

Łukasz Jakubiak*

Polityka zmian konstytucyjnych w warunkach rekonfiguracji systemu partyjnego V Republiki Francuskiej: inicjatywy na rzecz demokratyzacji życia politycznego w okresie prezydentury Emmanuela Macrona¹

The politics of constitutional change in the face
of the reconfiguration of the party system
of the Fifth French Republic: initiatives to democratize
political life during Emmanuel Macron's presidency

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: poprawki konstytucyjne, konstytucjonalizacja, system partyjny, rekonfiguracja, Francja, V Republika, Emmanuel Macron

Key words: constitutional amendments, constitutionalization, party system, reconfiguration, France, Fifth Republic, Emmanuel Macron

Abstrakt: Celem artykułu jest omówienie niektórych inicjatyw zmian konstytucyjnych zgłaszanych po dojściu do władzy Emmanuela Macrona. Były one przedstawiane zarówno przez obóz prezydencki, jak i przez opozycję. Aktualnym propozycjom zmian konstytucyjnych towarzyszy długotrwały kryzys dwóch dominujących do 2017 roku ugrupowań: neogaulistów oraz socjalistów. W ich miejsce wyłoniła się silna formacja centrowa, a ponadto na znaczeniu zyskała radykalna prawica i lewica. Wspólną cechą omawianych inicjatyw jest położenie nacisku na demokratyzację życia politycznego. Implementacja niektórych z nich

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6219-8161>; politolog i prawnik, dr hab. nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Współczesnych Systemów Politycznych i Partyjnych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. E-mail: lukasz.jakubiak@uj.edu.pl.

¹ Artykuł został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach realizacji grantu badawczego pt. „Konstytucjonalizacja polityki jako narzędzie kontroli i równowagi w ujęciu porównawczym” na podstawie umowy nr UMO-2018/31/B/HS5/02637.

mogłaby się przyczynić do podkopania fundamentów istniejącego systemu, w tym także tych sięgających warstwy tzw. aksjologii konstytucyjnej. Można jednak argumentować, że obecny kształt systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym staje się, w powiązaniu z trybem zmiany konstytucji V Republiki, poważną barierą dla skutecznego nowelizowania tego aktu prawnego.

Abstract: *The aim of the paper is to discuss some initiatives of constitutional changes submitted after Emmanuel Macron came to power. They were presented both by the presidential camp and by the opposition. The current proposals of constitutional changes are accompanied by the long-term crisis of the two parties dominating until 2017: the neo-Gaullists and Socialists. Instead, a strong centre party emerged, and formations of the radical right and left gained in importance. The common feature of the above-mentioned initiatives is the emphasis on the democratization of the political life. The implementation of some of them could contribute to undermining the foundations of the current system, including those reaching the layer of the so-called constitutional axiology. On the other hand, it can be argued that the current shape of the party system at the parliamentary level becomes, in connection with the mode of amending the Constitution of the Fifth Republic, a serious barrier to the effective modifications of this legal act.*

Uwagi wstępne

Wybory prezydenckie i parlamentarne z 2017 roku można traktować jako istotną cezurę w funkcjonowaniu systemu partyjnego V Republiki Francuskiej. Wiązało się to z wyborem na urząd prezydencki kandydata spoza dwóch dominujących środowisk politycznych, którymi przez kolejne dekady pozostawały formacja gaullistowska (neogaullistowska) oraz socjaliści. Objęcie urzędu prezydenckiego przez Emmanuela Macrona wywarło bezpośredni wpływ na wybory do Zgromadzenia Narodowego. Bezwzględna większość mandatów przypadła nowo powstałej partii prezydenckiej – Republice Naprzód (*La République en marche*, LREM; w 2022 roku formacja zaczęła funkcjonować pod nazwą Odrodzenie – *Renaissance*), co oznaczało marginalizację neogaullistów i socjalistów. Podwójne wybory z 2022 roku potwierdziły, a w niektórych aspektach nasiliły, uwydatnione wcześniej tendencje polityczne. Rekonfigurację zapoczątkowaną wraz z rozpoczęciem prezydentury Macrona trudno więc uznać za incydentalną. Nie ma bowiem przesłanek wskazujących, by rywalizacja partyjna miała powrócić do schematu sprzed 2017 roku, tym bardziej, że – jak pokazała elekcja przeprowadzona pięć lat później – rośnie relewancja partii nowych lub dotychczas marginalizowanych: powołanej przez Jeana-Luca Mélenchona formacji o nazwie Francja Nieujarzmiona (*La France insoumise*, LFI) oraz Zjednoczenia Narodowego (*Rassemblement national*, RN), czyli dawnego

Frontu Narodowego (*Front national*, FN). Zarysowany kierunek przeobrażeń systemu partyjnego podtrzymały także przyspieszone wybory do Zgromadzenia Narodowego, które odbyły się w 2024 roku.

Głęboka redefinicja francuskiego systemu partyjnego dokonana w 2017 roku, a utrwalona pięć lat później, może stanowić krok w stronę podważania aksjologii konstytucyjnej, która była tworzona pod przemożnym wpływem koncepcji politycznych i konstytucyjnych formułowanych przez Charles'a de Gaulle'a, a która legła u podstaw V Republiki. Sprzyja temu nie tylko wyłonienie się nowej, niezakorzonej w systemie partyjnym partii prezydenckiej, jak również znacząca rekonfiguracja francuskiej lewicy (marginalizacja socjalistów i wzrost relewancji nowych formacji należących do tego nurtu politycznego, w tym przede wszystkim Francji Nieujarzmionej) oraz rosnąca rola Zjednoczenia Narodowego, które staje się główną formacją ulokowaną na prawo od ugrupowania Macrona. Oznacza to, że formacja wyrastająca z partii gaulistowskiej (jakkolwiek przechodząca w ciągu minionych dekad liczne przekształcenia organizacyjne i programowe) straciła w ostatnich latach możliwości wywierania istotnego wpływu nie tylko na politykę w wymiarze bieżącym, ale także na kształt francuskich urzędów ustrojowych.

Sygnalizowane przekształcenia w systemie partyjnym zostały w prezentowanym artykule potraktowane jako szerszy polityczny kontekst polityki zmian konstytucyjnych formułowanych w trakcie pierwszej kadencji prezydenckiej Macrona. Poprzez politykę tego rodzaju należy rozumieć oddziaływanie aktorów politycznych na sferę konstytucyjną poprzez inicjowanie poprawek, ewentualnie dążenie do przyjęcia zupełnie nowego aktu konstytucyjnego, celem kształtowania materii konstytucyjnych zgodnie z własnymi założeniami programowymi oraz celami politycznymi. W zależności od zakresu i głębokości oczekiwanych zmian normatywnych polityka zmian konstytucyjnych prowadzona przez określone środowiska polityczne może odznaczać się większą lub mniejszą intensywnością, stając się albo zasadniczą osią realizowanej strategii politycznej, albo pozostając jedynie dodatkiem do inicjatyw, które nie wymagają zmian realizowanych na poziomie ustawy zasadniczej. O skuteczności takiej polityki będą natomiast decydowały czynniki polityczne a więc nie tylko faktyczna pozycja danej partii lub danego obozu w przestrzeni rywalizacji politycznej, ale także aktualna struktura systemu partyjnego, jak również kwestie prawne, czyli ujęta w konstytucji procedura jej nowelizowania, która rzutuje na stopień sztywności tego aktu. Nie mniej istotne będą różnego rodzaju uwarunkowania sytuacyjne wpływające pobudzająco lub hamująco na gotowość prowadzenia aktywnej polityki w przedmiotowym zakresie.

