

Renata Marks-Moskalewicz

## Kontrowersje wokół francuskiego modelu kohabitacji

Znany z francuskiej terminologii prawniczej lat 80. termin *cohabitation* w słowniku języka francuskiego oznacza wspólne zamieszkiwanie osób nie będących w formalnym związku – konkubinat i nie ma nic wspólnego ze znaczeniem, jakie zyskał w polityce<sup>1</sup>. W języku polskim proponuje się używanie terminu kohabitacja. Wywodzące się w prostej linii ze znanej w prawie rzymskim *cohabitatio*, słowo *cohabitation* pierwotnie określało prywatną sytuację, ale przyjęło się ono dla określenia koniunktury politycznej, koegzystencji szefa państwa i większości parlamentarnej z tendencjami opozycyjnymi. Nazwa kohabitacja łatwo przystosowała się do sytuacji politycznej, zrodzonej w 1986 roku, ale zanim słowo to nabrało szczególnego sensu w dziedzinie polityki, René Grousset podkreślił w artykule opublikowanym w „L’Express” w 1983 roku, że jest to jedyny termin dla oddania politycznej różnorodności, zaistniałej już w 1978 roku w koegzystencji prezydenta Republiki i większości parlamentarnej o odmiennej orientacji politycznej<sup>2</sup>.

Samo pojęcie kohabitacja w języku polityki pojawiło się po raz pierwszy za sprawą byłego prezydenta V Republiki Francuskiej Valerie Giscarda d’Estagne, w deklaracji z 1978 roku w ramach kampanii wyborczej do Zgromadzenia Narodowego. V.G. d’Estagne zastosował ten termin w sensie politycznej odmienności, dla skonkretyzowania pożądaných zmian dzięki harmonijnej współpracy opozycyjnej większości parlamentarnej i prezydenta, którą nazywał „kohabitacją umiarkowaną”<sup>3</sup>. W podobnym znaczeniu użył tego terminu Edgar Faure w artykule z 1977 roku

<sup>1</sup> W Kodeksie Napoleońskim w art. 214 także jest mowa o kohabitacji. Artykuł stanowił, że kobieta ma obowiązek mieszkać razem z mężem i towarzyszyć mu wszędzie, ale to on rozstrzyga o zamiarze zamieszkiwania.

<sup>2</sup> [www.ladocfrancais](http://www.ladocfrancais)

<sup>3</sup> J. Massot, *Alternance et cohabitation*, Paris 1997, s. 14.

*L'alternance ou la noix creuse* – w kontekście kohabitacji socjalistyczno-komunistycznego rządu, który „będzie istnieć albo długo, albo nie będzie tolerowany”<sup>4</sup>.

Jak już wspomniano, w języku potocznym *cohabitation* oznacza wspólne życie pary, która nie jest złączona więzami prawnymi, ale po prostu chce być razem. W polityce jest czymś odwrotnym: wynika z prawnych, konstytucyjnych konieczności i łączy parę – prezydenta i premiera – która wcale nie pragnie takiego współżycia. Znakomity politolog francuski M. Duverger określił to zjawisko jako „un mariage forcé”, małżeństwo z przymusu, które unikało tłuczenia zastawy, ale nie żałowało sobie wzajemnie złościwości i swarów<sup>5</sup>.

Zjawisko polityczne określane mianem *cohabitation politique* stało się faktem w 1986 roku. Ta wyjątkowa sytuacja zaistniała, gdy prezydent Republiki Francuskiej miał za sobą tylko niewielką część deputowanych<sup>6</sup>, a premier znalazł się na przeciwnej pozycji i stanął na czele pierwszej co do wielkości siły funkcjonującej w Zgromadzeniu Narodowym. Nastąpiła wówczas funkcjonalna koegzystencja lewicy i prawicy, prezydenta i premiera reprezentujących inną orientację polityczną. Oznaczała od połowy lat 80. specyficzny układ instytucji państwa, zdefiniowany przez Jeana Massota i M.A. Cohendeta jako koegzystencję szefa państwa, który wygrał w głosowaniu powszechnym prezentując swój program polityczny, i premiera, który jest szefem większości parlamentarnej<sup>7</sup>. W tej konfiguracji władza wykonawcza, reprezentowana przez Prezydenta Republiki i premiera prowadzącego prace rządu, była polem dla dwóch przeciwników politycznych wybranych w sposób demokratyczny. Kohabitacja połączyła parę prezydent i premier, którzy nie chcieli tak naprawdę współpracy<sup>8</sup>. Wypada wspomnieć, że w literaturze przedmiotu we Francji przyjęto używać termin kohabitacja wymiennie z terminem koegzystencja. Pojęcie koegzystencja jest tradycyjnie związane z przymiotnikiem spokojny, przywołuje istnienie paralelne bez żadnego współdziałania.

Pamiętając, że konstytucja V Republiki zapewnia prezydentowi dominującą pozycję w egzekutywie (przy założeniu, że reprezentowany przez niego kierunek polityczny posiada możliwość wyłonienia rządu, a identyczność większości prezydenckiej i parlamentarnej jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania władz publicznych), to stan faktycznej koegzystencji w łonie egzekutywy, w którym ograniczono rolę szefa państwa, mógł uchodzić za przejaw kryzysu polityczno-ustrojowego. Wielu politologów (m.in. G. Burdeau, G. Mollet, M. Duverger) uważało w latach 70., że konsens między siłami politycznymi, które mogą brać udział w procesach kohabitacji, jest mało prawdopodobny. Ponadto istniała obawa, że sytua-

<sup>4</sup> E. Popławska, *Instytucja prezydenta w V Republice Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 239.

