

Kazimierz Michał Ujazdowski*

Instytucje V Republiki wobec kryzysu politycznego

The Institutions of the Fifth Republic in the Face of Political Crisis

Słowa kluczowe: V Republika, prezydent, premier, większość parlamentarna, demokracja bezpośrednia

Key words: Fifth Republic, president, prime minister, parliamentary majority, direct democracy

Abstrakt: Kryzys polityczny we Francji nie ma charakteru instytucjonalnego. Twórcy V Republiki dołożyli należytej staranności by ustrój odpowiadał wymogom rządnej demokracji. Brak większości politycznej w Zgromadzeniu Narodowym jest następstwem kryzysu systemu partyjnego i pojawił się pomimo istnienia rozwiniętych zabezpieczeń konstytucyjnych i reguł ordynacji wyborczej. W obecnym stanie odejście od prezydenjalizmu, a właściwie powrót do rządów parlamentarnych znanych III i IV Republic to ryzyko dla stabilności i decyzyjności ustroju. Dlatego też krytycznie oceniam tę część pakietu reform, która zakłada transfer władzy od prezydenta do premiera. Uważam natomiast, że korekty ustrojowe umacniające demokrację bezpośrednią i formy obywatelskiej partycypacji nadadzą dynamikę francuskiej demokracji i mogą wymuszać reformy samych partii politycznych.

Abstract: The political crisis in France is not institutional in nature. The founders of the Fifth Republic took great care to ensure that the system met the requirements of a well-functioning democracy. The lack of a political majority in the National Assembly is a consequence of the crisis of the party system and has emerged despite the existence of

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3156-1842>; dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego. Tekst powstał w ramach stażu, który autor odbył na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne w maju 2025 roku. E-mail: kujazdowski@wpia.uni.lodz.pl.

well-developed constitutional safeguards and electoral rules. In the current state of the party system, a departure from presidentialism, or rather a return to the parliamentary system known from the Third and Fourth Republics, poses a risk to the stability and decision-making power of the system. Therefore, I am critical of the part of the reform package that provides for the transfer of power from the president to the prime minister. However, it can be argued that constitutional changes strengthening direct democracy and forms of civic participation will give momentum to French democracy and may force reforms within the political parties themselves.

Wprowadzenie

W opinii wielu znawców życia publicznego we Francji kraj ten znajduje się w stadium kryzysu politycznego. Raport Rady Stanu identyfikuje niskie zaufanie do instytucji publicznych i samego państwa, obniżającą się frekwencję wyborczą i kryzys partii politycznych sprawujących władzę w okresie V Republiki. Wszystkie te zjawiska mają negatywnie wpływać na urzeczywistnienie suwerenności ludu/narodu. Z punktu widzenia funkcjonowania mechanizmu ustrojowego największe znaczenie ma brak pozytywnej większości politycznej w Zgromadzeniu Narodowym datujący się od 2022 roku. W tym roku Emmanuel Macron zwyciężył po raz drugi w wyborach prezydenckich, jednak wybory parlamentarne nie wyłoniły większości wspierającej jego politykę. Dwa lata później, po sukcesie partii Marine Le Pen w wyborach do Parlamentu Europejskiego, Prezydent E. Macron zaskoczył opinię publiczną i rozwiązał Zgromadzenie Narodowe. Wybory przedterminowe ponownie nie dały większości w parlamencie. Od wyborów prezydenckich w 2022 roku Francja ma już czwarty rząd mniejszościowy, rządziły kolejno gabinety: Élisabeth Borne (maj 2022–styczeń 2024), Michela Barnier’a (wrzesień–grudzień 2024), François Bayrou (od stycznia do września 2025) i obecnie Sebastiana Lecornu. U podstaw ustanowienia V Republiki leżał instytucjonalizm zakładający, że dobrze zaplanowana reforma instytucji tworzy rządą demokrację i dobre praktyki ustrojowe¹. Silna wiara w moc instytucji jest cechą charakterystyczną francuskiej refleksji o polityce. Stąd, w reakcji na obecny kryzys, świat akademicki i Rada Stanu przedstawiają rekomendacje zmian ustrojowych². Celem tego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy identyfikowany kryzys polityczny we Francji ma źródła instytucjonalne? Czy – i pod jakimi warunkami – propo-

¹ M. Debré, *Przemówienie przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 r.*, [w:] K. M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Kraków 2011.

² Conseil d’Etat, *Rapport annule sur souverainete*, Paris 2024. Le GRECI Groupe reflexion sur evolution de la Constitution et des insitution, *La V Republique. Presentations des resultats des travaux de Greci*, Paris 2023.

nowane reformy instytucjonalne mogą ograniczyć jego zakres i skutki? Czy powinny zostać przeprowadzone w ramach podstawowych reguł konstytucji V Republiki?

Specyfika systemu rządów Konstytucji z 1958 r.