W trakcie pierwszej kadencji Macrona przedstawiane były inicjatywy zmian konstytucyjnych płynące zarówno z obozu głowy państwa, jak i będące wynikiem aktywności opozycji parlamentarnej. Te pierwsze odnosiły się, generalnie rzecz biorąc, do kwestii demokratyzacji życia politycznego poprzez zwiększenie zakresu partycypacji obywateli w życiu publicznym oraz modyfikację niektórych rozwiązań proceduralnych stosowanych na poziomie parlamentarnym. Taki kierunek wydaje się wpisywać w tendencje zarysowane w związku z przyjęciem największej jak dotąd reformy ustrojowej, która została dokonana w 2008 roku². Dopuszczenie nowych form partycypacji obywatelskiej oraz zmiany odnoszące się do samego parlamentu, jak również do relacji pomiędzy parlamentem a rządem wyznaczały bowiem specyfikę zmian sprzed kilkunastu lat. Dużo dalej idącą reformę (mającą niemal rewolucyjny charakter) proponowała natomiast Francja Nieujarzmiona, której postulaty wykraczają zdecydowanie poza wciąż obowiązujący, a utrwalany w pierwszych pięciu dekadach V Republiki, paradygmat ustrojowy. W prezentowanym artykule skoncentrowano się na wspomnianej demokratyzacji życia politycznego, w szczególności poprzez modyfikację, a nawet całościową rewizję, instytucji referendum ogólnokrajowego. Punktami odniesienia stały się dwie inicjatywy pochodzące z 2019 roku, tzn. projekt przygotowany pod auspicjami prezydenta Macrona oraz propozycja przedłożona przez zyskującą na znaczeniu formację skrajnej lewicy – Francję Nieujarzmioną. Na tych przykładach można dostrzec, czy w ogóle, a jeśli tak, to jak daleko, prezydencki ośrodek polityczny oraz radykalna formacja lewicowa chcą odejść od gaulistowskiego paradygmatu ustrojowego. Co więcej, obie inicjatywy zostały przedłożone przez formacje, które są nowymi podmiotami we francuskiej przestrzeni rywalizacji partyjnej, jakkolwiek jedna w roli głównego komponentu obozu rządzącego, a druga jako znacząca lewicowa siła opozycyjna. Lokuje je to w zupełnie innej sytuacji, gdy chodzi o realne zdolności przeformowania postulowanych zmian. To ostatnie nie stało się źródłem kolejnego zróżnicowania obu inicjatyw, bowiem żadnej z nich nie dane było stać się obowiązującym prawem.

Mając na względzie treść proponowanych modyfikacji widzianych przez pryzmat aksjologii konstytucji V Republiki, jak również specyficzny kontekst polityczny wynikający z dokonujących się przekształceń w systemie partyjnym, można sformułować dwie tezy. W myśl pierwszej, o ile projekty przed-

² Na temat zmian dokonanych w wyniku nowelizacji z 2008 r. zob. M. Granat, *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 281–306.

stawiane przez obóz prezydencki można traktować jako kontynuację reform zapoczątkowanych już wcześniej, a w jakimś stopniu zrealizowanych w postaci najobszerniejszej z dotychczasowych, czyli nowelizacji z 2008 roku, o tyle propozycję zgłoszoną przez LFI należy postrzegać jako próbę podważenia filarów systemu politycznego celem przejścia do nowej, VI Republiki. Chodzi więc nie tylko o kierunek, ale także o skalę proponowanych zmian, a w konsekwencji również o ich potencjalne oddziaływanie na aksjologiczne podstawy ustroju, co w ostateczności mogłoby oznaczać nawet stworzenie nowej konstrukcji konstytucyjnej. Druga zakłada natomiast, że system partyjny w jego obecnym kształcie niezbyt dobrze koresponduje z wymogami proceduralnymi, które trzeba dochować w celu doprowadzenia do zmiany ustawy zasadniczej. Może to generować nową strategię wprowadzania nowelizacji. Jak się wydaje, znalazło to potwierdzenie u progu drugiej kadencji Macrona, w szczególności po nieudanej próbie modyfikacji konstytucji w oparciu o dwa prezydenckie projekty ustaw konstytucyjnych z lat 2018 i 2019.

Prezentowany artykuł składa się z czterech części. W pierwszej przedstawiono kierunki oraz dynamikę zmian w systemie partyjnym tworzących w ostatnich latach kontekst inicjatyw nowelizacji ustawy zasadniczej. Druga dotyczy specyfiki gaullistowskiego paradygmatu ustrojowego, a w szczególności referendum ogólnokrajowego. Potraktowano to jako punkt odniesienia dla inicjatyw zmian w odniesieniu do tej instytucji, które były przedkładane w trakcie pierwszej kadencji Macrona. Zostały one omówione w części trzeciej. Zaakcentowano w szczególności różnice pomiędzy koncepcjami ustrojowymi płynącymi z obozu prezydenckiego a tymi, które proponowała Francja Nieujarzmiona, tak aby dostrzec odmienności wynikające ze stosunku do aksjologii konstytucyjnej V Republiki. Z kolei w ostatniej zwrócono uwagę na wpływ procedury zmiany konstytucji oraz dokonanej rekonfiguracji politycznej w izbie pierwszej (a więc bez analogicznych zmian w Senacie) na skuteczność prezydenckich projektów zmian konstytucyjnych zgłaszanych w ostatnich latach (a także w czasie kadencji François Hollande'a), a przede wszystkim na proponowaną w kampanii z 2022 roku zmianę strategii na tym polu. Takim założeniom została podporządkowana zastosowana metodologia. Analizowano zarówno dynamikę i charakter przeobrażeń partyjnych na poziomie parlamentarnym, jak i treść przepisów umieszczonych w wybranych inicjatywach konstytucyjnych. Przepisy obowiązującej konstytucji posłużyły natomiast przede wszystkim do identyfikacji aksjologii konstytucyjnej leżącej u podstaw gaullistowskiego projektu ustrojowego, którym pozostaje niezmiennie – mimo radykalizacji społecznej i politycznej w drugiej i trzeciej dekadzie XXI wieku – V Republika.

Rekonfiguracja systemu partyjnego V Republiki w świetle wyborów parlamentarnych z lat 2017 i 2022

Głównym rysem zmian w przestrzeni rywalizacji partyjnej, które nastąpiły w wyniku wyborów prezydenckich i parlamentarnych z 2017 roku, była odbudowa silnego politycznego centrum skupionego wokół LREM. Wyniki obu elekcji pokazały załamanie poparcia wyborczego dla neogaullistów skupionych w formacji o nazwie Republikanie (*Les Républicains*, LR), w czym można było widzieć główny element przebudowy francuskiego systemu partyjnego. Podobny, a nawet głębszy proces szybkiej utraty relewancji politycznej dotknął Partię Socjalistyczną (*Parti Socialiste*, PS), czego pierwszym symptomem był słaby rezultat wyborczy osiągnięty przez kandydata tego środowiska politycznego w elekcji prezydenckiej (Benoît Hamon zdobył zaledwie ok. 6,5% głosów w pierwszej turze³). Co więcej, marginalizacja formacji, które dominowały na scenie partyjnej V Republiki przed 2017 rokiem wykracza poza horyzont jednej kadencji prezydenta i Zgromadzenia Narodowego. Pięć lat później doszło nie tylko do reelekcji Macrona, ale także do podtrzymania zarysowanej wcześniej struktury systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym. Choć formacja prezydencka nie była już tak silna jak w latach 2017–2022, to wciąż stanowiła – wraz z innymi mniejszymi ugrupowaniami – w formie koalicji o nazwie Razem! (*Ensemble!*), polityczne zaplecze prezydentury oraz rządu kierowanego (od maja 2022 roku) przez Élisabeth Borne⁴. Dysponowała ona łącznie ok. 43% miejsc w Zgromadzeniu Narodowym – nie osiągnięto zatem progu większości bezwzględnej wynoszącego 289 mandatów. Zmiany te nie prowadziły jednak do choćby częściowej odbudowy dawnej pozycji neogaullistów i socjalistów. Tę przestrzeń zaczęły wypełniać formacje traktowane jako skrajne: radykalnie lewicowa LFI oraz RN⁵. W obu przypadkach podstawą rosnącego poparcia były wyniki uzyskane przez kandydatów tych ugrupowań w wyborach prezydenckich z lat 2017 i 2022⁶.

³ Na temat rywalizacji politycznej w pierwszej turze wyborów prezydenckich z 2017 r. zob. J. Evans, G. Ivaldi, *The 2017 French Presidential Elections: A Political Reformation?*, Cham 2018, s. 149–176.

⁴ *Macron turns to coalition-building after losing majority in parliamentary elections*, <https://www.france24.com/en/europe/20220620-macron-turns-to-coalition-building-after-losing-majority-in-parliamentary-elections> (21.03.2023).

⁵ Na temat partyjnej kompozycji Zgromadzenia Narodowego po wyborach z 2022 r. zob. N. Hewlett, R. Kuhn, *Reflections on the 2022 elections in France*, «Modern & Contemporary France» 2022, vol. 30, nr 3, s. 403–406.