<sup>5</sup> Cyt. za J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 2000, s. 678.

<sup>6</sup> We Francji popierających prezydenta deputowanych przyjęto określić nazwą „większość prezydencka”, pomimo że stanowili w okresie kohabitacji mniejszość w Zgromadzeniu Narodowym.

<sup>7</sup> J. Massot, *Alternance...*, s. 16; M.A. Cohendet, *La cohabitation. Leçon d'une expérience*, Paris 1997, s. 11.

<sup>8</sup> Wypada wspomnieć, że François Mitterrand, pierwszy kohabitacyjny prezydent, nie uważał tego pojęcia za odpowiednie dla określenia stanu faktycznego, choć zyskało ono poparcie w świecie nauki i mediów.

cja taka zablokuje francuski system polityczny, co stanowić będzie swego rodzaju zagrożenie dla demokracji V Republiki, zbudowanej przez gen. de Gaulle'a. Dla M. Duverger kohabitacja miała być pierwszym „testem trwałości V Republiki”, ale równocześnie wskazywał, że dzięki niej konstytucja ma szansę być „wreszcie zastosowana”<sup>9</sup>. Za tym przemawiał, według niego, stan państwa od 1962 roku, gdzie model funkcjonowania naczelnych organów władzy odbiegał od zapisów konstytucji, która organizuje na szczycie państwa „subtelny podział kompetencji” między prezydentem Republiki, sprawującym funkcje arbitra i regulatora mechanizmu państwowego, a rządem powołanym do określenia i prowadzenia polityki narodu pod kierunkiem premiera, mającego oparcie w większości parlamentarnej – a *de facto* władzę w swoim ręku skoncentrował prezydent.

Sytuacja faktycznej koegzystencji zaistniała po wyborach parlamentarnych w 1986 roku, gdy osobą sprawującą najwyższy urząd w państwie (od 1981 r.) był François Mitterrand, a zwycięską partią stała się opozycyjna gaullistowska RPR z Jacquesem Chirakiem na czele. J. Chirac został pierwszym kohabitacyjnym premierem u „boku” lewicowego prezydenta, *nota bene* stanowczego politycznego przeciwnika. Dzięki obsadzeniu stanowiska premiera rywalem politycznym można było mówić o kompromisie politycznym i przewyciężeniu homogeniczności władzy wykonawczej.

Wykreowana w wyniku wyborów sytuacja polityczna spowodowała liczne konsekwencje w prawie konstytucyjnym V Republiki Francuskiej. Wygenerowała nową wykładnię niektórych jego przepisów, szczególnie dotyczących głównych aktorów zachodzących procesów kohabitacyjnych, czyli prezydenta i premiera. Naczelnym postulatem dla zwolenników kohabitacji było ścisłe trzymanie się litery konstytucji: „Constitution. Rien que la Constitution mais toute la Constitution”<sup>10</sup>.

Akademickie ośrodki Francji żywo zareagowały na nowe zjawisko natury polityczno-prawnej. Pojawiło się wiele publikacji komentujących problem kohabitacji jako brak konsensusu w egzekutywie. Najważniejsze z nich to prace autorstwa M. Duvergera *Bréviaire de la cohabitation*, *La cohabitation de la française*, M.A. Cohendeta *La cohabitation. Leçon d'une expérience* czy też pracę ustrojowo-prawną autorstwa G. Conaka i F. Luchaire'a, *Le droit constitutionnel de la cohabitation* oraz J. Massota *Alternance et la cohabitation*. Warta przytoczenia jest tu opinia Oliviera Duhamela, profesora prawa w Nanterre, według którego państwo było pogrążone we śnie, dopóki Zgromadzenie Narodowe, prezydent Republiki i rząd należeli do tego samego obozu politycznego, ich władze pozostawały niewyraźne. Sytuacja uległa radykalnej zmianie, gdy społeczeństwo swoim głosem wybrało stan koegzystencji. Podkreślił jednocześnie, że kohabitacja była instytucją kruchą.

Na ten niezwykle drażliwy temat, szczególnie w okresie pierwszej kohabitacji, wypowiedali się także politycy. Ci z prawej strony sceny politycznej, czyli V. Giscard d'Estagne, R. Barre czy J. Chaban-Delmas wypowiedali się przeciwko rozwiązaniom

<sup>9</sup> M. Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris 1986, s. 15.

<sup>10</sup> G. Conac, F. Luchaire, *Le droit constitutionnel de la République*, Paris 1989, s. 2.

prawnym zaprezentowanym przez prezydenta F. Mitterranda i jego zwolenników<sup>11</sup>. Równie żywo zareagowało na zjawisko kohabitacji społeczeństwo Francji, co było widoczne w licznie wówczas przeprowadzanych sondażach<sup>12</sup>. Mnożące się kontrowersje wokół tej niecodziennej dla Francji sytuacji miały miejsce także na forum mediów, na łamach prasy, ale przede wszystkim występowały między prawnikami konstytucjonalistami.