Wypada zacząć od przypomnienia specyfiki Konstytucji z 1958 roku. V Republika powstała jako reakcja na słabość demokracji z hegemonią parlamentu. Jej istota polega na ustanowieniu prezydentury jako ośrodka przywództwa państwowego oraz na przemyślanym i kompleksowym wzmocnieniu całej egzekutywy. Przed 1958 rokiem, w czasach III, a potem – od 1946 roku – IV Republiki, Francja przypominała ciało bez głowy. Ustrój nie gwarantował ani odpowiedzialnego przywództwa, ani stabilności. Realna władza znajdowała się w rękach liderów wielu ugrupowań politycznych, wchodzących ze sobą w niestrawne koalicje. Świetny konstytucjonalista i działacz Résistance, René Capitant pisał, że natura tego ustroju miała treść oligarchiczną, a liderzy polityczni nie podlegali odpowiedzialności przed wyborcami. Konstytucjonalista poddawał krytyce obowiązująca w IV Republice ordynację proporcjonalną, która spowodowała, że suwerenność partii wyparła suwerenność ludu. Ponieważ w istniejącym wtedy porządku ustrojowym żadna z partii politycznych nie mogła dysponować większością parlamentarną, to suwerenność ulegała rozproszeniu i była urzeczywistniana przez zmienne koalicje ugrupowań politycznych. Gdy obowiązuje ordynacja proporcjonalna, wyborcy nie decydują o tym, kto tworzy rządy, lecz udzielają poparcia poszczególnym grupom politycznym, które po wyborach mają swobodę zarówno w doborze koalicjantów, jak i określaniu treści polityki³.

Dzięki De Gaulle'owi Francja stała się rządą demokracją, a państwo odzyskało zdolność do zapanowania nad swoim losem. Konstytucja z 1958 roku powierzała przywództwo państwowe Prezydentowi, będącemu zarazem głową państwa i zasadniczym podmiotem władzy wykonawczej. Prezydenta wybierało specjalne 80-tysięczne kolegium wyborcze z udziałem notabli lokalnych i reprezentantów Wspólnoty Francuskiej, a od reformy z 1962 roku wszyscy obywatele w wyborach bezpośrednich. To dało prezydenturze legitymację definitywnie silniejszą od tej, którą posiada Zgromadzenie Narodowe. Wskutek reformy z 2002 roku skrócono kadencję prezydenta do pięciu lat z założeniem, że będzie równoczesna z kadencją Zgromadzenia Narodowego. Z pewnością

³ R. Capitant, *Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la Libération*, «Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle» 1954, nr 14 (kwiecień–maj).

reforma ta zwiększyła odpowiedzialność prezydenta za rządzenie w oczach opinii publicznej. Wydaje się jednak, że ze względu na przemiany w zakresie reakcji opinii publicznej i „gorącej” weryfikacji władzy zachowanie siedmioletniej kadencji nie chroniłoby prezydenta od zwiększonej odpowiedzialności⁴. Właściwością V Republiki jest nie tylko silna prezydentura, ale także prze-myślane w szczegółach wzmocnienie całej egzekutywy. Władza wykonawcza dysponuje nie tylko preferencjami w procesie legislacyjnym, ale także ma samodzielne kompetencje prawotwórcze. Ponieważ materia ustawowa jest konstytucyjnie ograniczona do spraw kluczowych, to poza nią rząd ma kompetencje do wydawania rozporządzeń z mocą ustaw. Ponadto rząd może uzyskać upoważnienie od parlamentu do wydawania ordonansów w materii ustawowej. W wielu konstytucjach państw europejskich znajdziemy ograniczenia w stosowaniu wotum nieufności wobec rządu. V Republika poszerzyła instrumentarium rządzenia i dała egzekutywie „broń nuklearną”, pozwalającą na dyscyplinowanie własnego zaplecza parlamentarnego. Jeśli premier deklaruje, że ustawa jest związana z kwestią zaufania do rządu, a parlament nie wyrazi wotum nieufności, ustawę uznaje się za uchwaloną bez głosowania. Od 1958 roku art. 49 ust. 3 został użyty 116 razy, w tym aż 23 razy przez premier Élisabeth Borne w latach 2022–2024⁵.

Przez ponad sześć dekad mechanizm ustrojowy V Republiki sprawdzał się bez zarzutu. W typowej sytuacji Francja była rządzona przez prezydenta kierującego pracą premiera i całego rządu. W krótkich okresach cohabitation (1986–1988 i 1997–2002) władza znajdowała się w rękach premiera dysponującego większością w Zgromadzeniu Narodowym, przy zachowaniu władztwa prezydenta w sferze polityki zagranicznej i obronnej.

Również prawo wyborcze zostało dobrze pomyślane z punktu widzenia wyłaniania większości politycznej. Przypomina ono mechanizm wyboru prezydenta w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Ordynacja większościowa w okręgach jednomandatowych (w liczbie 577), w dwóch turach, została ukształtowana tak, aby uzyskać efekt w postaci wyłonienia większości politycznej. System ten działał bez zarzutu, dając władzę gaullistom lub socjalistom i eliminując słabsze w tamtym czasie partie skrajne. Mechanizm ten ograniczał reprezentację polityczną najpierw Francuskiej Partii Komunistycznej, a potem Frontu Narodowego. Od 1962 do 2017 roku upłynęło czternaście kadencji Zgromadzenia Narodowego, w którym zawsze istniała większość poli-

⁴ Enrico Letta był szef rządu Republiki Włoskiej i dyrektor Instytutu Delorsa uważa reformę z 2002 r. za źródło politycznego kryzysu. E. Letta, *La République sous tensions 1870–2025. Anatomie des crises politiques*, «Le Monde» 4.03.2025, s. 34.

