

Kazimierz Michał Ujazdowski*

Polityczność Rady Konstytucyjnej V Republiki Francuskiej i jej konsekwencje ustrojowe

Political character of the Constitutional Council
of the Fifth French Republic and its consequences

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: polityczność Rady Konstytucyjnej, V Republika, elita polityczna, sędziowie, parlament

Keywords: political character of the Constitutional Council, Fifth Republic, political elite, judges, parliament

Abstrakt: W momencie powołania do życia Rady Konstytucyjnej w 1958 roku określano ją mianem ciała polityczno-sądowego. Od tego czasu jej kompetencje i znaczenie ustrojowe radykalnie wzrosły. Nie uległ jednak zmianie polityczno-sądowy charakter Rady. Polityczność Rady wyraża się w zdominowaniu jej przez osoby należące do elity politycznej i wysokich urzędników państwowych. Bez wątplenia istotne znaczenie ma utrzymująca we francuskiej tradycji republikańskiej nieufność do powierzania sędziom decyzji kontrolnych o istotnym znaczeniu dla państwa. Ponadto, dobrze przemyślany mechanizm powoływania jej członków sprzyja niezależności i legitymacji tej instytucji. Trzeba także wskazać na symbiozę elity politycznej i urzędniczej we Francji oraz wciąż utrzymujący się pogląd, że to ona jest odpowiedzialna za decyzje o kluczowym znaczeniu dla państwa i obywateli.

Abstract: When the Constitutional Council was established in 1958, it was described as a political and judicial body. Since then, its powers and systemic importance have increased rapidly. However, the political-judicial nature of the Council has not changed. The Council's political character is expressed in its domination by individuals belonging to the political elite and high government officials. Undoubtedly, the persistent distrust

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3156-1842>, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: kmujazdowski@gmail.com

in the French republican tradition of entrusting judges with control decisions of vital importance to the state is significant. In addition, the well-thought-out mechanism of appointing its members promotes the independence and legitimacy of this institution. It is also necessary to point out the symbiosis of the political and bureaucratic elites in France and the still-held view that it is responsible for decisions of crucial importance to the state and citizens.

Wprowadzenie

W momencie powołania do życia Rady Konstytucyjnej w 1958 roku określano ją mianem ciała polityczno-sądowego¹. Od tego czasu jej znaczenie ustrojowe radykalnie wzrosło ze względu na zdynamiczowanie kontroli konstytucyjności ustaw we Francji. W obecnej chwili Rada Konstytucyjna jest z pewnością jedną z najsilniejszych instytucji kontroli konstytucyjności prawa w Europie. Zmieniły się również zasadniczo relacje między Radą a parlamentem ze względu na intensywne wykorzystywanie przez parlamentarzystów prawa do składania wniosków. Nie uległ jednak zmianie polityczno-sądowy charakter Rady. W artykule identyfikuję źródła trwałości tego modelu i jego konsekwencje dla pozycji ustrojowej tej instytucji. Ponadto podejmuję problemy, które dotąd nie były dostatecznie obecne w polskiej refleksji naukowej, takie jak: analiza udziału polityków, urzędników i sędziów w składzie Rady czy sprawcza rola polityków w zwiększeniu jej kompetencji. Istotne znaczenie ma także wyjaśnienie relacji między wagą kontroli nad procesem integracji europejskiej a wzrostem znaczenia ustrojowego Rady Konstytucyjnej. Artykuł napisany został z wykorzystaniem metod właściwych dla nauk o prawie i polityce, przy założeniu, że użycie obu metod jest nieodzowne dla wyjaśnienia specyfiki Rady Konstytucyjnej.

Kontekst doktrynalny

Wypada zacząć od wyjaśnienia kontekstu w jakim mogła zostać utworzona we Francji instytucja kontroli konstytucyjności ustaw. Wskazać trzeba na dwie zasady, które blokowały utworzenie tej instytucji, ponieważ odgrywały podstawowe znaczenie w republikańskiej tradycji prawnej III Republiki i IV Republiki. Pierwsza z nich dotyczy ścisłego związania suwerenności narodu z supremacją parlamentu jako jedyne go jej wyraziciela. Francja w tej epoce III Republiki

¹ R. Janot, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. 4, La Documentation Française, Paris 2001, s. 24.

przedstawiała się jako wzorcowa demokracja parlamentarna. Głosowanie powszechne celowo ograniczone zostało do wyborów parlamentarnych i to na tej podstawie parlament dysponował monopolem na ekspresję suwerenności narodu. Na tym fundamencie profesor Adhémar Esmein rozwinął republikańską doktrynę prawa konstytucyjnego, konsekwentnie głoszącą prymat parlamentu i suwerenność ustawy. Ustawa jako wyraz woli powszechnej nie mogła być kwestionowana przez instytucję zewnętrzną wobec parlamentu. W opinii A. Esmeina demokracja przedstawicielska dawała silne gwarancje tego, że ustawa uchwalona przez parlament będzie normą sprawiedliwości i interesu publicznego. Doktryna III Republiki zakładała, że etos i kompetencje parlamentarzystów stanowiły najsilniejszą gwarancję poszanowania wolności i podejmowania racjonalnych decyzji zgodnych z dobrem publicznym². Pełne zaufanie do parlamentu znosiło prymat konstytucji i co za tym idzie uniemożliwiało kontrolę konstytucyjności ustaw.