Niewątpliwie kohabitacja kreowała w niespotykany dotychczas sposób, stosunki między dwoma postaciami życia politycznego, zajmującymi najwyższe stanowiska w państwie. Jak powiedział Roland Cayrol, dyrektor Centrum Studiów nad Francuskim Życiem Politycznym, „w takiej sytuacji prezydent miał wybór: albo «iść na wojnę» i znaleźć premiera spoza nowej większości, albo podporządkować się woli większości i mianować premierem lidera zwycięzców”<sup>13</sup>. Zdaniem francuskich politologów, gdyby w tym gorącym okresie nie doszło do porozumienia, to należało brać pod uwagę dwa rozwiązania: albo dymisję premiera – oczywiście po uprzednim zapytaniu prezydenta Republiki, albo spontaniczny akt prezydenta ustąpienia ze stanowiska. Zdaniem R. Barre, który ocenił, że kohabitacja jest niebezpieczna dla funkcjonowania instytucji V Republiki: „Sytuacja mogła osłabić tylko prezydenta Republiki, któremu pozostało jedno wyjście – dymisja”<sup>14</sup>.

Kohabitacja przyjęła model postępowania, w którym każdy trwał na swoim urzędzie. To mniej radykalne, a jednocześnie bardziej odpowiadające realiom politycznym rozwiązanie, gwarantujące prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych, było kompromisem co do zasadniczych opcji politycznych i pozwało na wymaganą przez konstytucję współpracę między prezydentem i premierem na zasadzie wzajemnych ustępstw. I tak prezydent, bacząc na opinię publiczną, choćby nie pochwałał i nie aprobował polityki rządowej, musiał ją tolerować, a konieczność współpracy obligowała go do wyrażenia zgody na działania podejmowane (ale tylko w określonym zakresie) przez ekipę premiera. M. Duverger zauważył bardzo korzystny aspekt kohabitacji – „wymuszenie na dwu połowach Francji” ścisłej współpracy. Współdziałanie było obserwowane w sferze dyplomacji i obrony, umacniało konsens w tych dziedzinach, a jednocześnie ograniczało zakres omnipotencji prezydenta, występującej od 1962 roku, co było bliższe ideałowi demokracji<sup>15</sup>. Jednak konstytucja, co trzeba podkreślić mówiąc o kohabitacji, z powodu swej niejasności i nieprecyzyjności tekstu, dawała podstawę zarówno do takiego funkcjonowania ustroju,

<sup>11</sup> Wyjątkiem był R. Barre, były generalny sekretarz prezydenta G. Pompidou, który wyjaśniał, że nie wskazuje w normach konstytucyjnych, by prezydent Republiki i premier wraz z rządem nie trwali w kohabitacji. Stwierdził, że „w takim przypadku nie miałbym żadnych wątpliwości na miejscu Prezydenta i pozostałbym na swoim urzędzie”. W podobnym tonie wypowiadał się J. Chirac po wyborach 1986 roku: „Nic w konstytucji nie obliguje prezydenta Republiki do opuszczenia swego urzędu pod pretekstem zwycięstwa nowej większości w Zgromadzeniu Narodowym”.

<sup>12</sup> G. Grunberg, *Du cohabitationnisme de l'opinion*, [w:] J. Massot (red.), *Alternance...*, s. 83.

<sup>13</sup> „Gazeta Wyborcza” 2000, nr 117.

<sup>14</sup> [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

<sup>15</sup> Cyt. za M. Duverger, *Bréviaire...*, s. 16.

w którym rola prezydenta (choć odbiegająca od klasycznej pozycji zneutralizowanej głowy państwa) ograniczy się tylko do arbitrażu między władzami w sytuacjach konfliktowych, jak i prezydenta, który stanie się szefem rzeczywistym władzy wykonawczej, przejmując konstytucyjne uprawnienia premiera<sup>16</sup>. W sytuacji kohabitacji szef państwa ograniczył się jedynie do arbitrażu.

W okresie specyficznej współpracy przedstawiciele opozycyjnych ugrupowań w ośrodkach akademickich zrodziło się wiele pytań w kwestii określenia, a raczej niedookreślenia roli prezydenta. Wiele z nich pozostało bez jasnej, klarownej odpowiedzi do chwili obecnej. Pojawiały się pytania o przyczyny kohabitacji, np. czy taki stan był skutkiem długo trwającej koniunktury reżimu prawicowego? Skoro większość w Zgromadzeniu Narodowym pozostaje w opozycji do prezydenta, to czy szef państwa traci zdolność przewodzenia rządowi, czy ma być tylko ostrożny w prowadzeniu swojej polityki i ograniczyć się do minimum obowiązków konstytucyjnych? Czy ta sama logika parlamentarna, która umożliwia szefowi państwa kierowanie tym państwem, równocześnie może odebrać mu jego konstytucyjną prerogatywę zawartą w art. 5 czy odpowiedzialność za Republikę i Francję bazując na artykułach 20 i 21? Czy prezydent „mniejszościowy” nie znajdowałby się w pozycji służebnej wobec rządu popieranego przez większość parlamentarną? Czy miałby się stać tylko dyskretnym (powściągliwym) świadkiem, ewentualnie „ostrożnym lekarzem”<sup>17</sup> na wypadek kryzysu, a jego misja istniałaby co najwyżej po to, by umożliwić rządowi skuteczne prowadzenie polityki wobec narodu?