⁵ <https://www.vie-publique.fr/fiches/19494-le-recours-larticle-493-de-la-constitution> (25.11.2025).

tyczna uformowana wokół gaullistów bądź socjalistów. W pierwszej kadencji prezydenta E. Macrona (2017–2022) większość miała charakter centrystowski, choć już wtedy miało miejsce zjawisko kruszenia się zaplecza parlamentarnego prezydenta.

Można sądzić, że twórcy V Republiki dołożyli należytej staranności, by zapobiec powrotowi do niestabilnej i nieefektywnej demokracji funkcjonującej przez osiem dekad III i IV Republiki. Nie ma wątpliwości, że Francja pod rządami konstytucji V Republiki doświadcza osłabienia pozycji ustrojowej parlamentu, w sposób szczególny Zgromadzenia Narodowego. Bez wątpienia jest to skutek prezydencjalizmu. Nelson Polsby wprowadził typologię parlamentów ze względu na skalę ich oddziaływania na politykę państwa od: transformatywnych (wysoce, umiarkowanie) po parlamenty będące umiarkowanymi i pełnymi arenami⁶. Francuskie Zgromadzenie Narodowe nie ma pozycji silniejszej niż umiarkowana arena. Reformy instytucjonalne miały charakter korekt i potwierdzały stabilność zasadniczych regulacji konstytucyjnych. Kompleksowa nowelizacja z 2008 roku złagodziła ostrze francuskiego prezydencjalizmu i dowartościowała Zgromadzenie Narodowe. Nowelizacja ustanowiła zakaz sprawowania urzędu prezydenta dłużej niż dwie kadencje (art. 6) oraz wymóg opiniowania przez Radę Konstytucyjną podjęcia przez prezydenta środków nadzwyczajnych (art. 16). Istotną – wobec nowych form militarnego zaangażowania państw europejskich – była kontrola parlamentarna interwencji zbrojnych za granicą wraz z wymogiem zgody parlamentu na interwencję zbrojną trwającą dłużej niż cztery miesiące (art. 35), zakaz grupowego stosowania prawa łaski (art. 17) oraz obowiązek zasięgnięcia przez prezydenta opinii specjalnej komisji, złożonej z członków obu Izb, w przypadku nominacji na stanowiska państwowe o szczególnym znaczeniu.

W sferze dowartościowania parlamentu doszło do odbudowy równowagi instytucjonalnej bez ryzyka osłabienia regulacji budujących stabilność i efektywność rządzenia. Taki sens ma uzyskanie przez parlament prawa do kształtowania porządku obrad, przy zastrzeżeniu preferencji dla projektów rządowych, co gwarantuje art. 48 Konstytucji. Reforma polegała również na przyznaniu opozycji gwarancji samodzielnego wpływu na część porządku obrad. Warto również zwrócić uwagę na racjonalizację procedury legislacyjnej, powstrzymującą przyjmowanie projektów ustaw bez należytej refleksji, zwiększenie ilości komisji stałych z sześciu do ośmiu (art. 43), a także na wprowadzenie możliwości odbywania debat generalnych bez wniosku o wotum

⁶ N. W. Polsby, *Legislatures*, [w:] F. Greenstein, N. Polsby (red.), *Handbook of Political Science*, t. 5, Boston 1975.

nieufności (art. 50-1). Nowością było również określenie w Konstytucji zarówno funkcji kontrolnych, jak i ewaluacyjnych parlamentu (art. 24) w odpowiedzi na wyzwania, przed którymi stoją parlamenty wszystkich państw o rozwiniętych systemach demokratycznych. W tym celu doszło do konstytucyjnego związania z parlamentem Izby Obrachunkowej (art. 47-2). Ponadto nowelizacja dała możliwość przewodniczącym Izby przedkładania Radzie Stanu do zaopiniowania parlamentarnych projektów ustaw, co traktować należy jako dodatkowe umocnienie tej instytucji i pogłębienie profesjonalizacji państwa (art. 39 po nowelizacji). Prezydentowi przyznano również nieistniejące od 1873 r. prawo ogłoszenia orędzia w Parlamencie zebranym jako Kongres. Bardzo istotne jest to, że żadna z tych reform nie naruszyła systemu przewagi egzekutywy nad legislatywą, będącej jedną z zasadniczych właściwości V Republiki.