Nie mniej istotnym czynnikiem blokującym sądowy charakter instytucji była silna w tradycji republikańskiej nieufność wobec władzy sędziów. Mauro Cappelletti w klasycznym już tekście „Konieczność i legitymacja sądownictwa konstytucyjnego” pisał, że we Francji „w czasie rewolucji i jeszcze przez wiele kolejnych lat wspomnienie nadużyć parlamentarzystów doprowadziło do odmawiania sędziom jakiegokolwiek prawa do kontroli ustaw”³. W istocie francuska tradycja prawna ukształtowana przez Rewolucję Francuską była krytyczna wobec „władzy sędziów” i nie uznawała sądownictwa za odrębną władzę o znaczeniu porównywalnym do władzy wykonawczej i ustawodawczej. We Francji sądownictwo nie ma podstawy w zasadzie suwerenności narodu. Stąd francuskie konstytucje nie stosują pojęcia *pouvoir judiciaire* (władza sądownicza), lecz *autorité judiciaire* (instytucja sądownicza). Zgodnie z tą tradycją nominacje na stanowiska sędziowskie należały bardzo długo wyłącznie do władzy wykonawczej (do czasu powstania Najwyższej Rady Sądownictwa). Francuska tradycja prawna musiała być zatem krytyczna wobec powierzania sądom i organom zdominowanym przez sędziów kontroli konstytucyjności prawa.

Uchwalenie Konstytucji V Republiki zostało poprzedzone częściową rewizją republikańskiej doktryny prawnej. Uznanie, że ekspresja suwerenności narodu może, a nawet powinna wyrażać się w formach bezpośrednich (wybory prezy-

² A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013 (reprint), s. 187. Warto dodać, że Esmein był konsekwentnym przeciwnikiem referendum – zarówno w wersji referendum ustawodawczego, jak i referendum zatwierdzającego ustawę uchwaloną przez parlament. To ostatnie, jego zdaniem, mogło wywoływać obstrukcję przeciwko racjonalnym reformom i zastój w ustawodawstwie.

³ M. Cappelletti, *Nécessite et légitimité de la judiciaire constitutionnelle*, «Revue internationale de droit compare» 1981, vol. 33, s. 629–659.

denta, referendum) znosiło prymat parlamentu jako jej jedyne wyraziciela⁴. Jednakże, nadal pozostawał w mocy krytyczny stosunek do powierzenia instytucjom sądowym prawa do podejmowania decyzji w sprawie kontroli konstytucyjności prawa. To wyznaczyło warunki brzegowe utworzenia tej instytucji. Rada Konstytucyjna mogła powstać jako organ polityczno-sądowy, jak określał to Raymond Janot, a nie sąd konstytucyjny.

Motywy reformatorskie

Wypada zauważyć także, że dwa zasadnicze motywy reformatorskie były spójne z polityczno-sądowym charakterem Rady Konstytucyjnej. Bez wątpienia Rada Konstytucyjna powstała jako część modelu zrjonalizowanego parlamentarizmu mającego dodatkowo wzmocnić władzę wykonawczą wobec parlamentu. Pierwszy prezes Rady Konstytucyjnej, wpływowy polityk Léon Noël wspominał, że idea powołania Rady została przedstawiona zaraz po zredagowaniu przez zespół ekspertów przepisów ograniczających domenę ustawową, a więc z wyraźną intencją poszerzenia domeny prawodawstwa rządowego⁵. Podobnie Michel Debré definiował sens tej instytucji jako „broń przeciwko wypaczeniom ustroju parlamentarnego”⁶. Michel Debré na wiele lat przed opracowaniem projektu konstytucji, nawiązując do wzorców brytyjskich, głosił potrzebę ograniczenia prawotwórczej aktywności parlamentu.

Drugi z motywów ustrojowych dotyczył oceny konstytucyjności zobowiązań międzynarodowych i nie znalazł dotąd dostatecznego uznania w refleksji naukowej. Dla gaullistów przywiązujących szczególne znaczenie do suwerenności państwa, niezwykle istotne okazało się doświadczenie związane z nieudanymi próbami poddania kontroli konstytucyjności traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Obronną i Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Michel Debré inicjował te działania w latach 50. dążąc do badania ich konstytucyjności przez Komitet Konstytucyjny⁷. Próby te okazały się nieskuteczne z powodu

⁴ K.M. Ujazdowski, *Kontrola konstytucyjności ustaw – aspekty doktrynalne*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018, s. 67.

⁵ L. Noël, *Comprendre de Gaulle*, Paris 1972. Wypada odnotować, że ustanowienie Rady Konstytucyjnej spotkało się ze sprzeciwem René Cassina, wiceprzewodniczącego Rady Stanu. Zob. *Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 12 juin 1958 établi par M. François Luchaire*, [w:] *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, v. 1, La Documentation Française, Paris 1987, s. 249.

⁶ M. Debré, *Przemówienie przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 r.*, [w:] K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, Konstytucja, Interpretacje*, Kraków 2010, s. 237.

⁷ Michel Debré odrzucał taką interpretację art. 26 Konstytucji IV Republiki, w myśl której prawo traktatowe miało mieć moc silniejszą nie tylko w stosunku do ustaw zwykłych,

trudności uruchomienia procedury kontrolnej przez tą instytucję i jej skromnych kompetencji.

