujące szeroko pojęty parlament czyniący z niego jednocześnie prezydenta Unii Francuskiej i prezydenta Republiki”⁸⁶. Kierując się interesem woli ogółu i zgodnie z większością parlamentarną prezydent powinien mianować premiera odpowiedzialnego za politykę i prace rządu, oraz poszczególnych ministrów. Tylko w ten sposób, jak dowodził de Gaulle, zostanie prze-

⁸⁴ Będący dzisiaj znakiem rozpoznawczym V Republiki pomysł na wybory powszechne i bezpośrednio prezydenta pojawił się dużo później, a został zrealizowany dopiero w 1962 r., co wiązało się jednak z zupełnie nowym spojrzeniem de Gaulle'a na prezydenturę i rolę sakry otrzymywanej w drodze głosowania powszechnego. Szerzej na ten temat zob. O. Rudelle, *Le général de Gaulle et l'élection directe du Président de la République*, „Revue Française de Science Politique” 1984, nr 4–5, s. 755 i nast.

⁸⁵ Por. É. Rousset, op.cit.s. 270 i nast.

⁸⁶ Ch. de Gaulle, *Wystąpienie w Bayeux...*, s. 86.

rwana pępowina między rządem a parlamentem, która była zmorą III i IV Republiki, a która miał równoważyć relację na linii legislacyjna – egzekutywa wywoływała efekt podporządkowania rządu kaprysom parlamentu. Według Aleksandra Halla wizja republiki, którą przedstawił de Gaulle w Bayeux była sprzeczna niemal z całą francuską tradycją republikańską, która utożsamiała silną władzę prezydencką z zagrożeniem republiki i widmem dyktatury, czego zresztą przykładem była II Republika, stanowiąca dla Francuzów ostrzeżenie przed zbyt silną władzą jednostki⁸⁷. Spostrzeżenie to potwierdza Nicolas Wahl pisząc, że postać prezydenta nakreślona w przemówieniu w Bayeux, była *novum* jeśli chodzi o całą historię francuskiego konstytucjonalizmu, który odkąd zyskał demokratyczne podstawy był utożsamiany z władzą parlamentu jako wyraziciela woli suwerennego narodu⁸⁸. *Novum* to, choć wywoływało obawy i przywoływało strachy z czasów II Republiki, było jednocześnie niesłychanie atrakcyjne, gdyż pokazywało wyraźną alternatywę dla dotychczasowego ustroju.

Warto podkreślić, że przemówienie w Bayeux było *de facto* fundamentem doktryny gaullistowskiej przez cały okres trwania IV Republiki, do tego stopnia, że traktowane było niemalże jako alternatywna konstytucja lub prowizoryczny akt konstytucyjny, poprzedzający właściwą odnowę instytucjonalną Francji⁸⁹. Współgrało z nim inne znane wystąpienie generała wygłoszone w Épinal 29 września 1946 r.⁹⁰, czyli nazajutrz po przyjęciu tekstu konstytucji IV Republiki, która podtrzymywała rządy parlamentu w monistycznym wydaniu, co wywołało krytykę ze strony gaulistów uznających, że nowa konstytucja (która musiała być jeszcze poddana pod referendum⁹¹), nie naprawi patologii i będzie tylko formą kontynuacji III Republiki. Stąd też de Gaulle w wygłoszonej przez siebie mowie skrytykował przyjęty projekt konstytucji mówiąc, że nie jest on w stanie sprostać wyzwaniom jakie czekają Francję w XX w. Po powtórzeniu swoich rozważań na temat ustroju wygłoszonych

⁸⁷ A. Hall, *op.cit.*, s. 266.

⁸⁸ N. Wahl, *The French Constitution...*, s. 376.

⁸⁹ Por. F. Decaumont, *Discours de Bayeux: hier et d'aujourd'hui*, Paris 1991, s. 26 i nast.