Konstituowanie większości parlamentarnej

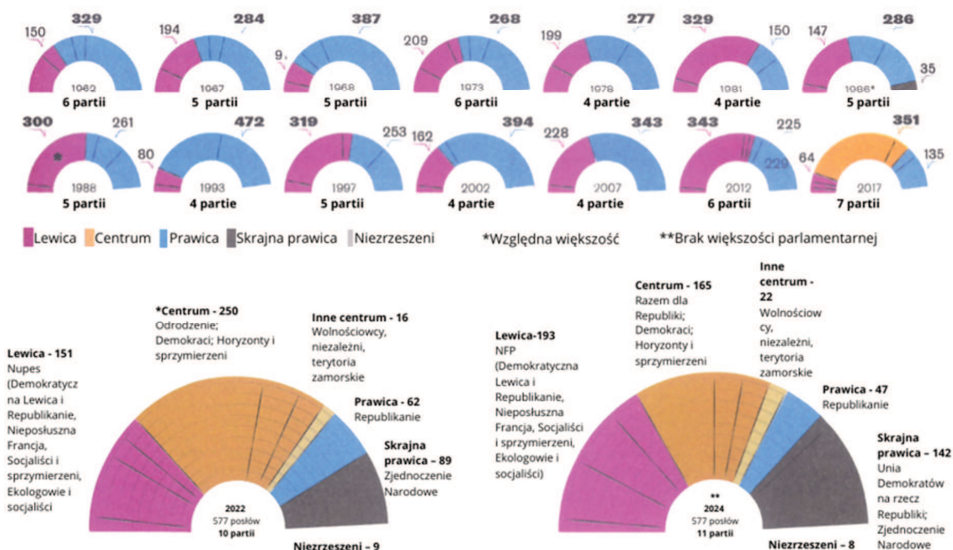
Reguły konstytucyjne i konstrukcja prawa wyborczego silniej niż w innych krajach ograniczały ryzyko powrotu do praktyk nieefektywnej demokracji parlamentarnej i dekompozycji systemu partyjnego. Wypada przyznać rację J. Jacksonowi, który przekonuje, że wszystkie konstytucje są niedoskonałe, ale wartością V Republiki jest jej elastyczność⁷. Elastyczna konstrukcja V Republiki pozwala na zastosowanie wielu wariantów ustrojowych. Chodzi zarówno o doświadczenie cohabitation, jak i o różne – pod względem zakresu podmiotowości – role premierów w wariancie, gdy istnieje spójna większość: prezydencka i parlamentarna. Z pewnością zakres władzy premiera R. Barre czy A. Juppé był znacznie większy niż pierwszego premiera prezydenta E. Macrona, J. M. Ayraulta, będącego „wykonawcą” jego polityki. Mechanizm ustrojowy doznał defektu dopiero z chwilą, gdy w wybranym w 2022 roku Zgromadzeniu Narodowym okazało się niemożliwe ukonstituowanie większości politycznej. Destrukcja „bipartisme” (dwupartyjności) musiała prowadzić do zwiększenia ryzyka występowania większości względnej zamiast absolutnej⁸. Schemat 1 ukazuje układ sił w Zgromadzeniu Narodowym od 1962 roku.

⁷ G. Miniassian, *Entretien avec J. Jackson*, [w:] *Le Monde*, hors-série „La République sous tensions 1870–2025. Anatomie des crises politiques”, Paris 2025, s. 9.

⁸ T. Snegaroff, A. Ch. Bezzina, *Ve République. Anatomie d'un régime en crise*, Paris 2025, s. 137; J. Serin, *Les groupes parlementaires sous XVIe législature : le renouveau de la nation de majorite sous la Ve République*, «Revue française de droit constitutionnel» 2024, nr 137.

Schemat 1. Układ sił w Zgromadzeniu Narodowym po 1962 roku

Skład Zgromadzenia Narodowego według głównych ugrupowań politycznych od 1962 r. i liczba grup parlamentarnych na początku kadencji



Źródło: na podstawie publikacji *La République sous tensions 1870–2025, Anatomie des crise politique*, «Le Monde», Paris 2025.

Uprawniony jest zatem pogląd, że kryzys partii politycznych i elity politycznej był na tyle silny, że wywarł negatywne skutki pomimo mocnych zabezpieczeń konstytucyjnych. W tym miejscu trzeba poświęcić uwagę specyfice tego kryzysu. We wspomnianym Raporcie Rady Stanu wskazuje się zarówno na zjawiska uniwersalne, jak i na te, które mają wymiar partykularny. Raport objaśnia deficyt identyfikacji obywateli z instytucjami przedstawicielskimi i obniżającą się frekwencję wyborczą. „Istotą demokracji jest to, że opiera się ona na wyraźnej zgodzie rządzonych: przekazywanie wybranym przedstawicielom odpowiedzialności za stanowienie prawa i działań publicznych jest podstawą demokracji przedstawicielskiej. Trzeba jednak powiedzieć, że w ciągu czterdziestu lat relacje naszych współobywateli z polityką uległy pogorszeniu. Jesteśmy świadkami pewnej formy zmęczenia obywatelskiego, przejawiającego się w wahaniach frekwencji, a także pojawienia się zmienności wyborczej, ilustrującej fakt, że wybory są czasem bardziej wyrazem protestu przeciwko niż poparciem dla partii lub kandydata”⁹. Autorzy Raportu wskazują na to, że choć zaufanie do samych wyborów jest wysokie, to identyfika-

⁹ Conseil d'Etat, *Raport annule sur souverainete*, Paris 2024, s. 393. Zob. D. Reynié, *L'élection se mue en instrument de protestation contre le pouvoir plus que de délégation du pouvoir*, Fondation pour l'innovation politique, 19.04.2022 r.