By procesy w ramach koegzystencji dwu podmiotów egzekutywy mogły zachodzić, zdaniem francuskich politologów i prawników należało posiłkować się głównie normami prawa konstytucyjnego. Wcześniej, gdy czynności rządowe i prezydenckie „nakładały się” i te dwa urzędy ściśle ze sobą współpracowały, nie pojawiały się problemy interpretacyjne konstytucji. Kohabitacja jednak wymusiła nowe odczytanie przepisów ustawy zasadniczej. O. Duhamel stwierdził nawet, iż „sytuacja kohabitacji spowodowała, że dopiero teraz Konstytucja V Republiki weszła w życie, a Francja stała się Republiką rządową”<sup>18</sup>.

Wypełniając postulat interpretacji konstytucji, środowiska akademickie koncentrowały się na badaniu, jakie dyspozycje przewiduje ustawa zasadnicza V Republiki Francuskiej dla poszczególnych urzędów. Celem ich było ustalenie zakresu przysługujących prezydentowi i premierowi kompetencji, a także określenie warunków ich działania<sup>19</sup>.

Należy też zwrócić uwagę na poczynania deputowanych w Zgromadzeniu Narodowym. Można bowiem było dostrzec wzmożoną aktywność większości popierającej rząd i podobne poparcie wyrażane w Senacie, aby umocnić w konkret-

<sup>16</sup> E. Gdulewicz, *Model francuski (V Republika)*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 101.

<sup>17</sup> G. Conac, F. Luchaire, *Le droit constitutionnel...*, s. 9.

<sup>18</sup> A. Jamróz, *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1989, s. 198.

<sup>19</sup> F. Luchaire, *Reforme la constitution pour eviter la cohabitation?*, Paris 1999, s. 127.

nych sprawach stanowisko premiera wobec ewentualnego sprzeciwu prezydenta. Wspierano rząd, stosując albo wyrażając zgodę na stosowanie procedur konstytucyjnych prawie bez dyskusji. Przykładem takiego postępowania może być wykorzystywanie art. 49 § 3 Konstytucji w trakcie uchwalania projektu ustaw przedkładanych przez rząd, by zastąpić ordonansy<sup>20</sup>, którym szef państwa odmówił podpisu<sup>21</sup>. Senat natomiast zabiegał o przyspieszenie głosowania tzw. kwestii wstępnych, co tym samym likwidowało całą dyskusję i w konsekwencji pozwalało Zgromadzeniu ostatecznie głosować nad projektami po zebraniu komisji mieszanej.

Innym sposobem omijania procedur, związanych z wejściem w życie wydanych aktów prawnych, było wykorzystywanie Rady Stanu, jednego z ważniejszych organów w strukturze demokratycznej Francji, funkcjonującej jako instytucja kontrolna wobec działalności ustawodawczej parlamentu i zabezpieczająca swobodę działania rządu w dziedzinie stanowienia prawa. W okresie kohabitacji wydawała ona decyzje deklarujące prawo przyznania zdolności prawnej (zgodnie z Konstytucją V Republiki) opiniom Rady Państwa, które poprzedzając prezentację projektów ustaw lub ordonansów jak i pewnych rozporządzeń dawały prezydentowi Republiki możliwość wyrażenia swojej opinii. Faktem jest, że owe decyzje owocowały brakiem zgody, a w konsekwencji odmową podpisania.

W czasie trwania kohabitacji sporną kwestią polityczną stały się nominacje wysokich funkcjonariuszy oraz dyrektorów wielkich przedsiębiorstw publicznych, co do których rząd miał prawo wysuwania kandydatów, a prezydent miał je akceptować swoim podpisem. Kontrowersje te nie dotknęły tylko obsady stanowisk w resortach spraw zagranicznych i obrony narodowej, które zgodnie zresztą z zapisem konstytucyjnym pozostawały w gestii prezydenta Republiki, i w tym zakresie zarówno premier jak i ministrowie byli zależni od jego decyzji. Wypada tu podkreślić, że praktycznie w każdej sytuacji prezydent mógł, powołując się na konstytucję, usprawiedliwić swoje polityczne działania, a bazując na normach prawa konstytucyjnego argumentować np. odmowę podpisu czy odmowę powołania osoby na stanowisko.

Wybory parlamentarne w marcu 1986 roku poddały decydującej próbie Konstytucję V Republiki. Powstała nowa sytuacja polityczna, która nie miała dotychczas miejsca w polityczno-ustrojowej rzeczywistości Francji. Odpowiednio do przewidywań, sytuacja kohabitacji nie posiadała elementów koincydentalnych między większością prezydencką a nową większością parlamentarną. Lewica, choć nadal pozostawała główną partią Francji, nie dysponowała już bezwzględną większością, dającą siłę szefowi państwa. Opinie politologów i polityków i ich prognozy, że po wyborach V Republika Francuska będzie narażona na przewrót polityczny, nie sprawdziły się.

<sup>20</sup> Ordonanse są sięgającymi czasów Ludwika XIV aktami prawnymi w formie rozporządzeń rządowych.