⁹⁰ Por. Ch. de Gaulle, *Wystąpienie w Épinal*, [w:] *V Republika Francuska...*, s. 91 i nast.

⁹¹ W wyniku referendum przeprowadzonego 13 października konstytucja została przyjęta. W głosowaniu wzięło udział 67% uprawnionych do głosowania. Za zagłosowało 36% wyborców, zaś przeciw 31%. Nowa konstytucja IV Republiki Francuskiej nie mogła się zatem cieszyć uznaniem dużej bazy społecznej. Por. A. Hall, *op.cit.*, s. 268.

w Bayeux, już wówczas traktowanych jako biblia ustrojowa obozu zmian⁹², podjął on temat establishmentu partyjnego, który jego zdaniem konserwuje zły ustrój, nie wprowadzając poważniejszych korekt, które mogłyby przyczynić się do uzdrowienia kondycji politycznej Francji. W opinii generała odnowa Francji nie ma i nie powinna mieć barw partyjnych. Dał on jasno do zrozumienia, że proponowane przez niego rozwiązania nie mają żadnej partyjnej czy nawet politycznej konotacji, że nie są ani lewicowe, ani prawicowe i że w myśleniu o naprawie Francji należy w ogóle porzucić perspektywę partyjną, gdyż ona – jak dowodzi historia III Republiki – jest czynnikiem mocno destrukcyjnym.

Oba przemówienia stały się z czasem *credo* myśli politycznej generała de Gaulle'a. O ile przemówienie z Bayeux akcentowało rolę szefa państwa jako zwornika całej konstrukcji ustrojowej odnowionej i przemodelowanej Francji, o tyle przemówienie z Épinal akcentowało myśl antypartyjną generała, który był zagorzałym przeciwnikiem partyjniactwa, które obwiniał za wszelkie ułomności słabej, amorficznej i pozbawionej kośćca ideowego władzy jaka stała się udziałem III i IV Republiki. Oba przemówienia de Gaulle'a kładły akcent na dwie różne, a jednocześnie kluczowe i komplementarne w stosunku do siebie sprawy, które wymagały stosownej aranżacji w zdefiniowanym na nowo ustroju politycznym Francji. Pierwszą była silna prezydentura, której trzon (choć nie bez późniejszych zmian) określono w Bayeux, drugą natomiast była demokratyczna legitymacja, w pierwszym rządzie dystansująca się od partii politycznych, co z kolei stanowiło *clou* wystąpienia w Épinal⁹³. Bez wątpienia punktami kluczowymi w całym politycznym dyskursie generała de Gaulle'a były: 1) idea silnego państwa opartego na jasnych, jednoznacznych i trwałych wartościach; 2) idea silnej władzy prezydenta postrzeganego, niczym generał, jako szef państwa (*chef de l'Etat*), który może podejmować działania nawet arbitralne jeśli tylko wymagają tego okoliczności, a przede wszystkim dobro ojczyzny; i w końcu 3) idea apartyjności czy wręcz antypartyjności, która miała zaowocować rekonstrukcją modelu rywalizacji politycznej, odchodzącej od tradycyjnego podziału na partie polityczne (z którą współgrał wyraźnie wprowadzony

⁹² I punkt wyjścia dla ideologii nowej konstytucji. Por. N. Wahl, *Aux origines de la nouvelle constitution*, [w:] *Naissance de la Cinquième...*, s. 30 i nast.

⁹³ Por. K.M. Ujazdowski, *op.cit.*, s. 187.

do pierwotnego tekstu konstytucji sposób wyboru prezydenta, pomyślany jako „elekcja ponad partiami politycznymi”).