⁶ W szczególności odnosi się to do Marine Le Pen wspieranej przez RN, bowiem w obu przypadkach udało jej się wejść do drugiej tury (samo w sobie stanowiło to też oznakę marginalizacji neogaullistów i socjalistów – przed 2017 rokiem nigdy w V Republice

Cechą francuskiego systemu partyjnego w jego obecnym kształcie staje się zatem istnienie stosunkowo silnego politycznego centrum będącego efektem spadku relewancji dwóch wcześniej przeważających formacji umiarkowanych. By dostrzec skalę tego procesu, wystarczy wspomnieć, że jeszcze w początkach XXI wieku ówczesna neogaullistowska Unia na rzecz Ruchu Ludowego (*Union pour un mouvement populaire*, UMP) oraz PS były traktowane jako dwa filary systemu partyjnego, który – jako system dwóch formacji dominujących – można było nawet postrzegać jako zmierzający w stronę dwupartyjności⁷. Obecnie zasadniczym kierunkiem przekształceń wydaje się radykalizacja przestrzeni rywalizacji partyjnej. Po elekcji prezydenckiej i parlamentarnej z 2022 roku nadal występował wyraźny rozdźwięk pomiędzy systemem partyjnym istniejącym na poziomie parlamentarnym przed 2017 rokiem, a tym, który utrzymuje się po objęciu prezydentury przez Macrona. Pod tym względem kierunek zmian wyznaczony po zakończeniu sprawowania władzy przez Hollande'a i Partię Socjalistyczną można traktować jako względnie trwałe, co tylko potwierdziły rezultaty przyspieszonych wyborów do Zgromadzenia Narodowego z 2024 roku.

Co więcej, ze względu na odmienny tryb obsadzania miejsc w Senacie (wybory pośrednie, wymiana połowy składu co trzy lata, inne terminy elekcji), opisane wyżej przekształcenia wciąż jednak nie są widoczne na szczelbku izby drugiej. Generuje to stan inkongruencji francuskiego parlamentu (formacja prezydencka odgrywa w Senacie marginalną rolę)⁸, tworząc nowy kontekst dla potencjalnych zmian konstytucyjnych przeprowadzanych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymogami (m.in. większości kwalifikowane, akceptacja zmian w obu izbach, etc.). Najczęściej występujący we wcześniejszych dekadach układ polityczny, czyli dominacja formacji (neo)gaullistowskiej, która dysponowała silną pozycją w obu izbach, a dodatkowo działała w warunkach politycznej zgodności prezydenta i rządu ma niewiele wspólnego z konfiguracją, która kształtowała się po wyborach z lat 2017, 2022 oraz 2024.

nie doszło do sytuacji, w której w decydującej turze wyborów zabrakło przedstawiciela choćby jednego z tych ugrupowań).

⁷ G. Grunberg, F. Haegel, *La France vers le bipartisme? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris 2007, s. 20–42. Kontekst takiej ewolucji przestrzeni rywalizacji partyjnej wyznaczały zarówno czynniki ustrojowe wynikające z konstytucji V Republiki, jak i powiązane z nimi wyraźnie widoczne zjawisko prezydenccjalizacji francuskich partii politycznych. Szerzej na ten temat zob. C. Bachelot, F. Haegel, *The Presidentialization of Dominant Parties in France*, [w:] G. Passarelli (red.), *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, Basingstoke–New York 2015, s. 88–106.

⁸ Szerzej na ten temat zob. Ł. Jakubiak, *Partially Presidentialized Bicameral Parliament of France and Its Impact on the Course of Legislative Proceedings During Emmanuel Macron's Term of Office in the Light of the Fifth Republic's Institutional Logic*, «Annales UMCS, Sectio k: Politologia» 2022, vol. 29, nr 2, s. 51–71.

Gaullistowska aksjologia konstytucji V Republiki jako punkt odniesienia dla proponowanych zmian konstytucyjnych

Konstytucja z 4 października 1958 roku⁹ została oparta na kilku filarach, które miały służyć wzmocnieniu, w porównaniu z dotychczasową konstrukcją francuskiego systemu parlamentarnego, pozycji władzy wykonawczej (zarówno w odniesieniu do prezydenta Republiki, jak i do rządu) oraz osłabieniu statusu ustrojowego parlamentu. U podstaw przekształceń instytucjonalnych leżała potrzeba stabilizacji systemu rządów opartego na regułach modelu parlamentarnego, który na wcześniejszych etapach rozwoju francuskiego parlamentaryzmu funkcjonował albo w warunkach braku racjonalizacji (III Republika), albo w warunkach racjonalizacji dalece niewystarczającej dla realizacji postulatu stabilizacji mechanizmów rządzenia (IV Republika). Głową państwa, wybraną najpierw przez kolegium elektorów, a po reformie z 1962 roku w głosowaniu powszechnym, widziano w roli zwornika (*clef de voûte*) spajającego system parlamentarny¹⁰. Domeną prezydenta było korzystanie z tych rozwiązań konstytucyjnych, które pozwalały mu pełnić funkcję arbitra skutecznie włączającego się w proces rządzenia. Z kolei rząd kierowany przez premiera został zasadniczo dowartościowany w relacjach z legislatywą. Miały temu służyć rozbudowane mechanizmy parlamentaryzmu zrationalizowanego. Aby osiągnąć właściwy mu efekt stabilizacji władzy wykonawczej należało bowiem zrewidować układ powiązań pomiędzy rządem a parlamentem¹¹.

⁹ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2024-03/constitution-1958-vingt-cinquieme-revision.pdf> (3.01.2025).

¹⁰ W ten sposób wypowiedział się przed Radą Stanu jeden z twórców konstytucji, ówczesny minister sprawiedliwości, Michel Debré, gdy prezentował założenia nowo opracowanego tekstu konstytucji z 1958 r. Zob. *Discours de M. Michel Debré devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958*, [w:] D. Maus (opr.), *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République*, Paris 1998, s. 5.

¹¹ Parlamentaryzm zrationalizowany nie był w literaturze przedmiotu rozumiany jednolicie. W swojej finalnej wersji oznaczał wzmocnienie władzy wykonawczej w obliczu problemów z utrzymaniem, w dłuższej perspektywie, stabilności rządów. Częste upadki gabinetów, znamionujące w szczególności III Republikę były postrzegane jako zjawisko dysfunkcyjne, które znacząco utrudnia proces rządzenia. Jak pokazała praktyka (nie tylko francuska), sama jurydyzacja systemu rządów na poziomie konstytucyjnym (mająca w założeniu zapobiegać jego wypaczaniu w praktyce politycznej), okazała się niewystarczająca. To rodziło konieczność stabilizacji systemu poprzez konkretne mechanizmy konstytucyjne (np. właściwą V Republice daleko idącą kontrolę rządu nad postępowaniem ustawodawczym). Taką rolę odegrała też francuska konstrukcja referendum ustawodawczego, którą można traktować jako przejaw szeroko rozumianej (nie ograniczającej się wyłącznie do relacji rząd-parlament) racjonalizacji parlamentaryzmu. Szerzej na temat

We wskazane wyżej dążenie do neutralizacji niezwykle silnej przed 1958 rokiem pozycji organu przedstawicielskiego¹² wpisywała się także rewaloryzacja głównej formy demokracji bezpośredniej – referendum. W dwóch dotychczasowych wcieleniach systemu parlamentarnego w wersji republikańskiej, III i IV Republique, nie odgrywało ono poważniejszej roli. W ramach ustroju ufundowanego w 1875 roku referendum było traktowane jako instytucja sprzeczna z ówczesną aksjologią konstytucyjną. W szczególności referendum ustawodawcze kolidowało z założeniem, opartym na klasycznej teorii reprezentacji, że ustawa uchwalona przez parlament będący uosobieniem samego narodu jako suwerena jest *ex definitione* aktem doskonałym prawnie. Odrzucane były więc procedury mogące ujawnić sprzeczność pomiędzy stanowiskiem narodu formułowanym przez organ przedstawicielski a tym wyrażanym bezpośrednio. Z założenia bowiem nie dopuszczano, by taka kolizja mogła w ogóle zaistnieć. Powojenna IV Republika podtrzymała w gruncie rzeczy ten paradygmat ustrojowy. Występowała natomiast instytucja referendum konstytucyjnego, którą zresztą zastosowano dwukrotnie na etapie prac konstytucyjnych toczących się w latach 1945–1946. Odrzucano natomiast referendalną ingerencję w ustawodawstwo zwykłe lub organiczne.