<sup>21</sup> „Premier może po obradach Rady Ministrów postawić wobec Zgromadzenia Narodowego wniosek o wotum zaufania w związku z głosowaniem nad określonym tekstem. W takim przypadku tekst uważa się za przyjęty, chyba że w ciągu 24 godzin po postawieniu kwestii zaufania zostanie złożony wniosek o udzielenie wotum nieufności i wniosek ten zostanie uchwalony w sposób przewidziany w paragrafie poprzednim”.

System koabitacji pozwolił rozwiązać potencjalny problem ustrojowego kryzysu, a istniejące zagrożenia umiejętnie usunął.

Bez wątpienia, konstytucja z 1958 roku, wzmacniając uprawnienia prezydenta, w znaczny sposób wzmocniła jego pozycję w państwie. Tę mocną konstytucyjną pozycję wykorzystał w okresie koabitacji F. Mitterrand. Choć nie w pełni, mając bowiem decydujący wpływ na wybór premiera, mógł „stanać” na czele rządu mniejszościowego prowadzonego np. przez socjalistę czy ewentualnie próbować stanowić większość w koalicji – nie skorzystał jednak z tych wariantów i zgodnie z wynikiem wyborów parlamentarnych na szefa rządu powołał lidera zwycięskiej opozycji.

Każda z wymienionych możliwości, tj. zmuszenie prezydenta, by odgrywał rolę mediatora między partiami albo pozostawienie go w roli opiekuna rządu mniejszościowego, mogłaby w konsekwencji wpłynąć na osłabienie autorytetu urzędu prezydenckiego.

Zdaniem politologów francuskich, można było wysunąć przypuszczenie, że inny przedstawiciel narodu wybrany na prezydenta, ryzykowałby stawianie czoła zmasowanej większości parlamentarnej. F. Mitterrand nie skorzystał z przepisów konstytucyjnych upoważniających go do podjęcia tego typu działań, łącznie z możliwością rozwiązania Zgromadzenia Narodowego. Wybrał drogę poświęcenia, ponieważ podanie się większości parlamentarnej prawdopodobnie doprowadziłoby do poważnej utraty zaufania do urzędu prezydenckiego. Przypomnijmy, że gen. de Gaulle, budując obraz V Republiki, wyraźnie podkreślał wysoką rangę prezydenta, szczególnie jego silną pozycję w kryzysowych okresach i niezaprzeczalny autorytet w państwie (szczególnie widoczne w sytuacjach przewidzianych w art. 16)<sup>22</sup>.

Tego rodzaju polityczne okoliczności pozwoliły wystawić na próbę dyrektywy konstytucyjne zawarte w art. 5, jak również mechanizmy je wprowadzające, głównie po to, by zagwarantować stabilność i skuteczność rządzenia. Miało temu służyć także zastosowanie tzw. inżynierii konstytucyjnej, która miałaby uzdrowić francuski ustrój parlamentarny, omijając „skrzywienie” w Zgromadzeniu Narodowym i panowanie oligarchii partyjnej. Istotne jest zaakcentowanie roli art. 5 konstytucji, jako że był podstawą w okresie koegzystencji dwu podmiotów w egzekutywie do „odzyskania” władzy przez prezydenta. Niebagatelna stała się w tym okresie interpretacja tego zapisu konstytucji przez F. Mitterranda, który stwierdził, że jeśli nawet nie ma zgodności pomiędzy prezydentem a większością parlamentarną, to nie ogranicza to roli prezydenta tylko do arbitrażu<sup>23</sup>.

Prawnicy, biorąc pod uwagę zachodzące relacje w egzekutywie, postawili kwestię „przymusowej dymisji” prezydenta. Taka sytuacja miałaby bez wątpienia dramatyczne konsekwencje dla funkcjonowania państwa. Nieuchronnie zostałyby postawione w głosowaniu powszechnym pytanie o charakter ustroju. Nie można nie

<sup>22</sup> Przez zwolenników gaullizmu w klasycznej postaci koabitacja mogła być potraktowana jako kryzys polityczny, który należało wszelkimi dostępnymi środkami zażegnać.

<sup>23</sup> G. Conac, F. Luchaire, *Le droit constitutionnelle...*, s. 44.

wspomnieć w tym miejscu o działaniach podjętych przez gen. de Gaulle'a w 1969 roku, dla którego usunięcie się z życia politycznego (po uprzednim odwołaniu się do werdyktu społecznego w referendum) było rozwiązaniem kryzysu w egzekutywie. R. Barre wystąpił wówczas z propozycją debaty, której przedmiotem byłaby pozycja i rola prezydenta V Republiki Francuskiej, co mogłoby wpłynąć na wyjaśnienie problemu kohabitacji.

W opinii osoby stojącej na czele rządu, czyli premiera, prezydent powinien wykonywać w pełni swoją władzę, wykorzystując oczywiście szeroko rozbudowane upoważnienia konstytucyjne. Po uzyskaniu przez opcję polityczną przeciwną do prezydenckiej większości w Zgromadzeniu Narodowym mówić można o zakwestionowaniu przez wyborców mandatu zaufania posiadanego przez prezydenta. W tej sytuacji logicznym i zgodnym z zasadami demokracji parlamentarnej wyjściem byłaby dymisja prezydenta. Jednakże Konstytucja V Republiki wyraźnie stwierdza, że kadencja prezydencka trwa nieprzerwanie lat 7 (od 2000 roku po referendum – lat 5) niezależnie od wyniku wyborów do ciał ustawodawczych<sup>24</sup>. Na takiej interpretacji konstytucji F. Mitterrand opierał swoją współpracę z prawniczym rządem, kreując tym samym nową sytuację polityczno-ustrojową Francji.