Konkluzje

Koncepcje i wartości, z których została ukuta ostatecznie konstytucja V Republiki Francuskiej nie były niczym nowym, ani powstałym *hic et nunc*. Przewijały się one w życiu politycznym Francji od co najmniej lat 30. XX w. Najpierw w postaci teoretycznej krytyki Raymonda Carré de Malberga, następnie diagnozy i nieśmiałych prób naprawy ustroju III Republiki przez premiera André Tardieu, który zwłaszcza będąc ministrem w późniejszym rządzie Gastona Doumergue'a zaczął reformować ustrój jednakże bez większego powodzenia. René Capitant jako prawnik i polityczny aktywista rozwinął koncepcje Carré de Malberga i przyjął pogląd, który stał się z czasem punktem wyjścia gaullistowskiej myśli politycznej, że system parlamentarny zaczął przejawiać znamiona patologii, ponieważ uzurpował sobie suwerenność, co było początkiem degeneracji systemu, który później utożsamiano wyłącznie z niestabilnością rządów i pierwszorzędną, choć jak najbardziej destrukcyjną rolą partii politycznych. Wreszcie, mówiąc o ideach kształtujących ustrój V Republiki nie można zapominać o wkładzie Michela Debré, przyszłego autora tekstu konstytucji i pierwszego premiera V Republiki Francuskiej, który w ślad za Capitantem opowiadał się za mocno zrjonalizowanym ustrojem parlamentarnym ze zrównoważonymi władzami oraz za koniecznością istnienia procedur arbitrażowych, stosowanych na wypadek spięć i konfliktów, jakie w każdej demokracji mogą wystąpić. Z kolei generał Charles de Gaulle, obok oczywiście proponowania ponadprzeciętnej, stanowczej prezydentury (co w niedalekiej przyszłości stało się znakiem rozpoznawczym V Republiki), osadził pomysły naprawy państwa w niesłychanie silnym kontekście aksjologicznym, który sprawił, że względnie luźne, nie zawsze zbieżne, ani tym bardziej tożsame poglądy polityczne uzyskały z czasem status zwartej, dobrze rozpoznawalnej myśli politycznej. Wyłaniała się z niej „pewna idea Francji” (*une certaine idée de la France*) ujmująca, jak pisał generał po latach w swoich „Pamiętnikach” „obraz Francji jako księżniczki z bajki bądź Madonny z fresków na murach, jakby przeznaczony dla dokonań wybitnych i niezwykłych”.

Literatura

- Aromatario S., *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, Paris 2006.
- Avril P., *Signification de la V^e République*, „Pouvoirs” 1977, nr 4.
- Azéma J.-P., Winock M., *La III^e République*, Paris 1970.
- Barthélemy J., Duez P., *Traité de droit constitutionnel*, Paris 2004.
- Blachère P., *Le Parlement en France*, Paris 2012.
- Brazidec de G., *René Capitant, Carl Schmitt: Crise et réforme du parlementarisme*, Paris 1998.
- Capitant R., *Konstytucja demokratyczna, konstytucja republikańska*, [w:] *V Republika Francuska Idee, Konstytucja, Interpretacje*, wybór i oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Capitant R., *Reforma parlamentaryzmu*, [w:] *V Republika Francuska Idee, Konstytucja, Interpretacje*, wybór i oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l'État (spécialement d'après les données fournies le droit constitutionnel français)*, Paris 1962.
- Carré de Malberg R., *Teoretyczne rozważania na temat związku między referendum a systemem parlamentarnym*, [w:] *V Republika Francuska Idee, Konstytucja, Interpretacje*, wybór i oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Chevalier J., *Histoire des institutions politiques de la France moderne. 1789–1945*, Paris 1958.
- Clague M., *Vision and Myopia in the New Politics of André Tardieu*, „French Historical Studies”, 1973, vol. 8, nr 1.
- Debré M., *Konstytucyjny problem Francji*, [w:] *V Republika Francuska Idee, Konstytucja, Interpretacje*, wybór i oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Debré M., *La nouvelle Constitution*, [w:] *Naissance de la Cinquième République*, red. M. Debré, N. Wahl, Paris 1990.
- Decaumont F., *Discours de Bayeux: hier et d'aujourd'hui*, Paris 1991.
- Duverger M., *La monarchie républicaine*, Paris 1974.
- Ehrmann H.W., *Direct Democracy in France*, „The American Political Science Review”, 1963, vol. 57, nr 4.
- Esmein A., *Zasady prawa konstytucyjnego*, tłum. K. Lutostański i W. Konopczyński, Warszawa 1904.
- Gaule de Ch., *Wystąpienie w Bayeux*, [w:] *V Republika Francuska Idee, Konstytucja, Interpretacje*, wybór i oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Gaule de Ch., *Wystąpienie w Épinail*, [w:] *V Republika Francuska Idee, Konstytucja, Interpretacje*, wybór i oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Gicquel J., Gicquel J.-É., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2007.
- Ghevontian R., *Czy prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim?*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Hall A., *Naród i państwo w myśli politycznej Charles'a de Gaulle'a*, Warszawa 2005.