Zasadniczą zmianę w odniesieniu do instytucji referendum przyniosła dopiero realizacja gaullistowskiego projektu konstytucyjnego. W wypowiedziach de Gaulle’a formułowanych w okresie IV Republiki wielokrotnie przywoływana była kwestia wzmocnienia prezydentury poprzez wyposażenie głowy państwa w instrumenty oddziaływania na inne komponenty systemu politycznego. Przyszły prezydent wymieniał tu właśnie instytucję referendum ogólnokrajowego (innego niż stosowanego w procedurze zmiany konstytucji), a ponadto rozwiązanie parlamentu, które miało wzmacniać silny, arbitrażowy charakter władzy prezydenckiej. We wzmocnieniu obu tych elementów konstrukcji konstytucyjnej można widzieć jeden z najbardziej znamienitych komponentów gaullistowskiej wizji ustrojowej, która znalazła ucieleśnienie w konstytucji z 1958 roku¹³. Trzeba jednak także mieć na uwadze, że instytucja referendum

tego zjawiska ustrojowego zob. J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, «Przegląd Sejmowy» 2007, nr 1, s. 35–64; R.M. Małajny, *Parlamentaryzm europejski*, Warszawa 2019, s. 18–56; D. Turpin, *Le regime parlementaire*, Paris 1997, s. 65–91.

¹² Ustrojowym kontekstem funkcjonowania parlamentu w warunkach III oraz IV Republiki był tzw. parlamentaryzm monistyczny, w którym pozycja głowy państwa nie dawała podstaw do odgrywania przez nią roli czynnika równowagi, a jednocześnie brakowało efektywnych czynników racjonalizujących zapobiegających dominacji legislatywy i niestabilności rządów. Zob. P. Bodineau, M. Verpeaux, *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris 2020, s. 85–118.

¹³ Na temat koncepcji konstytucyjnych de Gaulle’a, które były formułowane przed 1958 rokiem, w tym także w odniesieniu do instytucji referendum zob. szerzej: Ł. Jakubiak,

ogólnokrajowego pozostawała w obszarze szczególnych zainteresowań René Capitanta, którego należy traktować jako czołowego reprezentanta lewego skrzydła obozu gaullistowskiego. To właśnie w prezentowanej przez niego wizji ustrojowej można było dostrzec krytyczny stosunek do zasady suwerenności parlamentu, która nakazywała widzieć w tym organie jedyną dopuszczalną formułę wypowiedzania się samego narodu. W takim ujęciu referendum zyskiwało niejako antypartyjny i antyparlamentarny charakter, współkształtując aksjologię samej V Republiki, zbudowanej przeciw na mocno uwypuklanej krytyce wybujałego parlamentaryzmu, widocznego szczególnie przed 1940 rokiem¹⁴.

Nie może więc zaskakiwać, że w V Republice referendum przyjęło formę dość daleko idącą, tzn. referendum ustawodawczego (art. 11), które mogło być wykorzystywane jako alternatywna względem parlamentu procedura uchwalania ustawodawstwa. Zgodnie z gaullistowską aksjologią ustrojową referendum miało więc wyraźnie antyparlamentarne ostrze. Możliwe stało się bowiem sytuacyjne wyłączanie określonych materii spod wpływu legislatywy. Co więcej, ustawy referendalne zaczęły funkcjonować jako nowa kategoria ustawodawstwa, która – zgodnie z wyrażonym w 1962 roku, a podtrzymywanym później stanowiskiem Rady Konstytucyjnej – nie mogły podlegać kontroli z punktu widzenia ich konstytucyjności¹⁵. Mimo ewidentnej zmiany o wręcz paradygmatycznym charakterze, także referendum ustawodawcze ukształtowane w 1958 roku miało immanentne ograniczenia. Nie przewidziano możliwości jego inicjowania przez obywateli. Wniosek mógł pochodzić od rządu lub od parlamentu, a decyzja o przeprowadzeniu głosowania nad projektem ustawy należała do prezydenta Republiki (w praktyce liczyła się tylko inicjatywa rządowa). Takie rozwiązanie w dwójnasób wpisywało się w aksjologiczne ramy nowej konstytucji. Po pierwsze, wpływało ograniczająco na legislatywę, która – o ile taka była decyzja organów egzekutywy – traciła możliwość uchwalenia ustawodawstwa w określonej materii. Po wtóre, zastosowanie procedury referendalnej pozostawało w wyłącznej gestii egzekutywy.

Niewiele zmieniła pod tym względem obszerna nowelizacja konstytucji z 23 lipca 2008 roku, która miała służyć zrównoważeniu (głównie poprzez

Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe, Kraków 2012, s. 70–78.

¹⁴ Szerzej w przedmiocie poglądów Capitanta, zarówno przed, jak i po II wojnie światowej zob. Ł. Jakubiak, *Referendum jako...*, s. 64–67.

¹⁵ Chodzi o orzeczenie DC 62–20, w którym Rada Konstytucyjna uznała, że nie może kontrolować konstytucyjności ustaw referendalnych, ponieważ są one uchwalane bezpośrednio przez suwerena. Zob. Décision n° 62–20 DC du 6 novembre 1962 (Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962), <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6220DC.htm> (29.03.2023).

wzmocnienie parlamentu) i zmodernizowaniu instytucji V Republiki. Jeśli chodzi o kwestie referendalne, to wprowadzone zostało tzw. referendum z inicjatywy podzielonej (*référéndum d'initiative partagée*). Nie jest to jednak odrębny typ referendum dostępny w oparciu o zmodyfikowane przepisy konstytucji z 1958 roku, lecz efekt modyfikacji samego art. 11. W tym zakresie nowelizacja sprowadzała się więc do próby „rozszczelnienia”, przynajmniej pod pewnymi względami, referendum ustawodawczego, znanego od początku istnienia V Republiki. Referendum z inicjatywy podzielonej może być wszczynane przez minimum jedną piątą parlamentarzystów i poparte przez co najmniej jedną dziesiątą zarejestrowanych wyborców. Istota tej procedury sprowadzała się do tego, że sama inicjatywa referendalna przestała być domeną organów państwa. Wciąż był w nią jednak zaangażowany podmiot *stricte* polityczny, czyli członkowie parlamentu.

Dominującym elementem nowej aksjologii konstytucyjnej, której przyjęcie wiązało się z ustanowieniem V Republiki było traktowanie referendum jako narzędzia sprawowania władzy, czego najlepiej dowodzi fakt, iż korzystano z niego głównie wtedy, gdy miało to służyć osiągnięciu przez obóz prezydencki konkretnych korzyści politycznych. Z tej racji można przyjąć, że referendum, będące przecież alternatywną względem ścieżki parlamentarnej formą przyjmowania ustawodawstwa, bardzo dobrze wpisywało się we francuską formułę racjonalizacji systemu parlamentarnego. Chodziło przede wszystkim o poszerzenie w ten sposób i tak już rozległego instrumentarium egzekutywy, dzięki któremu oba jej ośrodki lub przynajmniej jeden z nich (prezydencki lub rządowy) mogły skutecznie kontrolować przebieg zachodzących procesów politycznych. Działo to, rzecz jasna, na niekorzyść władzy ustawodawczej, która albo była pomijana (właśnie poprzez referendum), albo traktowana jako „maszynka do głosowania” rejestrująca wolę organów egzekutywy¹⁶. Wspomniana wyżej konstrukcja referendum z inicjatywy podzielonej, choć została wprowadzona w związku z przyświecającym reformie z 2008 roku postulatem zrównoważenia systemu rządów (poprzez rewaloryzację parlamentu), nie mogła zmienić tego stanu rzeczy¹⁷.

¹⁶ O. Duhamel, G. Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2013, s. 691–692. Swego rodzaju polityczna neutralizacja parlamentu wiązała się zarówno z recepcją mechanizmów parlamentaryzmu zracjonalizowanego, jak i z powstałą w 1962 r., a utrwalonej w kolejnych latach konfiguracji politycznej tzw. faktu większościowego (*fait majoritaire*), którego zasadniczą cechą jest istnienie trwałej i stabilnej większości prorządowej, będącej również – jak wskazuje przynajmniej część autorów – większością prezydencką. Na rolę samej konfiguracji partyjnej kładą nacisk Duhamel i Tusseau.