Rozpoczęta w 1986 roku kohabitacja zanegowała dotychczasowy sposób funkcjonowania założeń konstytucji z 1958 roku, opierającej się na trwałym istnieniu tożsamej z rządową większością prezydenckiej w Zgromadzeniu Narodowym<sup>25</sup>. Połączenie większości prezydenckiej i parlamentarnej chroniło Francję przed niestabilnością stosunków politycznych, które stanowiły problem III i IV Republiki.

Pierwsze doświadczenia kohabitacji pokazały istniejące różnice w samej egzekutywie, jak i w relacjach między prezydentem a władzą ustawodawczą. Prezydent popierany przez mniejszość, zasiadającą wówczas w Zgromadzeniu, nie stał się przysłowiowym „nagim królem”, ale pozostał nadal przewodnikiem dla narodu francuskiego. Nie stał się ani bezsilnym, ani też bezczynnym urzędnikiem państwa. Po porażce jego ugrupowania w wyborach do władz ustawodawczych winien był poddać się (wg niektórych polityków) „doskonaleniu zawodowemu”, by dostosować się do nowego układu sił. Ale ramy V Republiki dawały mu określoną samodzielność w działaniu (co prawda tylko w dwu dziedzinach – polityce zagranicznej i obronie), co powodowało, że to on w znacznej mierze, jako arbiter i gwarant, wpływał na bieg wydarzeń politycznych w państwie. Zachował w całości sposobność wyrażania swoich opinii (swobodę głosu), które niezaprzeczalnie uczyniły z niego partnera politycznej gry. Choć ograniczony w działaniu, ale znający dokładnie zakres swoich konstytucyjnych kompetencji, prezydent odegrał zasadniczą rolę w procesie rządzenia. Mógł pewnym zachowaniom rządu zapobiegać, mógł je uprzedzać albo nawet

<sup>24</sup> W drodze referendum w 2000 r. mandat prezydencki legitymujący do sprawowania władzy został skrócony do lat pięciu. Głosy, by skrócić kadencję prezydenta, pojawiły się już w 1987 r., co miało zapobiec kolejnym kohabitacjom.

<sup>25</sup> W Zgromadzeniu Narodowym znalazły się ugrupowania o różnych poglądach na temat kohabitacji, co znalazło wyraz m.in. w tym, że większość przeciwna prezydentowi odmawiała mu jednogłośnie „prawa definiowania polityki narodu”.



prowokować niektóre z nich. Faktycznie sprawował rzeczywistą władzę. Powierzono mu konstytucyjną zadania i jednocześnie narzucono odpowiedzialność za nie.

Wybierając od 1962 roku prezydenta w głosowaniu powszechnym, nadano mu demokratyczną prawowitość (którą mogłaby zmienić jedynie nowa ordynacja wyborcza). Upoważnienie to można by, cytując G. Burdeau i J.-L. Quermonne, określić mianem „władzy państwa nie dającej się podporządkować koniunkturze parlamentarnej”<sup>26</sup>.

Rola prezydenta stała się bardziej wyrazista przechodząc przez „filtr kohabitacji”. Podkreślano jego rolę gwaranta jedności państwa, szczególnie w dziedzinie obrony narodowej i stosunków międzynarodowych. Był obrońcą swobód politycznych, a także praw opozycji. Prezydent prowadził swoją politykę tak, by móc nadzorować układ stanowisk, kontrolować rząd, a jednocześnie nie negocjować wszystkich jego posunięć, co prowadziłoby do permanentnego konfliktu. Premier i rząd musieli liczyć się z opinią szefa państwa, ponieważ w każdej chwili prezydent mógł odwołać się do społeczeństwa (którego głosu nikt nie mógł lekceważyć), by ocenił jego działania w porównaniu z działaniami rządu. Wówczas sytuacja mogłaby okazać się niekorzystna dla premiera i jego ekipy, bowiem prezydent mógłby zarządzić rozwiązanie parlamentu.

W okresie kohabitacji jak i w okresie zbieżności wykonywanie władzy w państwie stało się ambiwalentne. Skoro mielibyśmy do czynienia ze zbieżnością polityczną, szef państwa byłby także szefem rządu. Człowiek ten posiadałby podwójną misję, którą wypełniałby przy poparciu większości politycznej. Okres kohabitacji to ograniczenie upoważnień rządowych prezydenta, czyli w konsekwencji szef państwa nie będący „politycznym” szefem rządu nie bierze odpowiedzialności za decyzje podejmowane w pewnych dziedzinach albo nie angażuje się w prace drugiego członu egzekutywy<sup>27</sup>. W tym sensie jego sytuacja jest bardziej komfortowa niż prezydenta większościowego, który podejmuje codziennie decyzje i jest odpowiedzialny za swego premiera. Pomimo polityczno-ustrojowych różnic, kohabitacyjny prezydent nie znalazł się poza „grą”. Musiał być aktywny w życiu politycznym, nie mógł zawieść zaufania społeczeństwa.