- Jakubiak Ł., *Francuska izba druga na tle przekształceń parlamentarnego system rządów (od III do V republiki)*, Kraków 2016.
- Kukułka J., *Przedmowa do wydania polskiego*, [w:] Ch. de Gaulle *Pamiętniki nadziei*, Warszawa 1974.
- Leroy P., *Les régimes politiques du monde contemporain*, Grenoble 2001, t. I.
- Lindseth P.L., *The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s*, „The Yale Law Journal”, 2004, vol. 113, nr 7.
- Massot J., *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, Paris 1987.
- Mineur D., *Carre de Malberg – le positivisme impossible*, Paris 2010.
- Monnet F., *Refaire la République. André Tardieu, une dérive réactionnaire, 1876–1945*, Paris 1993.
- Morelou J.-P., *René Capitant: Souveraineté populaire et alternance dans la V^e République*, „Pouvoirs” 1977, nr 1.
- Quagliariello G., *La religion gaulliste*, Paris 2006.
- Ricci J.-P., *Les idées politiques à l'origine de la Constitution de 1958*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution*, red. D. Chagnollaud, Paris 2008.
- Rouvillois F., *Les origines de la V^e République*, Paris 1998.
- Rudelle O., *Le général de Gaulle et l'élection directe du Président de la République*, „Revue Française de Science Politique” 1984, nr 4–5.
- Roussel É., *De Gaulle*, Paris 2008.
- Sobolewski M., *Od Drugiego Cesarstwa do Piątej Republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870–1958*, Warszawa 1963.
- Szymanek J., *Emmanuel-Joseph Sieyès i jego doktryna konstytucyjna*, [w:] E.-J. Sieys, *Czym jest stan trzeci? Esej o przywilejach*, tłum. M. Jarosz, Warszawa 2016.
- Szymanek J., *Filozofia ustroju politycznego w konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Parlament we francuskiej tradycji ustrojowej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6.
- Tardieu A., *La Réforme de l'Etat, les idées maîtresses de «l'heure de décision»*, Paris 1934.
- Tardieu A., *La révolution à refaire. II. la profession parlementaire*, Paris 1937.
- Tardieu A., *Reforma państwa*, [w:] *V Republika Francuska Idee, Konstytucja, Interpretacje, wybór i oprac.* K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Ujazdowski K.M., *Geneza i tożsamość konstytucji V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013.
- Wahl N., *Aux origines de la nouvelle constitution*, [w:] *Naissance de la Cinquième République*, red. M. Debré, N. Wahl, Paris 1990.
- Wahl N., *The French Constitution of 1958: II. The Initial Draft and Its Origins*, „American Political Science Review”, 1969, vol. 53, nr 2.
- Wincok M., *Nationalisme, antisémitisme et fascisme en France*, Paris 2014.
- Viansson-Ponte P., *Histoire de la République gaullienne*, Paris 1984.
- Zakrzewska J., *Tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 roku*, „Studia Konstytucyjne” 1990, t. VI.