¹⁷ Fracis Hamon zwracał uwagę, na skrajną ostrożność (*extrême frilosité*), której dali dowód twórcy nowych rozwiązań, niechętni kierowaniu się wzorcem, jaki wyznacza typowa

Projekty i propozycje zmian konstytucyjnych zmierzających do zwiększenia partycypacji obywatelskiej i demokratyzacji życia politycznego

Mniej czy bardziej zrewidowane podejście do form demokracji bezpośredniej stosowanych na poziomie ogólnokrajowym dało o sobie znać w inicjatywach modyfikacji konstytucji V Republiki, które były formułowane w obrębie dwóch godnych uwagi środowisk politycznych: obozu prezydenckiego Macrona oraz Francji Nieujarzmionej. W imieniu szefa państwa zostały złożone dwa różne, choć oparte na podobnych założeniach, projekty ustaw konstytucyjnych. W 2018 roku przedstawiono projekt ustawy konstytucyjnej na rzecz demokracji bardziej przedstawicielskiej, odpowiedzialnej i wydajnej¹⁸, natomiast w kolejnym roku zgłoszono projekt ustawy konstytucyjnej na rzecz odnowy życia demokratycznego¹⁹. Potrzebę reformy instytucji referendum podniesiono w drugim z nich. Oba projekty stanowiły wszakże efekt refleksji nad działaniem już istniejących instytucji, służąc ich usprawnieniu oraz efektywniejszemu wykorzystywaniu, w tym m.in. poprzez zmiany w obrębie prawa parlamentarnego (np. w odniesieniu do procedury ustawodawczej²⁰) oraz wzmocnienie partycypacji obywateli w życiu publicznym (np. stworzenie Izby Społeczeństwa Obywatelskiego – *la Chambre de la société civile* – która

konstrukcja referendum na wniosek obywateli. Zob. F. Hamon, *Article 11. La nouvelle procédure de l'article 11: un «vrai aux referendum d'initiative populaire»*, [w:] J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (red.), *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, Paris 2012, s. 56. Idąc tym tokiem rozumowania, w innym miejscu F. Hamon słusznie zauważa, że takie referendum nie ma nic wspólnego z referendum na wniosek obywateli, które jest znane niektórym współczesnym systemom konstytucyjnym. Autor wskazuje, że chodzi o inicjatywę pochodzącą od parlamentarzystów, która dopiero w dalszej kolejności jest „wspierana” przez obywateli. Zob. F. Hamon, *Le Référendum. Étude comparative*, Paris 2012, s. 106–107. Szerzej na temat francuskiej konstrukcji referendum inicjowanego przez parlamentarzystów i obywateli zob. Ł. Jakubiak, *Referendum z inicjatywą podzielonej we francuskim porządku prawnym*, «Przegląd Konstytucyjny» 2021, nr 1, s. 29–56.

¹⁸ *Projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0911_projet-loi.pdf (20.03.2023).

¹⁹ *Projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2203_projet-loi.pdf (20.03.2023).

²⁰ Można zasygnalizować modyfikacje dotyczące tzw. procedury ostatniego słowa Zgromadzenia Narodowego w razie braku zgody między izbami. Sama możliwość przecięcia stanowiska izby drugiej przez izbę pierwszą nie została utrzymana. Zaproponowano natomiast ustanowienie terminów mających umożliwić efektywniejszą realizację postępowania ustawodawczego (proponowana zmiana art. 45 ust. 4 konstytucji). Tego rodzaju propozycje wcale nie szły w kierunku wzmocnienia parlamentu kosztem egzekutywy. Miały raczej na celu usprawnienie systemu ustrojowego zgodnie z logiką parlamentaryzmu zracjonalizowanego.

miałyby zastąpić Radę Ekonomiczną, Społeczną i ds. Środowiska Naturalnego), a ponadto dzięki pogłębieniu decentralizacji oraz lepszemu gwarantowaniu niezależności sądownictwa. Traktując wszystkie te propozycje całościowo, trzeba podkreślić, że sama partycypacja obywatelska nie była tu dominującym komponentem. Akcentowano, szczególnie w projekcie z 2018 roku, konieczność nowego podejścia do gaullistowskiej aksjologii konstytucyjnej²¹, w czym jednak można widzieć szersze ideowe tło obu projektów ustaw.

W projekcie ustawy konstytucyjnej na rzecz odnowy życia demokratycznego zredagowano nowy rozdział XI konstytucji pt. „O partycypacji obywatelskiej”, w którym regulowano zreformowaną instytucję referendum z inicjatywy podzielonej oraz Radę Partycypacji Obywatelskiej (*le Conseil de la participation citoyenne*) – organ, który pod inną nazwą planowano utworzyć także w oparciu o projekt zainicjowany rok wcześniej. Referendum z inicjatywy podzielonej miało zostać utrzymane, jakkolwiek autorzy projektu zamierzali mu nadać dużo bardziej korzystną dla obywateli formę. Do jego zainicjowania byłoby wymagane poparcie co najmniej jednej dziesiątej parlamentarzystów oraz przynajmniej miliona wyborców wpisanych na listy wyborcze (projektowany art. 69 konstytucji). Takie rozwiązanie oznaczałoby znaczącą liberalizację przepisów uchwalonych w 2008 roku. W dalszym ciągu nie byłoby jednak typowego referendum na wniosek obywateli, tzn. głosowania, które mogłoby zostać skutecznie zainicjowane i przeprowadzone bez względu na to, jakie stanowisko w tej sprawie miałyby podmioty polityczne²². Po pierwsze, referendów nadal nie można by przeprowadzać bez aprobaty określonego odsetka parlamentarzystów. Po wtóre, miała zostać utrzymana konstrukcja tzw. inicjatywy pośredniej zakładająca, że zgłoszoną w tym trybie propozycją ustawy ma w pierwszej kolejności zająć się parlament, co oznacza możliwość jej przyjęcia

²¹ W uzasadnieniu do projektu z 2018 roku znalazło odbicie w następującym fragmencie „generał de Gaulle wprowadził solidne i zrównoważone instytucje, umożliwiające państwu prowadzenie swoich działań w każdych okolicznościach i zgodnie z wartościami republikańskimi. Jednak od tego czasu nasz system polityczny doświadczył swego rodzaju wyczerpania, które doprowadziło do zupełnego odrzucenia określonego sposobu myślenia o działaniach politycznych. Okazując swoje przywiązanie do V Republiki, Francuzi wyrazili potrzebę bycia lepiej reprezentowanymi, aby wybrani przedstawiciele byli bardziej powiązani ze społeczeństwem i bardziej odpowiedzialni za polityki, które wcielają w życie”. Zob. *Projet de loi constitutionnelle n° 911*... Można stwierdzić, że podniesiono wprawdzie potrzebę reform, jednak z drugiej strony podkreślono, że winny być one dokonane w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego. Nie można ich więc traktować jako wstępu do ostatecznego odejścia od instytucji i mechanizmów zainicjowanych u schyłku lat 50.

²² Można jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że projekt prezydencki zbliżał konstrukcję referendum z inicjatywy podzielonej do referendum z inicjatywy obywateli. Zob. R. Rambaud, *Droit des élections et des référendums politiques*, Issy-les-Moulineaux 2019, s. 322.

bez konieczności przeprowadzenia referendum. Ten ostatni mechanizm może stanowić czynnik istotnie opóźniający przyjęcie – o ile w ogóle do tego dojdzie – rozstrzygnięcia, za którym opowiadali się inicjatorzy głosowania. Ogólnie rzecz biorąc wskazane modyfikacje nie wiązałyby się z realizacją postulatu zmian o charakterze paradygmatycznym. Celem było jedynie wprowadzenie ułatwień w korzystaniu z już istniejącej konstrukcji konstytucyjnej. Realna kontrola nad kształtowaniem treści ustawodawstwa miała w dalszym ciągu spoczywać przede wszystkim w rękach egzekutywy. Te i inne proponowane modyfikacje można było odczytywać co najwyżej jako próbę pogłębienia lub skorygowania obszernej reformy przeprowadzonej w 2008 roku.

Zmiany służące demokratyzacji życia politycznego poprzez instytucje demokracji bezpośredniej były również promowane przez skrajnie lewicowe środowisko polityczne kierowane przez przez Mélenchona. Chodzi o pochodzącą z początku 2019 roku propozycję ustawy konstytucyjnej zmierzającą do umożliwienia stosowania referendów z inicjatywy obywatelskiej²³. Autorzy tej propozycji uzasadniali potrzebę przyjęcia daleko idących zmian, dokonując krytycznej oceny konstrukcji V Republiki, w tym leżącej u jej podstaw aksjologii. Punktem wyjścia stała się konstatacja, że ustrój ufundowany w 1958 roku stoi na przeszkodzie wykonywaniu władzy suwerennej przez złożony z obywateli naród polityczny (*le peuple politique composé de citoyennes*). Krytyce poddano wiele ograniczeń tkwiących w istniejących formach partycypacji obywatelskiej (w odniesieniu tak do referendów ogólnokrajowych, jak i lokalnych). Zwrócono uwagę na fikcyjność referendum z inicjatywy podzielonej, które ze względu na wygórowane wymogi nie ma żadnego przełożenia na partycypację obywateli w życiu publicznym. Stąd pojawiła się propozycja ustanowienia typowego referendum z inicjatywy obywateli. Odsetek wyborców uprawnionych do wszczęcia tej procedury miała określać ustawa organiczna, jednak konstytucja zastrzegała, że nie może on przekraczać 2% (projektowany art. 78 ust. 1–4). Referendum ogólnokrajowe dotyczące ustawodawstwa zostałoby rozszerzone na referendum abrogacyjne, czyli głosowanie w sprawie uchylecia już obowiązującego aktu prawnego (proponowany art. 79 ust. 1–2). Postulowano także ustanowienie referendum służącego odwołaniu z zajmowanej funkcji publicznej. Znalazłoby to wyraz w projektowanym art. 80 ust. 1, zgodnie z któ-