Prezydent i premier, co już zaznaczałam, znaleźli się w paradoksalnej sytuacji, mającej miejsce w życiu politycznym Francji lat 80., gdy przeciwnik jest równocześnie partnerem! Obaj opanowali działania na arenie politycznej, głównie dzięki zawartemu rozejmowi, zezwalającemu na wzajemny udział w zyskach, ale wszystko to z „instytucjonalnego musu”. W sytuację stabilności politycznej prezydent większościowy jest jednocześnie szefem państwa i rządu, a w sytuacji kohabitacji pozostaje jedynie oficjalnie szefem państwa, ale także „usłużnym i prawie pokątnym”, jak pisał G. Conac, zezwalającym na grymasy przywódcy opozycji<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Za: B. Lacroix, J. Lagroye, *Le Président de la République*, Paris 1989, s. 85.

<sup>27</sup> W sytuacji kohabitacji rola premiera tylko pozornie została umniejszona. Dzięki poparciu Zgromadzenia Narodowego mógł przeforsować swoje opcje, którym sprzeciwiał się prezydent i kreować politykę wewnętrzną państwa bezpośrednio z pałacu Matignon, siedziby francuskiego rządu.

<sup>28</sup> F. Luchaire, G. Conac, *Le droit constitutionnelle...*, s. 286.

Ważną kwestią dla kohabitacji pozostało porozumienie między dwoma organami państwa, wyłanianymi w drodze wyborów powszechnych, a mających to samo źródło prawowitego działania, tj. między prezydentem a parlamentem. Potencjalna możliwość pojawienia się antagonizmów między prezydentem a parlamentem, stojącym za premierem, mogły doprowadzić do blokady, a wtedy rozwiązania tego problemu należałoby upatrywać w głosowaniu powszechnym. Konstytucja dla rozstrzygnięcia tej ewentualności przewidziała także inne mechanizmy, takie jak sprzeciw, rozwiązanie parlamentu, referendum, nie wyklucza możliwości dymisji prezydenta i ponownego wyboru na najwyższy urząd w państwie. Mechanizmy te mogłyby być ewentualnie zastosowane w okresie kohabitacji, by położyć kres zatargom między prezydentem, premierem i rządem oraz parlamentem.

Podczas kohabitacji został znacznie osłabiony związek między premierem a prezydentem. Premier uzyskał autonomię działania wobec prezydenta, opierając się na własnej większości parlamentarnej. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na interpretację tekstu konstytucji, głównie art. 20 i art. 5. Eksplikując je, dokonano „podziału władzy” między dwa podmioty egzekutywy: pierwszy z nich, tj. art. 20, określił prawo rządzenia dla rządu, natomiast art. 5 gwarantował prezydentowi moc regulowania działalności władz publicznych, a także interweniowania w pewnych dziedzinach prawa (gdyż jest gwarantem i arbitrem).

Pierwsze doświadczenia kohabitacji nie dawały powodu do konfliktów, nie zachęcały również do „przedwczesnego” odwoływania się do narodu. Przebiegała ona z uszanowaniem litery konstytucji. Dwaj partnerzy w tej grze, prezydent F. Mitterrand i premier J. Chirac, szukali sposobów na oddramatyzowanie przebiegu zdarzeń i unikali konfliktów. „Konsekwencje odczuje ten, który będzie podejmował decyzje pierwszy” mówił J. Chaban-Delmas, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, określając działania obu podmiotów egzekutywy. Między prezydentem a rządem doszło do porozumienia w sprawach obronności kraju i polityki zewnętrznej, co z pewnością pozwoliło na zażegnanie poważnych trudności, które mogły być wynikiem zachodzących na siebie kompetencji w wyżej wymienionych dziedzinach.

Polityka zagraniczna państwa w całości należała do prezydenta. Jego autorytet w tej mierze był niekwestionowany<sup>29</sup>. Współrządzenie w tej materii pozwoliło z pewnością na uniknięcie ryzykownej diarchii, której już w latach 60. obawiał się gen. de Gaulle. W zakresie polityki wewnętrznej był ostrożny. Współpracował z rządem i brał odpowiedzialność za wspólnie podejmowane działania. Odrzucał zdecydowanie jednak te działania, które uderzały w fundamentalne interesy narodu i były przeciwne jego zasadom. Jako obserwator inicjatyw rządu – oceniał i wyciągał wnioski. Bez wątplenia był zainteresowany zręczną grą polityczną, dzięki której mógł uniknąć ewentualnych oskarżeń o utrudnianie działania egzekutywie lub przypisanie mu części odpowiedzialności za szkody spowodowane przez rząd. Rozpoczynając polemiki ze swoimi podwładnymi, zwykle używał siły swego autorytetu. Obserwując jednak obniżenie znaczenia funkcji prezydenckiej, zwracał się z pytaniem, jak ma

<sup>29</sup> Jako przykład może posłużyć zaangażowanie prezydenta F. Mitterranda w projekt Traktatu z Maastricht.

stawić czoło problemom, skoro zdaniem niektórych, do końca jest „nieprzystosowany”? Pasywność, można domniemywać, otworzyłaby mu drzwi zaufania, gdyż w pewnych okolicznościach jego milczenie mogłoby być rozstrzygające dla rozwiązań proponowanych przez prawicę.