Traktaty rzymskie zostały ratyfikowane i weszły w życie z dniem 1 stycznia 1958 roku. Po zdobyciu władzy generał De Gaulle uznał nieodwracalność tego faktu, powstrzymywał jednak dalszą integrację, stawiając na wspólne decyzje szefów państw⁸. Jednym z celów ustrojowych gaullistów było umocnienie prymatu konstytucji w relacji do prawa europejskiego. Konstytucja IV Republiki nie zawierała efektywnego mechanizmu ochrony swego prymatu w relacji do norm międzynarodowych. Dlatego też, do Konstytucji V Republiki wprowadzono specjalną procedurę kontrolną, która pozwala na badanie konstytucyjności klauzul zawartych w zobowiązaniu międzynarodowym. Oryginalność tej instytucji polega na zastosowaniu jej w formule prewencyjnej, co oznacza, że jednoznaczna ocena konstytucyjności zmian w traktach europejskich (oraz potencjalnie innych zobowiązaniach międzynarodowych) ma miejsce

ale także do samej konstytucji. Polityk domagał się od rządu przedłożenia kwestii zgodności traktatu z konstytucją pod obrady Rady Stanu i postulował zainicjowanie postępowania przed Komitetem Konstytucyjnym. Bronił poglądu, że ewentualna ratyfikacja traktatu ustanawiającego EWO musi być poprzedzona zmianą konstytucji. W czasie debaty w Radzie Republiki kwestionował stanowisko większości klasy politycznej, która przyjmowała, że od chwili podpisania traktatu dyspozycje konstytucyjne i ustawowe muszą być podporządkowane jego aplikacji. W wystąpieniu na forum Rady Republiki Debré argumentował: „Nie można zgodzić się na to by dyspozycje konstytucyjne zostały uchylone przez traktat, albowiem istotą takiej decyzji jest to, że nie może być zmodyfikowana inaczej niż przez procedurę rewizji i w warunkach przez nią przewidzianych, traktat przyjęty większością zwykłą nie może być przeciwstawiany tekstowi konstytucji zaakceptowanej przez *majorité large* (większość szeroką) albo przez referendum.” Kilka lat później, w lipcu 1957 r. Michel Debré złożył wraz z senatorem Léo Hamonem wniosek o zbadanie przez Komitet Konstytucyjny ustawy uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe, która dała upoważnienie do ratyfikacji przez Prezydenta traktatów rzymskich. Wniosek wskazywał na niezgodność z Konstytucją art. 189 traktatu ustanawiającego EWG i art. 161 traktatu ustanawiającego EWWS, które przyznawały Radzie i Komisji prawo do podejmowania wiążących decyzji w sferze prawodawstwa. W opinii Michela Debré obie regulacje traktatowe naruszały art. 13 Konstytucji, stanowiący, że prawo do uchwalania ustaw przysługuje wyłącznie parlamentowi. Wniosek został odrzucony przez komisję regulaminową, w jej imieniu przyszły przewodniczący Senatu i kandydat na prezydenta w 1969 r. Alain Poher wskazywał na to, że Komitet Konstytucyjny podejmuje działanie wyłącznie w sytuacji, w której zachodzi kolizja stanowisk między dwiema izbami parlamentu.

⁸ Zob. uwagi o polityce europejskiej De Gaulle'a w książce Luuka van Middelaara, *Przejsście do Europy. Historia pewnego początku*, Warszawa 2011, s. 79–98. Francuski historyk integracji europejskiej Charles Zorgbibe pisał, że „przywódcy V Republiki coraz wyraźniej zaczęli podważać oba postulaty tworzącej się Europy, to znaczy wyższość konstrukcji ponadnarodowych nad współpracą międzypaństwową oraz orientację dyplomacji zachodnioeuropejskiej ku współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w ramach wielkiej wspólnoty atlantyckiej”. Ch. Zorgbibe, *Historia integracji europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi 1998, s. 67–68.

jeszcze przed uchwaleniem ustawy zezwalającej na ich ratyfikację. Gdy Rada Konstytucyjna na podstawie art. 54 Konstytucji stwierdza sprzeczność klauzul zawartych w zobowiązaniu międzynarodowym z Konstytucją, „ratyfikacja lub zatwierdzenie tego zobowiązania może nastąpić dopiero po zmianie Konstytucji”. Jak wiadomo kompetencje kontrolne Rady w tej sferze były wykorzystywane w latach 90. w okresie pogłębienia integracji europejskiej i przyczyniły się do zdefiniowania zasad udziału Francji w UE i ukształtowania rozdziału europejskiego Konstytucji⁹.

Podsumowując motywy ustrojowe, trzeba podkreślić, że twórcy konstytucji V Republiki wychodzili z założenia, że decyzje kontrolne Rady mają tak istotne znaczenie dla wspólnoty politycznej, że powinny być powierzone instytucji, w której składzie dominują osoby o doświadczeniu politycznym¹⁰.

Polityczność Rady

Polityczność Rady Konstytucyjnej tworzy kilka czynników. Pierwszym z nich jest brak wymogu wysokich kompetencji prawniczych właściwych dla nominacji sędziowskich i przyjęte w 1958 roku założenie, że to osoby o doświadczeniu politycznym i urzędniczym powinny dominować w składzie Rady. Nie brano zatem pod uwagę rekomendacji Hansa Kelsena, co do wysokich kompetencji prawniczych członków tej instytucji i tego, by środowiska prawnicze choćby pośrednio mogły brać udział w ich selekcji¹¹. Przypomnijmy, że w skład Rady wchodzi 9 członków powoływanych w równych proporcjach (po 3 członków) przez Prezydenta i przewodniczących obu izb parlamentarnych. Skład Rady jest odnawiany w specyficznej procedurze, co 3 lata każda z uprawnionych instytucji powołuje jednego członka Rady, co ogranicza ryzyko radykalnych zmian personalnych w krótkim czasie. Wyrazem zaufania do świata polityki i instytucji politycznych jest też obecność z urzędu w Radzie byłych prezydentów Republiki, a także to, że Prezydent całkowicie samodzielnie powołuje przewodniczącego Rady (Członkowie Rady nie przedstawiają kandydatur Prezydentowi).