²³ Proposition de loi constitutionnelle n° 1558 visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1558_proposition-loi.pdf (23.03.2023). We francuskim prawie parlamentarnym termin „projekt ustawy” (*projet de loi*) odnosi się wyłącznie do projektów pochodzących od egzekutywy, natomiast w przypadku projektów pochodzenia parlamentarnego stosuje się termin „propozycja ustawy” (*proposition de loi*). Zob. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris 2010, s. 178.

rym „lud ma prawo odwoływać przedstawicieli, których wybrał”. Ogólnokrajowe referendum odwoławcze miałyby dotyczyć, po upływie jednej trzeciej kadencji, prezydenta Republiki. Taka sama procedura mogłaby być stosowana wobec parlamentarzystów, przy czym w tym przypadku byłoby organizowane referendum lokalne (proponowany art. 80 ust. 2–3). Akcentowano zarazem potrzebę wprowadzenia mechanizmów umożliwiających inicjowanie w trybie referendalnym prac nad zupełnie nowym, zastępującym V Republikę, porządkiem konstytucyjnym. Regulowałby art. 81 ust. 1 o następującej treści: „Naród zawsze ma prawo do przeglądu, reformy i zmiany swojej konstytucji. Jedno pokolenie nie może podporządkowywać swoim prawom pokoleń przyszłych (*Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures*)”. Procedura referendum w sprawie zwołania zgromadzenia konstytucyjnego byłaby inicjowana przez 500 tys. wyborców wpisanych na listy wyborcze (proponowany art. 81 ust. 2). Wyniki prac konstytuancy miałyby być poddawane obligatoryjnemu głosowaniu referendalnemu (art. 81 ust. 5).

Zmiany oczekiwane przez skrajną lewicę były zatem bardzo daleko idące. W założeniu likwidowałyby one faktyczny monopol organów egzekutywy na korzystanie z instytucji referendum ogólnokrajowego. Co więcej, sama konstytucja miała się otworzyć na możliwość ustanowienia kolejnej, VI Republiki. Formacja Jeana-Luca Mélenchona uzyskalaby w ten sposób kanał proceduralny, poprzez który mogłaby, w razie zdobycia odpowiedniej relewancji politycznej, przeprowadzić dalsze, głębokie zmiany ustrojowe. Ustanowienie VI Republiki w drodze przyjęcia nowego aktu konstytucyjnego stanowiło zresztą jeden z głównych postulatów Mélenchona jako kandydata w wyborach prezydenckich z 2022 roku²⁴. W deklaracji programowej z tamtego okresu podkreślana była potrzeba przejścia przez lud francuski kontroli nad własnymi instytucjami. Wskazywano m.in., że konstytucja V Republiki była modyfikowana już 24 razy, z czego tylko trzykrotnie z zastosowaniem demokracji bezpośredniej. Podkreślana była potrzeba znacznie głębszych zmian ustrojowych, a nie jedynie kolejnego „majstrowania” przy obowiązującej ustawie zasadniczej. Stanowisko Mélenchona było też mocno naznaczone krytyką kierowaną wobec Emmanuela Macrona i mechanizmów sprawowania władzy w trakcie jego pięcioletniej prezydentury, w tym „mnożenia pozorów demokracji” (*multiplier les simulacres de démocratie*) jako odpowiedzi na sytuacje kryzysowe, przede wszystkim

²⁴ Jean-Luc Mélenchon et ses soutiens vont marcher pour la «VI^e République» avec l'espoir d'atteindre le second tour de l'élection présidentielle, 19.03.2022, https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/03/19/jean-luc-melenchon-et-ses-soutiens-vont-marcher-pour-la-vie-republique-avec-l-espoir-d-atteindre-le-second-tour-de-l-election-presidentielle_6118286_823448.html (23.03.2023).

protesty organizowane przez tzw. żółte kamizelki (*Gilets jaunes*)²⁵. Nie zaskakuje więc, że także analizowana propozycja reformy konstytucyjnej, zgłaszana zresztą na długo przed rozpoczęciem kampanii prezydenckiej z 2022 roku, odcinała się od aksjologii V Republiki. Można to było dostrzec w szczególności na tle jedynie umiarkowanej modyfikacji referendum z inicjatywy podzielonej, która została zaproponowana w projekcie prezydenckim.

Rekonfiguracja systemu partyjnego a stosunek obozu prezydenckiego do polityki zmian konstytucyjnych

Pomimo podejmowanych inicjatyw zmiany obowiązującej konstytucji, które były formułowane w latach 2017–2022 żadnej z nich ostatecznie nie zrealizowano²⁶. O ile nie w przypadku inicjatyw składanych w formie propozycji pochodzących od parlamentarzystów nie jest to zaskoczeniem (należy pamiętać, że ustawy nowelizujące konstytucję V Republiki, które uchwalano we wcześniejszych latach, również nie były wynikiem oddolnych działań członków legislatury), o tyle uwagę zwraca brak finalizacji procedury nowelizującej w przypadku projektów firmowanych nazwiskiem szefa państwa. Dotyczy to zresztą nie tylko dwóch projektów szerszych zmian po hasłem pogłębienia demokracji oraz przebudowy życia politycznego, ale także innego projektu prezydenckiego – wysuniętej w 2021 roku inicjatywy w przedmiocie uwzględniania w konstytucji kwestii zmian klimatycznych²⁷. Jest to *notabene* element szerszego zjawiska, które – choć pojawiło się już na początku lat 70., w związku z nieudaną próbą skrócenia długości mandatu prezydenckiego z siedmiu do pięciu lat²⁸ – nasiliło się szczególnie w drugiej dekadzie XXI wieku. Chodzi

²⁵ Mélenchon 2022. Comment nous allons passer à la 6^e République, <https://melenchon2022.fr/plans/6e-republique> (2.01.2025).

²⁶ Jeśli chodzi o realizację postulatu zwiększenia zakresu partycypacji obywateli w życiu publicznym, to w trakcie pierwszej kadencji Macrona zrealizowano przedsięwzięcie, która nie wymagała zmiany konstytucji. Była nią Obywatelska Konwencja na rzecz Klimatu (*Convention citoyenne pour le climat*), która obradowała w latach 2019–2020. W konwencji brali udział losowo wybrani obywatele francuscy. Inicjatywę dotyczącą zwołania takiego gremium przedstawił ówczesny premier Édouard Philippe. Szerzej na temat prac konwencji zob. Rapport de la Convention citoyenne pour le climat à l'issue de son adoption formelle dimanche 21 juin 2020, <https://propositions.conventionciyoyennepourleclimat.fr/pdf/ccr-rapport-final.pdf> (27.03.2023).

²⁷ Projet de loi constitutionnelle n°3787 complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3787_projet-loi (23.02.2023).

²⁸ J.J. Chevalier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire de la V^e République (1958–2007)*, Paris 2007, s. 205–208. Na temat próby nowelizacji zapoczątkowanej przez prezydenta Georges'a Pompidou oraz dyskusji o długości kadencji prezydenckiej przed skróceniem

tu o wszczynanie procedury nowelizowania konstytucji, która ze względu na różne czynniki polityczne nie zostaje sfinalizowana. Zjawisko to można było dostrzec nie tylko w okresie prezydentury Macrona, ale także jego poprzednika, socjalisty Hollande'a. Rozpoczynane nowelizacje ustawy zasadniczej dotyczyły m.in. przyjęcia poprawki konstytucyjnej umożliwiającej ratyfikację Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (*Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*), a także konstytucjonalizacji stanu zagrożenia (*état d'urgence*) oraz pozbawiania, w określonych sytuacjach, obywatelstwa francuskiego. Impas w zakresie nowelizowania konstytucji widoczny po objęciu stanowiska prezydenta przez Macrona można by uznać za kontynuację tendencji, która uwidoczniła się przede wszystkim w okresie prezydentury jego poprzednika oraz rządów PS. Nowelizacje podejmowane przez obóz (neo)gaullistowski były przed 2012 rokiem, z racji korzystniejszej konfiguracji politycznej, dużo skuteczniejsze, co jednak nie oznacza, że żadne nie napotykały na trudności uniemożliwiające ich przyjęcie²⁹.