Po roku doświadczeń kohabitacyjnych, w sierpniu 1987 pojawiły się pierwsze krytyczne głosy pochodzące oczywiście z prawej strony sceny politycznej Francji. Były premier R. Barre oświadczył, że władza wykonawcza ma „dwie głowy” i jednocześnie oznajmił: „Kohabitacja jest fatalna. Wierzę, że jednak trzeba rządzić. Jestem przeciw kohabitacji, gdyż nie pozwala ona rządzić w kraju”<sup>30</sup>. Odnosił się także sceptycznie do koncepcji ultraprezydenckiej funkcji szefa państwa. W jego przekonaniu prezydent musi być poręczycielem, gwarantem, a nie tylko zarządzającym. Musi rządzić skutecznie Francją, a co najważniejsze „nie należy do nikogo” i w związku z tym musi wytrwać, by zapewnić bezstronność władzy.

W okresie kohabitacji pojawiły się także głosy, by zmienić konstytucję w takim zakresie, aby w przyszłości zapobiec sytuacji koegzystencji w łonie egzekutywy. W związku z tym, że temat ten był drażliwy tak dla rządzących, jak i dla socjalistów, z uwagi na zbliżające się wybory prezydenckie, temat rewizji konstytucji nie znalazł podatnego gruntu, politycznej aprobaty. Obaj partnerzy kohabitacyjni – F. Mitterrand i J. Chirac – realnie oceniali, że rewizja konstytucji mogłaby utrudnić i tak skomplikowaną już sytuację. Warto podkreślić, że F. Mitterrand nie żądał przyspieszenia prac w tej mierze, gdyż miał stabilną, ugruntowaną pozycję, która dobrze rokowała w przyszłych wyborach. Tak więc propozycja byłego prezydenta V. Giscarda d’Estagne skrócenia mandatu prezydenckiego do lat 5, pomimo rzeczowej argumentacji, nie znalazła wówczas poparcia<sup>31</sup>. Jego zdaniem zrównanie czasu trwania mandatu prezydenckiego i mandatu deputowanego w przyszłości pozwoliłoby uniknąć ryzyka kohabitacji<sup>32</sup>. Ponadto większość nie była przekonana, co do słuszności reformy, która skracałaby mandat prezydencki. Takie działanie mogło uniemożliwić głowie państwa realizację długofalowych zamierzeń politycznych.

Podsumowując należy stwierdzić, że prezydent Republiki Francuskiej pozostaje na scenie politycznej postacią o niepodważalnej pozycji, bez względu na stan faktyczny, w jakim znajdzie się instytucja prezydenta. Można z perspektywy czasu stwierdzić, że nowy układ sił w egzekutywie stał się historyczną szansą dla polityki, nowym wyzwaniem, którego mechanizmu nie można było zahamować.

Wiele pytań francuskich konstytucjonalistów i politologów dotyczących mechanizmów kohabitacji pozostaje w dalszym ciągu bez jasnych odpowiedzi. Dla zobrazowania sytuacji współczesnej Francji wydaje się być trafna opinia prof. René Remonda, politologa, Prezesa Fundacji Nauk Politycznych:

<sup>30</sup> [www.ladocumentation.fr](http://www.ladocumentation.fr)

<sup>31</sup> Udało się tego dokonać podczas trwania trzeciej w historii V Republiki Francuskiej kohabitacji w 2000 r., gdy na czele rządu stał socjalista A. Jospin, a kierowniczą rolę w państwie pełnił J. Chirac.

<sup>32</sup> M. Duverger, *Bréviaire...*, s. 55.

Podczas wyborów prezydenckich wiele mówiono o konieczności reformy ustroju francuskiego, o możliwości przejścia od V Republiki do VI Republiki, która zabezpieczałaby państwo przed niedogodnościami związanymi z tzw. kohabitacją, czyli jednoczesnym sprawowaniem władzy przez prezydenta i rząd z przeciwnych obozów [...]. Francuzi pokazali jednak, że cenią sobie logikę instytucji V Republiki – tak jak za czasów jej twórcy gen. de Gaulle’a [...]. Niedobrze jest, jeśli przewaga obozu rządzącego staje się zbyt duża – ma on wtedy skłonność do rywalizacji, budzi się arogancja władzy. To groźne zwłaszcza, gdy aparat państwowy, jak we Francji, jest zbyt rozbudowany<sup>33</sup>.

## Controversies around the French model of cohabitation

### Abstract

The article describes the laws and regime problematics in modern France. This article is concentrated on problems which follow from regime – law nature and they are connected with *cohabitation politique* situation, is that a situation when the executive authority is performed by two persons standing on the opposite sides of the political stage.

To illustrate this situation on top of the state, it is important to present the relations between the President of the Republic and the prime minister, who stands on the top of the government. Year 1986 brought authority collapse of Presidential monopoly. President, who disposed almost all of authority in state was forced to share it with the second member of executive – prime minister who is an opposition leader.

Cohabitation has broken homogeneity of executive authority. It is shown how the Constitution and state institutions reacted after 1986 to the situation of coexistence of two political opponents.

<sup>33</sup> „Gazeta Wyborcza” 2000, nr 224.