cja ze sferą polityki i władz publicznych bardzo wyraźnie uległa obniżeniu. Raport trafnie zauważa, że francuską właściwością jest stałe osłabienie partii, które odgrywały zasadniczą rolę w polityce V Republiki. Partie dominujące przestały być żywymi wspólnotami, a ich rola ogranicza się do przygotowania i nominowania kandydatów do wyborów i wsparcia logistycznego dla głównych wydarzeń wyborczych. W porównaniu z niektórymi europejskimi odpowiednikami (zwłaszcza w Niemczech), zasoby dostępne dla francuskich partii politycznych, zarówno pod względem programów, jak i materiałów, są ograniczone¹⁰. Wypada pogłębić diagnozę Raportu, co pozwoli określić źródła braku większości parlamentarnej w Zgromadzeniu Narodowym. Dwie główne formacje polityczne, gaulliści i socjaliści, które stanowiły podstawę stabilnych rządów prezydenckich aż do 2017 roku, uległy procesowi rutynizacji, nierzadko korupcji i utraciły zdolności do reagowania na wyzwania wymagające odważnego rządzenia, takie jak: ochrona bezpieczeństwa czy powstrzymanie niekontrolowanej imigracji. „Pragmatyzacja” polityki skutkowałą mocnym obniżeniem społecznego zaufania do obu formacji politycznych. W oczach wyborców dwie główne siły polityczne coraz mniej różniły się od siebie, co w kraju o kulturze, która zakłada decyzyjność rządzących musiało wywołać kryzys zaufania. Zdarzało się, że przywódca polityczny miał zdolność do przełamania rutyny – jak Nicolas Sarkozy, gdy był ministrem spraw wewnętrznych – jednak gubiła go korupcja i wypaczone reguły działania politycznego. Ekspansja Frontu Narodowego skruszyła prawicę klasyczną, a akcja polityczna podjęta przez Emmanuela Macrona, gdy postanowił walczyć o prezydenturę, gruntownie osłabiła Partię Socjalistyczną. Jednak zwycięstwo E. Macrona nie skutkowało uformowaniem się silnego politycznego centrum. Alain Duhamel podkreśla, że „przeciwnie do tego czego można było oczekiwać centrum «nie ma ani struktury ani stabilności w przestrzeni politycznej», lecz pozostaje agregatem grup politycznych przychodzących z lewej i prawej strony politycznego spektrum”¹¹.

Warto też wspomnieć o niskim zaufaniu Francuzów do integracji europejskiej¹² i o tym, że francuska klasa polityczna (partie rządzące w V Republique) nie wyjaśniła wyborcom racji pogłębienia integracji europejskiej, co w społeczeństwie przyzwyczajonym do dużej mocy suwerennego państwa oznaczać musiało utratę poczucia politycznej reprezentacji. „Moment Maastricht” wraca w analizach kryzysu reprezentacji politycznej we Francji, i to poza polem oddziaływania Marine Le Pen. Przypomniano ostatnio, że gaullista

¹⁰ Conseil d'Etat, *Raport annule...*, s. 394.

¹¹ T. Wieder, *Enteretien avec A. Duhamel*, [w:] *Le Monde*, hors-série «La République sous tensions 1870–2025. Anatomie des crises politiques», Paris 2025, s. 13.

¹² <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/sondage-une-majorite-de-francais-a-un-sentiment-negatif-sur-l-europe-20240509> (25.11.2025).

Philippe Séguin, główny oponent traktatu z Maastricht, prognozował, że radykalne pogłębienie integracji europejskiej otworzy pole ekspansji partii populistycznych¹³. Liberalny filozof Pierre Manent przypominał, że państwo suwerenne jest warunkiem politycznej reprezentacji. Manent identyfikuje moment kryzysu ze skokowym pogłębieniem integracji i rozszerzeniem Unii. „Od pewnego momentu, którego dokładne umiejscowienie w czasie nie jest łatwe, ani w zasadzie konieczne, ale które dla wygody można nazwać mianem Maastricht, przedsięwzięcie europejskie przeżywa decydujące załamanie. Narzędzie oddzieliło się od narodowych organizmów. Sztuczka zaczęła żyć własnym życiem. «Europa» wykrystalizowała się w legitymację nadrzędną w stosunku do każdej innej i wyposażoną w mechanizmy instytucjonalne zdolne do ponownego ułożenia wszystkich aspektów życia Europejczyków”. Maastricht ustawiło pułapkę „celowości bez końca”¹⁴.

W istocie, głęboki kryzys partii klasycznych otworzył pole do ekspansji polityki populistycznej po obu stronach politycznej sceny. Jednak partie zyskujące na popularności – Zjednoczenie Narodowe i skrajna lewica – nie są zdolne do utworzenia pozytywnej większości. Dziś Francja jest krajem bez politycznej większości, a czynnik ten jest nieodzownym warunkiem funkcjonowania demokracji zakładającej odpowiedzialność rządu przed parlamentem. Marine Le Pen i lewica mogły doprowadzić do obalenia rządu Michela Barniera, a później do odmowy wyrażania votum zaufania do gabinetu Francois Bayrou, nie były i nie są w stanie stworzyć alternatywnej większości. W Zgromadzeniu Narodowym złożonym z trzech niespójnych wewnętrznie sił: lewicy, prezydenckiego centrum (wspieranego przez postgaullistów) i Zjednoczenia Narodowego brak siły dominującej zdolnej do zgrupowania wokół siebie stabilnej większości. Co więcej „fait minoritaire” oznacza, że po raz pierwszy w dziejach V Republiki to opozycja posiada przewagę mandatów w parlamencie¹⁵. A. Haquet słusznie zauważa, że rządy parlamentarne w braku stabilnej większości wymagają gotowości do zawiązania wielkiej koalicji lub wspierania rządu technicznego¹⁶. Zgromadzenie Narodowe w obecnym kształcie nie jest zdolne do wdrożenia żadnego z tych wariantów.