Wobec problemów z przeprowadzeniem zmian konstytucyjnych inicjowanych przez obóz prezydencki, pod koniec swojego pierwszego pięciolecia (określanego w języku francuskim mianem *quinquennat*) Macron przedstawił nową strategię realizacji zmian konstytucyjnych, która miała polegać na zainicjowaniu specjalnej, grupujących różne siły polityczne, komisji międzypartyjnej (*commission transpartisane*) działającej pod egidą szefa państwa. Takie rozwiązanie – zapowiedziane w trakcie kampanii przed wyborami z 2022 roku³⁰ – oznaczałoby odejście od wcześniej stosowanego, przynajmniej w odniesieniu do szerzej zakrojonych reform konstytucyjnych, gremiów złożonych z osób o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym (konstytucjonalistów, etc.)³¹. Za przykłady mogą służyć chociażby specjalne komitety kierowane przez George'a Vedela (w trakcie drugiej kadencji François Mitterranda) oraz Édouarda Balladura (w okresie prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego). Prace tego

długości mandatu w 2000 r. zob. F. Decaumont, *Le quinquennat, échec d'hier, solution de demain?*, «Revue Française de Science Politique» 1984, vol. 34, nr 4–5, s. 1066–1083.

²⁹ Zestawienie rozpoczętych oraz niezakończonych inicjatyw obejmujących okres od początków V Republiki do prezydentury Hollande'a dostępne w: O. Pluen, *Constitution de la V^e République: De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*, Paris 2017, s. 199–202.

³⁰ J.-B. Daoulas, L. Equy, *Constitution: la «nouvelle méthode» de Macron pour réformer les institutions*, 26.04.2022, https://www.liberation.fr/politique/elections/constitution-le-discours-de-la-methode-20220426_P5W574ZU5VAPNODNTYLVLH4HZI/ (28.03.2023).

³¹ S. Barbarit, *Révision constitutionnelle: pourquoi Emmanuel Macron veut-il avoir recours à «une commission transpartisane?»*, <https://www.publicsenat.fr/article/politique/revision-constitutionnelle-pourquoi-emmanuel-macron-veut-il-avoir-recours-a-une> (27.03.2023).

ostatniego legły u podstaw wspomnianej obszernej reformy konstytucyjnej z 2008 roku.

Kwestia prowadzenia prac nad zagadnieniami ustrojowymi w drodze szerokiej debaty międzypartyjnej została podjęta przez nowo powołaną premier Élisabeth Borne w deklaracji w sprawie polityki ogólnej rządu wygłoszonej w Zgromadzeniu Narodowym 6 lipca 2022 roku. Jak zaznaczała premier, ta metoda pracy będzie służyła „wspólnej refleksji nad przyszłością i ewolucją naszych instytucji (*pour réfléchir collectivement à l'avenir et aux évolutions de nos institutions*)”³². Mimo tych zapowiedzi, pierwsze miesiące drugiej kadencji prezydenckiej Macrona nie przyniosły ukonstytuowania się takiej komisji. Trzeba bowiem mieć na względzie, że procedura wymagana do zmiany konstytucji (a określona w jej art. 89) pozostaje wprawdzie niezmieniona, jednak okoliczności polityczne zaistniałe po wyborach prezydenckich i parlamentarnych z 2022 roku były wyjątkowo niekorzystne z punktu widzenia prowadzenia przez obóz szefa państwa aktywnej polityki zmian konstytucyjnych³³. Pod tym względem sytuacja z pewnością nie ulegnie poprawie po przyspieszonych wyborach z 2024 roku. Zdecydowało o tym znaczące osłabienie prezydenckiego zaplecza w Zgromadzeniu Narodowym, będące następstwem wyżej wskazanej elekcji parlamentarnej, a także utrzymująca się marginalizacja tego środowiska politycznego w izbie drugiej. Co więcej, zdolność do poszukiwania zgodnego stanowiska w konkretnych sprawach może mieć wyraźne granice. Dowodziły tego chociażby próby uregulowania na poziomie konstytucyjnym „prawa do dobrowolnego przerywania ciąży” (*interruption volontaire de grossesse* – określanego skrótem IVG), które napotykały w tamtym czasie na sprzeciw parlamentarzystów prawicowych³⁴. Nowelizacja w tym zakresie została ostatecznie przyjęta w drodze ustawy konstytucyjnej z 8 marca 2024 roku – a więc już w trakcie drugiej kadencji prezydenckiej Macrona – stając się dwudziestą piątą poprawką do konstytucji, a pierwszą od przyjęcia obszernej

³² Déclaration de politique générale de Mme Élisabeth Borne, Première ministre, sur le pouvoir d'achat, le plein emploi, l'énergie, la nationalisation d'EDF, l'égalité des chances et la souveraineté, à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2022, <https://www.vie-publique.fr/discours/285603-declaration-de-politique-generale-d-elisabeth-borne-06072022> (28.03.2023).

³³ Jak sygnalizuje Benjamin Morel, taka sytuacja nie miała miejsca od 1962 r., gdy w trakcie pierwszej kadencji Zgromadzenia Narodowego prezydenckiemu obozowi wspierającemu de Gaulle'a brakowało zarówno większości bezwzględnej w izbie pierwszej, jak i większości w Senacie. R. Brunet, *En France, l'inscription de l'IVG dans la Constitution loin d'être acquise*, 09.03.2023, <https://www.france24.com/fr/france/20230309-en-france-l-inscription-de-l-ivg-dans-la-constitution-loin-d-etre-acquise> (28.03.2023).

³⁴ B. Gabel, *L'inscription du droit à l'IVG dans la Constitution française, un parcours semé d'embûches*, 23.11.2022, <https://www.france24.com/fr/france/20221123-l-inscription-du-droit-a-l-ivg-dans-la-constitution-francaise-un-parcours-semé-d-embûches> (28.03.2023).

reformy konstytucyjnej z 2008 roku w sprawie zrównoważenia instytucji politycznych³⁵. Mając na względzie inne, inicjowane po 2008 roku projekty zmian konstytucyjnych, tę nowelizację należy postrzegać jako wyjątek od zasady.

Uwagi końcowe

Istniejące wymogi proceduralne dotyczące zmiany konstytucji w oparciu o art. 89 (przyjęcie projektu w obu izbach, a ponadto uchwalenie w Kongresie – organie złożonym ze wszystkich deputowanych i senatorów – większością kwalifikowaną trzech piątych lub w drodze referendum) w powiązaniu z widocznymi przekształceniami systemu partyjnego (słabnąca pozycja formacji umiarkowanych, wzrost relewancji skrajnych ugrupowań politycznych) stanowią czynnik osłabiający zdolność państwa francuskiego do przeprowadzenia nawet mało kontrowersyjnych reform konstytucyjnych. Nie chodzi bowiem tylko o takie, które miałyby przygotować grunt pod likwidację V Republiki (projekt Francji Nieujarzmionej), ale również te, formułowane przez obóz prezydencki, które służyłyby jedynie zwiększeniu legitymizacji już istniejących urzędów politycznych. Może to być dowodem na narastający kryzys V Republiki, a nawet zwiastować koniec zapoczątkowanej u schyłku lat 50. formuły ustrojowej. Mając na względzie wysunięte we wstępie tezy, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie, które odnoszą się, po pierwsze, do relacji pomiędzy aksjologią V Republiki a omawianymi projektami reform ustrojowych, a po wtóre do możliwości realizacji tego typu postulatów (w szczególności tych zgłaszanych przez obóz prezydencki, bo projekty opozycyjne są i tak niejako z definicji skazane na porażkę) w ramach konfiguracji ustrojowo-politycznej, która wyłoniła się w 2017 roku.