Pośród 89 członków Rady powołanych w jej skład od momentu rozpoczęcia działalności w 1959 roku dominują politycy oraz wysocy urzędnicy rządowi i parlamentarni. Znaczące jest to, że członkami Rady Konstytucyjnej było tylko sześciu sędziów niezaangażowanych politycznie: Guy Canivet (powołanie w 2007 roku), Jacqueline de Guillenchmidt (2001), Dominique Lottin (2017), Nicole Maestracci

⁹ K. Wojtyczek, *Europeizacja konstytucji V Republiki Francuskiej*, «Przegląd Sejmowy» 2008, nr 6, s. 139–156.

¹⁰ R. Janot, *Documents pour servir à l'histoire...*, s. 25.

¹¹ H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, Warszawa 2009, s. 41.

(2013), Veronique Malbec (2022) i Maurice Patin (powołanie w 1959). Do tej grupy można zaliczyć Rene Cassina z tą uwagą, że jego pozycja jako wieloletniego szefa Conseil d'Etat miała wyjątkowy charakter. Grupa profesorów uniwersyteckich nieprowadzących aktywności politycznej jest także nieliczna: Nicole Belloubet (2013), Jacques Latscha (1988), Jacques Robert (1989), Dominique Schnapper (2001), Maurice Waline (1962) i Georges Vedel (1980). Warto także odnotować członkostwo w Radzie dwóch adwokatów, którzy nie piastowali stanowisk politycznych: Charlesa Le Coq de Kerland i Francisca Mollet Vieville. W składzie instytucji dominują politycy piastujący stanowiska ministerialne i mandaty parlamentarne oraz wysocy urzędnicy państwowi, w tym prefekci, dyplomaci, urzędnicy parlamentarni. Warto odnotować obecność grupy wybitnych prawników praktyków i profesorów prawa czynnie zaangażowanych w działalność polityczną. Wspomnieć wypada m.in. o Robercie Badinter, Rolandzie Dumas, Paulu Coste-Floret, Françoisie Luchaire i o Pierre Mazeaud. O polityczności Rady świadczy także to, że obok byłych prezydentów reprezentowanych *ex officio*, jej członkami byli i są dawni premierzy Republiki: Alain Juppé, Lionel Jospin i Laurent Fabius. Ten ostatni sprawuje obecnie funkcję przewodniczącego Rady i jeszcze niedawno odpowiadał jako minister za politykę ekologiczną rządu. Dodajmy, że członkiem pierwszego składu Rady był Georges'a Pompidou, do 1962 roku, gdy uzyskał nominację na stanowisko premiera.

Wypada także zwrócić uwagę, że wśród 10 przewodniczących Rady Konstytucyjnej wszyscy należą do osób czynnie zaangażowanych w działalność polityczną. Niektórzy z nich – jak Robert Badinter – z własnej inicjatywy radykalnie zwiększyli znaczenie Rady i jej udział w europejskim dialogu prawnym¹². Dodajmy, że wprowadzony przez reformę konstytucji z 2008 roku wymóg opiniowania kandydatów do Rady Konstytucyjnej przez właściwie komisje stałe izb parlamentu (art. 56 ust. 1 zd. 4 i 5 Konstytucji) nie zmienił profilu osobowego tej instytucji. Wciąż dominują wśród członków Rady politycy i wysocy urzędnicy państwowi.

Warto kończąc ten wątek zauważyć, że prawo powoływania w skład Rady mają Prezydent i przewodniczący obu izb parlamentu, a więc w myśl konstytucji osoby reprezentujące instytucje, które dysponują legitymacją wywodzącą się z głosowania powszechnego. To tworzy różnicę między modelem francuskim, a tymi ustrojami, w których skład organu badającego konstytucyjność prawa zależny jest od decyzji podejmowanych przez wszystkich członków izby parlamentarnej (m.in. przypadek Niemiec). Konstytucja V Republiki nie lokuje zaufania w partiach politycznych, lecz w samych instytucjach konstytucyjnych. Stąd kompetencje nominacyjne znajdują się w ręku przewodniczących izb.

¹² J. Robert, *La Garde de la Republique*, Paris 2000, s. 119–129.

Skutkuje to wydatnym ograniczeniem przetargu politycznego między partiami. Wspomniany już Laurent Fabius podkreśla, że ten model selekcji członków w większym stopniu sprzyja pluralizmowi niż model niemiecki, gdzie dwie duże partie polityczne zdominowały proces powoływania w skład FTK (m.in. kosztem Zielonych)¹³. Warto podkreślić, że przewodniczący obu izb, a przewodniczący Senatu w szczególności, zachowuje niezależną pozycję na scenie politycznej. Sam Senat ze względu na to, że reprezentuje świat notabli lokalnych i wybierany jest w wyborach pośrednich na kadencję rozłączną z kadencją Zgromadzenia Narodowego często zachowuje odrębność wobec większości politycznej stanowiącej oparcie dla rządu¹⁴.