¹³ P. Séguin uważał, że to kosmopolityzm i pogłębiona integracja skutkować będzie nacjonalizmem w wersji skrajnej. P. Séguin, *Discours pour Europe*, Paris 1992, s. 39.

¹⁴ P. Manent, *Racje narodów. Refleksje na temat demokracji w Europie*, Warszawa 2008, s. 117.

¹⁵ J. Serin, *Les groupes parlementaires sous XVIe legislature: le renouveau de la nation de majorite sous la Ve République*, «Revue française de droit constitutionnel» 2024, nr 137; B. El Ide, *La Ve République et sa enieme facette: l'avenement du fait minoritaire*, RFDC, 134/2023.

¹⁶ A. Haquet, *Droit constitutionnel*, Paris 2024, s. 244.

W tej sytuacji projekty reform ustrojowych nabierają szczególnego znaczenia. Na szczególną uwagę zasługują wspomniane już raporty Rady Stanu i grupy eksperckiej GRECI, które zakładają, że rekomendowane reformy mieścić się będą w ramach zasad ustrojowych V Republiki. W propozycjach świata naukowego i eksperckiego ujętych w Raporcie GRECI widoczne są dwie sfery proponowanych działań reformatorskich¹⁷. Pierwsza z nich dotyczy umocnienia instytucji demokracji bezpośredniej i form partycypacji obywateli. Przypomnieć wypada, że nowelizacja konstytucji z 2008 roku wprowadziła referendum ustawodawcze z inicjatywy „oddolnej” inicjowane przez członków Parlamentu przy wsparciu grupy obywateli. Wskutek tej nowelizacji referendum ustawodawcze może zostać zorganizowane z inicjatywy co najmniej 1/5 członków parlamentu, a następnie wsparciu co najmniej 1/10 wyborców zapisanych na listach wyborczych. Jeżeli propozycja ustawy nie zostanie rozpatrzona przez obydwie izby w terminie określonym przez ustawę organiczną, prezydent musi poddać ją pod referendum. Ustawa organiczna będąca warunkiem wdrożenia instytucji została uchwalona dopiero w 2013 roku¹⁸, a referendum w tej postaci nie zostało do tej pory zastosowane. Autorzy Raportu GRECI uznają, że w obecnym kształcie referendum „oddolne” jest nie do zastosowania ze względu na konieczność współdziałania obu czynników (członków parlamentu i obywateli) oraz wymóg zgromadzenia poparcia blisko czterech milionów obywateli. Podobną opinię wyraża Raport Rady Stanu, który stwierdza, że w obecnym kształcie referendum jest „teoretycznym narzędziem ekspresji suwerenności narodu”¹⁹. Uczestniczący w opracowaniu Raportu GRECI Benjamin Lecoq uważa, że ekspresja suwerenności ludu będzie bliższa społeczeństwu, jeśli referendum „oddolne” stosowane będzie alternatywnie: przez obywateli z poparciem członków parlamentu lub przez członków parlamentu z poparciem obywateli²⁰. Zakładana reforma czyni obywateli pełnoprawnymi inicjatorami zastosowania tej instytucji. Raport GRECI w trosce o większą elastyczność referendum proponuje, by mógł je inicjować milion wyborców (a nie cztery miliony) zarejestrowanych na listach wyborczych. W projekcie reform podniesiono też propozycję rozszerzenia zakresu tematycznego referendum na kwestie środowiskowe. Z kolei Rada Stanu we wspomnianym raporcie o suwerenności uznaje za możliwe rozważenie szeregu opcji odnowienia praktyki referendów, które wymagałyby zmiany Konstytucji, takich jak: rozszerzenie zakresu refe-

¹⁷ Le GRECI (Groupe de réflexion sur l'évolution de la Constitution et des institutions), *La Ve République. Présentation des résultats des travaux du GRECI*, Paris 2023.

¹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000023273690/> (25.11.2025).

¹⁹ Conseil d'Etat, *Rapport annule...*

²⁰ Le GRECI (Groupe de réflexion sur l'évolution de la Constitution et des institutions), *La Ve République...*

rendum na podstawie art. 11, możliwość przedłożenia niebinarnej odpowiedzi („tak”/„nie”) na postawione pytanie, ale także wielokrotnego wyboru, jak to jest praktykowane w niektórych państwach, a wreszcie możliwość powierzenia konwentowi obywatelskiemu zadania określenia opcji, które mają zostać poddane pod referendum oraz rozważenia konsekwencji każdej z nich²¹. Rada Stanu rozważa także zastosowanie opisanej wyżej propozycji z Raportu GRECI i nowe formy demokracji partycypacyjnej. Celowi demokratyzacji systemu politycznego służyć ma wzmocnienie kompetencji parlamentu i samych deputowanych w wykonywaniu swych funkcji lokalnych. Rada Stanu wskazuje na szkodliwe skutki wprowadzania zakazu łączenia mandatu deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i funkcji lokalnych, co spowodowało obniżenie merytorycznego poziomu parlamentarzystów.