Inicjatywy zgłaszane przez obóz prezydencki należy oceniać jako koncepcje zmian wpisujące się w aksjologię V Republiki, której elementem pozostaje przecież – oprócz parlamentaryzmu racjonalizowanego oraz wyraźnie rewaluowanej władzy prezydenckiej – demokracja bezpośrednia włączona w strukturę mechanizmów sprawowania władzy. To ostatnie jest szczególnie ważne z tego względu, że projekty prezydenckie miały co najwyżej ożywić instytucję referendum, na której wartość ustrojową zwracał przecież szczególną uwagę, na etapie poprzedzającym prace konstytucyjne z 1958 roku, René Capitant, jeden z „ojców założycieli” nowego ustroju. Stonowane podejście do tej

³⁵ Szerzej na temat nowelizacji z 2024 roku zob. *Loi constitutionnelle du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse*, <https://www.vie-publique.fr/loi/292357-liberte-recours-ivg-dans-la-constitution-avortement-loi-du-8-mars-2024> (2.01.2025).

kwestii w projektach prezydenckich nie zmierzało zarazem do referendalnej „rewolucji”, lecz umiejscawiało demokrację bezpośrednią w dotychczasowym kontekście instytucjonalnym, którego wyznacznikiem była silna pozycja egzekutywy, w tym urzędu prezydenckiego. Tak pojmowane ożywienie demokracji bezpośredniej nie miało więc prowadzić do podważenia istniejących instytucji. W zmianach odnoszących się do referendum ogólnokrajowego można zresztą było widzieć kontynuację reformy przeprowadzonej w 2008 roku, gdy do francuskiego porządku ustrojowego wprowadzone zostało referendum z inicjatywy podzielonej. Propozycje Macrona zmierzały bowiem nie tyle do zasadniczej reformy tej konstrukcji, lecz miały służyć jej uskutecznieniu.

Zupełnie inaczej wyglądało to w projekcie Francji Nieujarzmionej, z czym zresztą wiązała się zdecydowana krytyka tej formacji pod adresem działań obozu prezydenckiego. Propozycje Mélenchona demokrację bezpośrednią, *notabene* w różnych jej formach, akcentowały w znacznie większym stopniu, czyniąc z niej podstawową oś konstrukcyjną zreformowanego systemu ustrojowego, a jednocześnie otwierając za jej pośrednictwem możliwości ustanowienia VI Republiki. Tak rozumiana demokracja bezpośrednia nie mogła mieć wiele wspólnego z koncepcjami leżącymi u podstaw systemu gaullistowskiego. W tym bowiem przypadku referendum oraz inne instrumenty z tego zakresu nie miały być wkomponowane w konstrukcję konstytucyjną opartą na silnej egzekutywie i ograniczonej legislatywie, lecz stanowić wartość samą w sobie, która będzie przede wszystkim odpowiadała szerokiej i nieskrępowanej partycypacji obywatelskiej. Takie podejście do demokracji bezpośredniej, traktowanej w tym przypadku jako w pełni autonomiczna wartość ustrojowa, pozostaje dalekie od aksjologii V Republiki. Częścią tej ostatniej jest bowiem większe czy mniejsze, ale zawsze zauważalne, powiązanie demokracji referendalnej z egzekutywą, która zachowuje kontrolę nad procesem rządzenia, w tym także nad kreowaniem polityki zgodnie z własnymi postulatami programowymi. Obie omawiane inicjatywy – prezydencka oraz skrajnie lewicowa – dowodziły zatem odmiennego podejścia do samych aksjologicznych podstaw V Republiki, wytyczając zarazem wyraźnie widoczną granicę pomiędzy dwoma środowiskami politycznymi, które stały się beneficjentami rekonfiguracji systemu partyjnego: politycznym centrum wspierającym prezydenta Macrona oraz LFI.

Co istotne, wszystkie analizowane w niniejszym artykule projekty zmian były przedkładane z podobnym efektem. Konstytucja pozostawała w tym samym kształcie od wejścia w życie obszernej reformy konstytucyjnej z 2008 roku. Pierwszą udaną nowelizacją była dopiero ta dotycząca przerywania ciąży (jakkolwiek sfinalizowaną już po wyborach prezydenckich i parlamentarnych z 2022 roku). W szczególności w trakcie dwóch ostatnich kadencji prezydenckich, w tj. w latach 2012–2022 (prezydentura Hollande’a oraz pierwsza kaden-

cja Macrona) inicjatywy prezydenckie okazywały się nieskuteczne. Decydowały o tym różne czynniki. Tym, który ma strukturalny, a nie sytuacyjny charakter jest zasadnicza zmiana w obrębie systemu partyjnego zapoczątkowana wyborami z 2017 roku (jakkolwiek jej symptomy można było identyfikować już w latach 2012–2017, gdy rysowało się osłabienie formacji neogaullistowskiej, a jednocześnie na znaczeniu tracili, choćby ze względu na niepopularność prezydenta Hollande’a, socjaliści. Miało to przełożenie na polityczną strukturę parlamentu, widoczną w szczególności w latach 2017–2022, gdy formacja Macrona dominowała w izbie pierwszej, a w izbie drugiej odgrywała marginalną rolę (*nota bene* sytuacja wyglądała podobnie w okresie drugiej kadencji Macrona, z tym że po elekcji z 2022 roku partia prezydencka miała tylko większość względną). Pomijając układ koabitacji, powstała więc konfiguracja polityczna dość daleka od optymalnej w V Republice formuły tzw. prezydenccjalizmu większościowego (*présidentialisme majoritaire*), czyli sytuacji, w której piastun urzędu prezydenckiego ma stabilne i przewidywalne wsparcie obu izb. Ten stan rzeczy utrzymał się, a nawet pogłębił po wyborach z 2024 roku.

Polityka zmian konstytucyjnych w trakcie pierwszej kadencji Emmanuela Macrona pokazała, że w tym obszarze występuje zauważalny impas. O ile nieskuteczność inicjatyw parlamentarnych nie jest niczym nowym w warunkach V Republiki, o tyle niezdolność obozu prezydenckiego do zmian istniejących przepisów ustawy zasadniczej, a tym bardziej do konstytucjonalizacji określonych materii dowodzi tego, że istnieją obszary, które pozostają w znacznej mierze immunizowane na oddziaływanie szefa państwa. Po zakończeniu w 2012 roku okresu dominacji obozu neogaullistowskiego, a w szczególności w pierwszym pięcioletnim okresie prezydentury Macrona widać wyraźnie, że takim obszarami stają się właśnie postulowane przez szefa państwa nowelizacje konstytucji. W takich okolicznościach, zapowiadana przez obóz prezydencki nowa strategia w tym zakresie (instytucjonalizacja współpracy różnych środowisk politycznych w postaci specjalnie tworzonych komisji międzypartyjnych) może się okazać co najwyżej wyrazem deklarowanej gotowości do szerszej politycznej współpracy i otwartości w kwestiach regulowanych na poziomie konstytucyjnym, a nie kluczem do odblokowania polityki zmian konstytucyjnych w przypadku inicjatyw szerszej zakrojonych, a w dodatku odnoszących się do spraw, które budzącą polityczne kontrowersje.

Bibliografia

- Avril P., Gicquel J., *Droit parlementaire*, Paris 2010.
Bachelot C., Haegel F., *The Presidentialization of Dominant Parties in France*, [w:] G. Passarelli (red.), *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, Basingstoke–New York 2015.

- Bodineau P., Verpeaux M., *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris 2020.
- Chevalier J.J., Carcassonne G., Duhamel O., *Histoire de la V^e République (1958–2007)*, Paris 2007.
- Decaumont F., *Le quinquennat, échec d'hier, solution de demain?*, «Revue Française de Science Politique» 1984, vol. 34, nr 4–5.
- Duhamel O., Tusseau G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2013.
- Evans J., Ivaldi G., *The 2017 French Presidential Elections: A Political Reformation?*, Cham 2018.
- Granat M., *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Hamon F., *Article 11. La nouvelle procédure de l'article 11: un «vrai aux referendum d'initiative populaire»*, [w:] J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (red.), *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, Paris 2012.
- Hamon F., *Le Référendum. Étude comparative*, Paris 2012.
- Hewlett N., Kuhn R., *Reflections on the 2022 elections in France*, «Modern & Contemporary France» 2022, vol. 30, nr 3.
- Jakubiak Ł., *Partially Presidentialized Bicameral Parliament of France and Its Impact on the Course of Legislative Proceedings During Emmanuel Macron's Term of Office in the Light of the Fifth Republic's Institutional Logic*, «Annales UMCS, Sectio k: Politologia» 2022, vol. 29, nr 2.
- Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.
- Jakubiak Ł., *Referendum z inicjatywy podzielonej we francuskim porządku prawnym*, «Przegląd Konstytucyjny» 2021, nr 1.
- Małajny R.M., *Parlamentaryzm europejski*, Warszawa 2019.
- Pluen O., *Constitution de la V^e République: De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*, Paris 2017.
- Rambaud R., *Droit des élections et des référendums politiques*, Issy-les-Moulineaux 2019.
- Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, «Przegląd Sejmowy» 2007, nr 1.
- Turpin D., *Le regime parlementaire*, Paris 1997.