Profil polityczno-sądowy a kompetencje

Istnieje ścisły związek między sądowo-politycznym charakterem Rady a jej kompetencjami, także tymi, które wykraczają poza kontrolę konstytucyjności ustaw. Przypomnijmy całość kompetencji Rady w kształcie określonym w 1958 roku. Rada obligatoryjnie bada konstytucyjność ustaw organicznych i regulaminów obu izb. Można sądzić, że uzyskała tym samym status kontrolera aplikacji Konstytucji. Podstawowa dla kompetencji Rady była prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw parlamentu sprawowana na wniosek Prezydenta, premiera i przewodniczących obu izb. Na wniosek tych samych podmiotów Rada wydawała decyzję rozstrzygającą w sprawie sporów między rządem a parlamentem w sferze zakresu kompetencji prawotwórczych. Ponadto, Rada opiniuje (niewiążąco) zastosowanie art. 16. Konstytucji dającego Prezydentowi szczególne kompetencje w sprawach nadzwyczajnych, czuwa nad prawidłowością wyborów Prezydenta, decyduje w sprawie protestów wyborczych i ważności wyborów deputowanych i senatorów. Trzeba podkreślić, że z uwagi na francuską tradycję ustrojową sceptyczną wobec „władzy sędziów” właściwym było przekazanie także tej ostatniej kompetencji instytucji z silnym komponentem politycznym. Zwrócił uwagę na to Raymond Janot wyjaśniając, że właściwe było powierzenie kontroli wyborów instytucji specjalnej, a nie sądom¹⁵. Przypomnieć wypada, że w okresie III i IV Republiki izby parlamentu same decydowały w sprawie ważności wyborów. Tytułem uzupełnienia należy dodać, że reforma Konstytucji z 2008 roku doprowadziła do rozszerzenia kom-

¹³ Zapis rozmowy Autora z przewodniczącym Rady Konstytucyjnej Laurentem Fabiusem, Paris listopad 2021.

¹⁴ Ł. Jakubiak, *Senat V Republiki jako element procesu alternacji władzy we francuskim systemie semiprezydentckim*, Kraków 2016.

¹⁵ R. Janot, *Documents pour servir à l'histoire...*, s. 25.

petencji opiniodawczych Rady w przypadku stosowania art. 16 Konstytucji. Z chwilą wejścia w życie nowelizacji Rada może zbadać na wniosek podmiotów wskazanych w Konstytucji, czy po 30 dniach od momentu wprowadzenia uprawnień wyjątkowych, nadal spełniane są warunki konieczne do ich dalszego obowiązywania. Po 60 dniach od wprowadzenia uprawnień wyjątkowych Rada przeprowadza badanie w tej sprawie z urzędu. Uprawnienia Rady mają charakter opiniodawczy. Ponadto, w ramach tej samej nowelizacji Rada Konstytucyjna uzyskała kompetencję do zbadania zgodności z przepisami Konstytucji parlamentarno-ludowej inicjatywy referendalnej (art. 11 ust. 4). Można sądzić, że zwiększenie kompetencji w sprawach tak politycznie wrażliwych możliwe było w ramach zachowania dotychczasowego charakteru Rady Konstytucyjnej.

Procedura

Wreszcie wyrazem polityczno-sądowego charakteru Rady Konstytucyjnej było ukształtowanie specyficznej procedury stosowanej przez Radę i powiązane z nią ściśle szybkie terminy wydawania decyzji (Rada podejmuje decyzje, a nie orzeczenia). Rada Konstytucyjna orzeka w trybie kontroli prewencyjnej ustaw i zobowiązań międzynarodowych w terminie 1 miesiąca. Na wniosek rządu w przypadku pilnym termin ten może być skrócony do 8 dni. Postępowanie prowadzone przez Radę ma charakter inkwizycyjny, ze śladowymi elementami kontradiktoryjności (strony nie są przesłuchiwane), kolegialny, pisemny i niejawnny. Decyzja jest uzasadniana na piśmie i przesyłana, a nie ogłaszana. Rada Konstytucyjna nie ma też cech zewnętrznych sądu. Podobny charakter ma procedura w sprawie protestów wyborczych. Po reformie z 2008 roku – czemu poświęcę jeszcze uwagę – kiedy wprowadzono kontrolę konstytucyjności na podstawie zarzutu niekonstytucyjności, doszło to wprowadzenia nielicznych elementów kontradiktoryjności do procedur stosowanych przez Radę (m.in. wysłuchania publiczne)¹⁶. Decyzje w sprawach rozpatrywanych na podstawie zarzutu niekonstytucyjności (QPC) postawionego w procesie sądowym zapadają w terminie 3 miesięcy. Można sądzić, że właśnie zastosowanie specyficznej procedury niesądowej umożliwiło ustanowienie krótkich terminów, w których zapadają decyzje Rady. Warto dodać, że nowy regulamin Rady przyjęty w marcu 2022 roku nie zmienił zasadniczo jej specyficznej procedury¹⁷.

¹⁶ Art. 23-10 ustawy organicznej o Radzie Konstytucyjnej zobacz: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/fondements-textuels/ordonnance-n-58-1067-du-7-novembre-1958-portant-loi-organique-sur-le-conseil-constitutionnel> (10.04.2023).