Druga sfera planu reformatorskiego, wbrew założeniom twórców Raportu, narusza już zasadnicze elementy porządku ustrojowego V Republiki. Chodzi o widoczne w rekomendacjach Raportu GRECI wzmocnienie pozycji premiera i rządu w relacji do prezydenta. Premier miałby określać porządek obrad rządu i, co bardziej istotne, przewodniczyć Radzie Ministrów oraz komitetom obrony narodowej. W opinii zespołu GRECI to premier, a nie prezydent, miałby reprezentować Francję w UE podczas obrad Rady Europejskiej. Władza prezydenta podlegałaby ograniczeniom w odniesieniu do nominacji i stosowania art. 16. Profesor Derossier proponuje nową treść art. 5 i 20 dotyczących roli prezydenta i premiera jako organów władzy wykonawczej. Prezydent definiowałby politykę narodową we współpracy z premierem, ten drugi miałby prowadzić politykę narodową. Jako ten kto definiuje, a nie rządzi prezydent miałby obowiązek przedstawiać parlamentowi strategiczne założenia polityki państwowej²². Bez wątplenia w stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego reforma ta wzmocniałaby pozycję szefa rządu do tego stopnia, że stałby się zasadniczym podmiotem władzy wykonawczej²³.

Uważam, że pierwsza część planu reformatorskiego może przynieść pozytywne rezultaty w postaci ożywienia francuskiej demokracji i odbudowy

²¹ Conseil d'Etat, *Rapport annule...*, s. 434.

²² Co ciekawe, w innych propozycjach reform raportu GRECI proponuje się także wydłużenie kadencji prezydenta do 6 lub 7 lat co oznaczałoby bardziej „monarchiczną” formułę prezydentury. Le GRECI (Groupe de réflexion sur l'évolution de la Constitution et des institutions), *La Ve République...*

²³ Podobną koncepcję wyraziła Marie Gren „Aby przywrócić zaufanie między wybranymi przedstawicielami a obywatelami, wydaje się prawdopodobne, że ograniczenie władzy prezydenckiej może pomóc w odtworzeniu pewnej formy zaufania do struktury rządowej”. M. Gren, *Kryzys konstytucyjny wzmocniony wzajemną nieufnością między wybranymi przedstawicielami a obywatelami*, Wykład podczas seminarium w Instytucie Nauk Prawnych PAN, 26.11.2024 r., s. 11.

poczucia wpływu obywateli na proces podejmowania decyzji politycznych. Urealnienie referendum, poszerzenie form partycypacji obywateli i modernizacja parlamentu w duchu reformy z 2008 roku może zdynamizować francuską demokrację. Natomiast, koncepcja częściowego osłabienia pozycji prezydenta i umocnienia premiera obciążona jest poważnym ryzykiem ustrojowym. Projektowane zmiany nie biorą pod uwagę tego, że prezydent nadal dysponować będzie silniejszą legitymacją niż parlament. Dopóki nie zostanie przezwyciężony kryzys systemu partyjnego i nie wykształci się ponownie pozytywna większość w Zgromadzeniu Narodowym, przekazywanie władzy premierowi obciążone jest ryzykiem niestabilności. Dotyczy to szczególnie dziedzin tak wrażliwych jak polityka obronna i europejska. Władztwo prezydenta gwarantuje bowiem ciągłość i decyzyjność w tych sferach. Trzeba też zwrócić uwagę na to, że prezydent jako uprawniony do samodzielnego użycia broni nuklearnej nie może być zmarginalizowany w sferze polityki obronnej. Warto poczynić generalną uwagę, że własny arsenał broni nuklearnej utrwała prezydencki kształt ustroju politycznego. Na uwagę zasługują też inne argumenty. T. Snégaroff i A. Ch. Bezzina uważają, że ponowna parlamentaryzacja ustroju, wraz z właściwym jej spowolnieniem procesu podejmowania decyzji, nie odpowiada silnym oczekiwaniom współczesnej opinii publicznej na szybkie zarządzanie zjawiskami kryzysowymi²⁴. Autorzy tej analizy wskazują, że klasa polityczna bardziej niż reformami instytucjonalnymi powinna zająć się ukształtowaniem nowej kultury politycznej, która z czasem pozwoli na wytworzenie większości w Zgromadzeniu Narodowym²⁵.

Warto odnotować, że pośród znaczących sił politycznych tylko lider skrajnej lewicy Mélenchon głosi idee zniesienia V Republiki i skruszenia silnej pozycji prezydenta²⁶. Wedle koncepcji *La France Insoumise* władza ludu miałaby być urzeczywistniana przez parlament i w nowych formach demokracji bezpośredniej²⁷. Partia skrajnej lewicy apeluje o zwołanie Konstytuanty w celu uchwalenia Konstytucji VI Republiki. To wizja odpowiadająca tradycji jakobińskiej i destrukcyjna w skutkach. Urzeczywistnienie tego planu miałoby negatywne następstwa, ponieważ wprowadzenie demokracji parlamentarnej

²⁴ T. Snégaroff, A. Ch. Bezzina, *V République. Anatomie...*, s. 147.

²⁵ Tamże, s. 147.

²⁶ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjbnuzMzqqPAxX9BNsEHQUndUUQFnoECC4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.lemonde.fr%2Fpolitique%2Farticle%2F2025%2F03%2F30%2Ffr-france-insoumise-reliance-sa-campagne-pour-la-vi-republique_6588492_823448.html&usg=A-OvVaw3NQHC99Xc6aE_HuxlBmjDh&opi=89978449 (25.11.2025).