¹⁷ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2022-152-orga-du-11-mars-2022-communique-de-presse> (10.04.2023).

Rewolucja konstytucyjna 1971–1974

Francuska Rada Konstytucyjna stanowi przykład instytucji, która sama zainicjowała zasadnicze zwiększenie swoich kompetencji. Pierwsze wyrazy dążenia do jej wzmocnienia od wewnątrz miały już miejsce w latach 60. Do zasadniczej zmiany doszło w 1971 roku, gdy Rada podjęła brzemienne w skutkach decyzję o ustanowieniu bloku konstytucyjnego jako podstawy materialnej kontroli konstytucyjności ustaw. Składnikami bloku konstytucyjnego stały się tekst Konstytucji wraz z Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela uzupełnioną o preambułę do Konstytucji z 1946 roku. W decyzji z 1971 roku zastosowano po raz pierwszy kontrolę materialną w pełnym zakresie i stwierdzono nieważność przepisów prawa o stowarzyszeniach ze względu na naruszenie prawa do ich swobodnego tworzenia¹⁸. Warto wskazać na kontekst polityczny tej zmiany. Niewątpliwie została podjęta przez polityków należących do centrowo-liberalnego nurtu obozu władzy, który zyskał na znaczeniu po śmierci prezydenta de Gaulle'a. Wniosek w tej sprawie złożył należący do tego nurtu przewodniczący Senatu Alain Poher¹⁹. Rada konsekwentnie broniła swojej pozycji także w innych sferach swych kompetencji. W tym samym czasie Rada publicznie skrytykowała powierzenie kontroli wyborów na terytoriach zamorskich specjalnym komisjom pozbawionym przymiotu niezależności²⁰. Aktywizm Rady wyrażał się także w deklaracji zawierającej postulaty reformy prawa wyborczego, która została ogłoszona po wyborach prezydenckich w 1974 roku.

Rada mogła poszerzyć podstawy swych decyzji, nie mogła natomiast rozszerzyć dostępu do kontroli konstytucyjności prawa, która wymagała nowelizacji samej Konstytucji. Doszło do tego z inicjatywy prezydenta Valéry Giscard d'Estaing, który w przesłaniu do parlamentu z 30 maja 1974 opowiedział się za ewolucją instytucji wzmacniającą Radę Konstytucyjną²¹. Prace nad projektem rewizji konstytucji trwały bardzo szybko. W czasie prac odstąpiono od propozycji *autosaisine*, czyli badania konstytucyjności ustaw z inicjatyw samej Rady. Nowelizacja Konstytucji zdynamizowała kontrolę konstytucyjności ustaw dając prawo do jej uruchamiania grupie 60 senatorów i 60 deputowanych. W istocie reforma przyznała prawa do inicjowania kontroli konstytucyjności ustaw opozycji parlamentarnej. Co ciekawe, sama reforma była oceniana przez środowisko naukowe jako skromna²². Opozycja wątpiła w znaczenie tej reformy, parlamentarzyści partii socjalistycznej głosowali przeciw noweliza-

¹⁸ D. Maus, *Les grands décisions du Conseil Constitutionnel*, «Dalloz» 2017, s. 235–266.

¹⁹ R. Rémond, *Prawica we Francji, dzisiaj*, Warszawa 2008, s. 182–214.

²⁰ P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil Constitutionnel*, Paris 1993, s. 50.

²¹ Tamże, s. 49.

²² Tamże.

cji. Jednak jej skutki okazały się bardzo realne. Po wejściu w życie innowacji ustrojowej parlamentarzyści używali jej intensywnie już w okresie rządów centroprawicy. W latach 1981–1986 w pierwszym okresie rządów prezydenta Mitteranda większość decyzji Rady dotyczyła wniosków centroprawicowej opozycji. Był to moment, w którym Rada zakwestionowała 34 na 66 ustaw poddanych kontroli, wydatnie ograniczając działalność ustawodawczą rządu, m.in. w sprawach nacjonalizacji wybranych sektorów gospodarki.

Bez wątpienia Rada Konstytucyjna doprowadziła do ukształtowania się silnego standardu ochrony praw jednostki i do konstytucjonalizacji wielu branż prawa, które do tej pory znajdowały się poza zakresem oddziaływania konstytucji²³. Można sądzić, że określenie Rady mianem trzeciej izby parlamentu jest przesadzone ze względu na to, że – jak słusznie zauważa Dominique Schnapper – tylko część ustawodawstwa podlega ocenie tej instytucji²⁴. Z pewnością jednak Rada spełniła kryterium niezależności określone przez Georges-a Burdeau i manifestuje zdolność do podejmowania decyzji ograniczających arbitralność większości politycznej²⁵. Niewątpliwie, zwiększenie kompetencji Rady i wprowadzenie kontroli z inicjatywy grupy deputowanych i senatorów skutkowało waloryzacją pozycji ustrojowej obu izb parlamentu. Reforma z 1974 roku umożliwiła opozycji parlamentarnej bycie czynnym aktorem procesu badania konstytucyjności ustaw, a to prowadzić musiało do zwiększenia pozycji ustrojowej parlamentu jako instytucji. Wskutek reformy Rada Konstytucyjna z instytucji sprzyjającej hegemonii egzekutywy stała się instytucją, która często „wspomaga” parlament w stosunkach z nadal bardzo silną we Francji władzą wykonawczą.

Na drugą innowację dynamizującą kontrolę konstytucyjności ustaw czekano przez pięć dekad. Postulat kontroli ustaw na podstawie zarzutu niekonstytucyjności z udziałem Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego wysunięto po raz pierwszy już w trakcie prac nad opracowaniem projektu konstytucji w 1958 roku. Potem podnoszono go podczas nieudanej próby nowelizacji konstytucji na początku lat 90. Ostatecznie w 2008 roku propozycja tej zmiany znalazła się w rekomendacji Komitetu Balladura i została uchwalona w ramach szerokiej nowelizacji, której naczelnym celem było wzmocnienie ochrony praw jednostki i dowartościowanie parlamentu. Nowelizacja wprowadziła kontrolę następczą w formie, która dyktuje ograniczenia w stosowaniu tej instytucji. Zarzut naruszenia przez ustawę praw i wolności gwarantowanych w konstytucji może

²³ Wystąpienie B. Mathieu podczas otwarcia Kongresu. Zob. *VII Congrès français de droit constitutionnel*, «RFDC» 2009, nr 77, s. 37; L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993.

²⁴ D. Schnapper, *Sociologie au Conseil Constitutionnel*, Paris 2010, s. 352.

²⁵ G. Burdeau, Fr. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 1997, s. 76–86.

być podniesiony przez stronę procesu sądowego i skierowany do Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego. Jeśli instytucje te zwrócą się w tej sprawie do Rady Konstytucyjnej (nie jest to ich obowiązkiem), to – jak wspominałem – decyzja wydawana jest w terminie 3 miesięcy. Innowacja ta poważnie zwiększyła kompetencje i znaczenie Rady Konstytucyjnej. Zbliżyła francuską instytucję do tych sądów konstytucyjnych, które wcześniej posiadały tego typu kompetencje. Bilans jej stosowania jest jednoznacznie pozytywny z punktu widzenia podniesienia standardu ochrony praw jednostki²⁶. Reforma z 2008 roku nie była jednak związana z próbą likwidacji politycznego charakteru Rady. Można sądzić, że wprowadzenie tej innowacji było możliwe właśnie dzięki utrzymaniu polityczno-sądowego profilu Rady, ponieważ nie tworzyło ryzyka zwiększenia pozycji ustrojowej sądownictwa. Prezydent N. Sarkozy, inicjator reformy z 2008 roku kładł nacisk na to, że powinna ona respektować republikańską tradycję prawną niepozwalającą na to, by sądy miały zasadniczy wpływ na ustawodawstwo²⁷. Dodajmy, że przeprowadzona wtedy reforma była dziełem współpracy polityków i ekspertów prawnych pracujących wspólnie w komisji pod auspicjami byłego premiera Eduarda Balladura²⁸. Istotny był także inny polityczno-ustrojowy motyw jej przeprowadzenia. Kontrola na podstawie zarzutu niekonstytucyjności miała służyć również umocnieniu prymatu konstytucji w relacji do prawa europejskiego i międzynarodowego. Reforma z 2008 roku zakładała, że gdy przepis podlega zarazem kontroli konwencyjnej i konstytucyjnej decyzja Rady w sprawie zgodność z konstytucją ma mieć pierwszeństwo i moc przesądzającą²⁹.

Warto zauważyć, że projekty rewizji Konstytucji nie zawierały postulatów nadania Radzie Konstytucyjnej charakteru czysto sądowego. Nie zawierał jej ani projekt zmiany konstytucji przedstawiony przez prezydenta François Mitteranda ani raporty Georges'a Vedela³⁰ z 1993 roku i Komisji Eduarda Balladura z 2008 roku³¹. Także w sprawozdaniach samej Rady Konstytucyjnej w ostatnich latach nie podnoszono tego postulatu. Członkini Rady Profesor Nicole Maestracci opowiada się za tym, by następna nowelizacja konstytucji doprowadziła do nieobecności w składzie Rady byłych prezydentów Republiki. Wypowiedź

²⁶ S. Benzina, *L'effectivité des décisions QPC du Conseil Constitutionnel*, LDGD 2017.

²⁷ N. Sarkozy, *Przemówienie w Epinal w dniu 12 lipca 2007 r.*, [w:] K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, Konstytucja, Interpretacje*, Kraków 2013, s. 374.

²⁸ K.M. Ujazdowski, *Geneza i tożsamość konstytucji V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013, s. 310–313.

²⁹ J.L. Debre, *Reflexions*, [w:] *Les 50 ans de La Constitution 1958–2008*, Paris 2008, s. 335–343.

³⁰ D. Maus, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V République*, Paris 1995, s. 12, 245–246.

³¹ <https://www.vie-publique.fr/rapport/29423-une-ve-republique-plus-democratique-comite-de-reflexion-et-de-proposit> (10.04.2023).

nawiązywała do zgłoszonego przez prezydenta Macrona i zablokowanego w parlamencie projektu ustawy konstytucyjnej o odnowie życia publicznego z 29 sierpnia 2019 roku, który to projekt znosił funkcję dożywotniego członka Rady³². Jednak samą obecność w Radzie osób politycznie zaangażowanych uznaje się za wyraz różnorodności pozytywnie wpływającej na jakość instytucji³³. W podobnym duchu wypowiedziała się inna członkini Rady Dominique Lottin³⁴. W obu wypowiedziach padały inne propozycje reformatorskie: rozbudowa zaplecza profesjonalnego Rady i wprowadzenie biegłych – ekspertów do postępowań na podstawie zarzutu niekonstytucyjności.