²⁷ L. Chazel, V. Dain, *Left-Wing Populism and Nationalism: A Comparative Analysis of the Patriotic Narratives of Podemos and France Insoumise*, «Journal for the Study of Radicalism» 2021, t. 15, nr 2.

w czystej postaci skutkowałoby pełną niefunkcjonalnością systemu konstytucyjnego. Nawet osłabiony prezydent gwarantuje bowiem niezbędne minimum siły władzy wykonawczej, i co bardziej istotne, ciągłości polityki zagranicznej i obronnej. W tym sensie konstrukcja zaprojektowana przez De Gaulle chroni Francję przed najgorszym scenariuszem, wariantem powrotu do władzy niestabilnej i bez zindywidualizowanej odpowiedzialności.

Konkluzje

W interesującej analizie Marie Gren pisze, że „kryzys demokracji we Francji jest przede wszystkim kryzysem zaufania do zasad konstytucyjnego funkcjonowania kraju”²⁸. Wbrew jej opinii sądzę, że pierwotnym źródłem kryzysu jest spadek zaufania do partii klasycznych, będących filarami władzy w V Republice. To ten czynnik przeszkadza w uformowaniu się większości parlamentarnej. Dopóki nie utworzą się na nowo siły polityczne zdolne do zgromadzenia wokół siebie większości w parlamencie, mechanizm ustrojowy będzie wystawiony na ryzyko niefunkcjonalności. Ryzyko to będzie jeszcze większe, gdyby doszło do zasadniczej zmiany ustroju i przejścia do demokracji parlamentarnej. Odblokowanie ustroju mogą przynieść wybory prezydenckie w 2027 roku. Nastąpi to, jeśli nowy prezydent wygra wybory tak zdecydowanie, że następujące sześć tygodni później wybory do Zgromadzenia Narodowego dadzą większość popierającym go ugrupowaniom. Nie ma jednak pewności, że taki scenariusz będzie urzeczywistniony. Kryzys polityczny we Francji ukazuje granice możliwości reform konstytucyjnych. W przypadku V Republiki brak większości politycznej pojawił się wbrew rozwiniętym zabezpieczeniom konstytucyjnym, a nie wskutek stosowania reguł konstytucyjnych. W obecnym stanie systemu partyjnego odejście od prezydencjalizmu, a właściwie powrót do rządów parlamentarnych znanych III i IV Republice, nie może być uznane za wyjście bezpieczne pod względem stabilności i decyzyjności ustroju. Dlatego też krytycznie oceniam tę część pakietu reform, która zakłada transfer władzy od prezydenta do premiera. Można natomiast sądzić, że korekty ustrojowe umacniające demokrację bezpośrednią, nowe formy obywatelskiej partycypacji i modernizacja parlamentu nadadzą dynamikę francuskiej demokracji i wymuszą reformy samych partii politycznych.

²⁸ M. Gren, *Kryzys konstytucyjny wzmocniony wzajemną nieufnością...*, s. 3.

Bibliografia

- Capitant R., *Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la Libération*, «Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle» 1954, nr 14 (kwiecień–maj).
- Chazel L., Dain V., *Left-Wing Populism and Nationalism: A Comparative Analysis of the Patriotic Narratives of Podemos and France Insoumise*, «Journal for the Study of Radicalism» 2021, t. 15, nr 2.
- Conseil d'État, *Rapport annuel sur la souveraineté*, Paris 2024.
- Debré M., *Przemówienie przed Radą Stanu, 27 sierpnia 1958 r.*, [w:] K. M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Kraków 2011.
- Delors J., *L'Unité d'un homme: Entretiens avec Dominique Wolton*, Paris 2018.
- Gren M., *Kryzys konstytucyjny wzmocniony wzajemną nieufnością między wybranymi przedstawicielami a obywatelami*, wykład podczas seminarium w Instytucie Nauk Prawnych PAN, 26.11.2024 r.
- Haquet A., *Droit constitutionnel*, Paris 2024.
- Igoumet V., *Le Front national: de 1972 à nos jours. Le parti, les hommes, les idées*, Paris 2014.
- Manent P., *Racje narodów. Refleksje na temat demokracji w Europie*, Warszawa 2008.
- Miniassian G., *Entretien avec J. Jackson*, [w:] *Le Monde*, hors-série «La République sous tensions 1870–2025. Anatomie des crises politiques», Paris 2025.
- Polsby N. W., *Legislatures*, [w:] F. Greenstein, N. Polsby (red.), *Handbook of Political Science*, t. 5, Boston 1975.
- Reynié D., *L'élection se mue en instrument de protestation contre le pouvoir plus que de délégation du pouvoir* (uwagi zebrane przez B. Flocha dla «Le Monde»), Fondation pour l'innovation politique, 19.04.2022.
- Séguin Ph., *Discours pour l'Europe*, Paris 1992.
- Serin J., *Les groupes parlementaires sous XVIe législature: le renouveau de la nation de majorite sous la Ve République*, «Revue française de droit constitutionnel» 2024, nr 137.
- Snegaroff T., Bezzina A. Ch., *Ve République. Anatomie d'un régime en crise*, Paris 2025.
- Stockemer D., *The Front National in France*, Springer 2017.
- Wieder T., *Entretien avec A. Duhamel*, [w:] *Le Monde*, hors-série «La République sous tensions 1870–2025. Anatomie des crises politiques», Paris 2025.