Konkluzje

Rada Konstytucyjna zwiększyła swoje kompetencje ze skutkiem w postaci silniejszej ochrony praw jednostki i częściowego wzmocnienia parlamentu. Do zmiany tej doszło w ramach utrzymania polityczno-sądowego charakteru Rady, która nadal zdominowana jest przez osoby czynnie uczestniczące w polityce i wysokich urzędników państwowych. Utrzymana została także specyficzna, niesądowa procedura podejmowania decyzji przez Radę. Procedura ta jest jednym z czynników umożliwiających podejmowanie decyzji w szybkich terminach, co niewątpliwie stanowi walor francuskiego modelu badania konstytucyjności ustaw. W artykule starałem się wskazać na czynniki trwałości polityczno-sądowego modelu Rady. Bez wątplenia istotne znaczenie ma utrzymująca się nieufność do powierzania sędziom decyzji kontrolnych o istotnym znaczeniu dla państwa. Polityczno-sądowy profil tej instytucji zawdzięcza swoją trwałość także czynnikom pozytywnym. W pierwszej kolejności chodzi o dobrze przemyślany mechanizm powoływania jej członków. Mechanizm konstytucyjny zakładający zmianę części składu Rady w cyklu trzyletnim, z udziałem Senatu na tych samych prawach co Zgromadzenia Narodowego i Prezydenta, sprzyja niezależności tej instytucji wobec władzy politycznej większości. Formuła powoływania członków Rady sprzyja także jej różnorodności pod względem doświadczenia publicznego, które obok niezależności jest cenną wartością legitymizującą instytucję. Trzeba także wskazać na symbiozę i kooperację elity politycznej i urzędniczej we Francji oraz wciąż

³² <https://www.vie-publique.fr/loi/273301-reforme-constitutionnelle-2019-pour-un-renouveau-de-la-vie-democratique> (10.04.2023).

³³ Nicole Maesstracci uważa, że nie ma typów idealnych formowania składów sądów konstytucyjnych w Europie i każdy z nich jest naznaczony politycznością. Le Conseil Constitutionnel, *Rapport'Activite*, Paris 2021, s. 21–22.

³⁴ Tamże, s. 24.

utrzymujący się pogląd, że to ona jest odpowiedzialna za decyzje o kluczowym znaczeniu dla życia publicznego. Wreszcie fakt, że reformy zwiększające kompetencje Rady były inicjowane przez polityków dodatkowo wzmacniał trwałość polityczno-sądowego charakteru tej instytucji.

Bibliografia

- Avril P., Gicquel J., *Le Conseil Constitutionnel*, Paris 1993.
- Bell J., *French Constitutional Law*, Oxford 1992.
- Benzina S., *L'effectivité des décisions QPC du Conseil Constitutionnel*, LDGD 2017.
- S. Brouard, *The Politics of Constitutional Veto in France: Constitutional Council, Legislative Majority and Electoral Competition*, «West European Politics» 2009, vol. 32, nr 2.
- Burdeau G., Hamon Fr., Troper M., *Droit constitutionnel*, Paris 1997.
- Cappelletti M., *Nécessité et légitimité de la judiciaire constitutionnelle*, «Revue internationale de droit compare» 1981, vol. 33.
- VII Congrès français de droit constitutionnel*, «RFDC» 2009, nr 77.
- Chmielarz A., *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008*, «Przegląd Sejmowy» 2010, nr 1.
- Debré J.L., *Reflexions*, [w:] *Les 50 ans de La Constitution 1958–2008*, Paris 2008.
- Debré M., *Przemówienie przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 r.*, [w:] K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, Konstytucja, Interpretacje*, Kraków 2010.
- Drago G., *Contentieux constitutionnel français*, Paris 2020.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013 (reprint).
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993.
- Jakubiak Ł., *Senat V Republiki jako element procesu alternacji władzy we francuskim systemie semiprezydenckim*, Kraków 2016.
- Janot R., *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. 4, La Documentation Française, Paris 2001.
- Kelsen H., *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, Warszawa 2009.
- Le Conseil Constitutionnel, Rapport'Activite*, Paris 2021.
- Mathieu B., *Wystąpienie podczas otwarcia Kongresu*. Zob. *VII Congrès français de droit constitutionnel*, «RFDC» 2009, nr 77.
- Maus D., *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V République*, Paris 1995.
- Middelaar L., *Przejście do Europy. Historia pewnego początku*, Warszawa 2011.
- Noël L., *Comprendre de Gaulle*, Paris 1972.
- Rémond R., *Prawica we Francji, dzisiaj*, Warszawa 2008.
- Robert J., *La Garde de la République*, Plon 2000.
- Sarkozy N., *Przemówienie w Epinal w dniu 12 lipca 2007 r.*, [w:] K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, Konstytucja, Interpretacje*, Kraków 2013.
- Schnapper D., *Sociologue au Conseil Constitutionnel*, Paris 2010.
- Ujazdowski K.M., *V Republika Francuska. Idee, Konstytucja, Interpretacje*, Kraków 2010.
- Ujazdowski K.M., *Kontrola konstytucyjności ustaw – aspekty doktrynalne*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018.
- Wojtyczek K., *Europeizacja konstytucji V Republiki Francuskiej*, «Przegląd Sejmowy» 2008, nr 6.
- Zorgbibe Ch., *Historia integracji europejskiej*, Łodzi 1998.