

JERZY STEMROWICZ (Warszawa)

Powstanie konstytucji IV Republiki

1. RZĄD TYMCZASOWY I REFERENDUM LUDOWE Z 23 X 1945 R.

W okresie po upadku tzw. Państwa Francuskiego¹, a przed wejściem w życie konstytucji z 27 X 1946 r. działał we Francji (a poprzednio w Algierze) Rząd Tymczasowy. Określenie Rząd Tymczasowy stosuje się zarówno do Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, który na życzenie Zgromadzenia Doradczego przyjął w dniu 3 VI 1944 r. nazwę Rządu Tymczasowego² i działał w tym charakterze do dnia 13 XI 1945 r.,

¹ „Państwo Francuskie” — nazwa przyjęta na miejsce określenia „Republika Francuska” w ustawie konstytucyjnej z 10 VII 1940 r., przy której pomocy Izba Deputowanych i Senat przekazały władzę ustrojodawczą (*pouvoir constituant*) marszałkowi Pétainowi z warunkiem ratyfikacji przyszłej konstytucji Państwa Francuskiego przez naród. Pełnomocnictwa konstytucyjne udzielone Pétainowi, praktycznie były udzieleniem mu nieograniczonej niczym władzy w dziedzinie ustawodawczej (w tym i ustrojodawczej) oraz wykonawczej. Dotychczasowy parlamentarno-gabinetowy sposób wykonywania władzy stosowany w III Republice został zburzony. Na jego miejsce Pétain (wspólnie z Lavalem) stworzył system osobistej dyktatury, nie wolnej od faszystowskich wzorów w dziedzinie politycznej i ekonomicznej, owiany profaszystowską ideologią tzw. Rewolucji Narodowej. System ten działający w państwie okupowanym przez wojska niemieckie spotkał się z potępieniem narodu francuskiego. Popierała go część burżuazji współpracująca z okupantem.

² Zgodnie z życzeniem wyrażonym 15 V 1944 r. przez Zgromadzenie Doradcze Francuski Komitet Wyzwolenia Narodowego przyjął nazwę Rządu Tymczasowego Republiki Francuskiej. W ten sposób została zakończona ewolucja organizacji Francuzów walczących u boku aliantów, działających poza terenem Francji metropolitalnej i przeciwstawiających się polityce rządu Vichy. 22 VI 1940 r. generał de Gaulle powołuje w Londynie Komitet Wolnej Francji, a 22 VI 1940 r. zostaje uznany przez rząd brytyjski oficjalnym przywódcą i przedstawicielem Wolnych Francuzów (*Chef de tous les Français libres*). Szereg kolonii francuskich w Afryce, Azji i Oceanii uznaje nad sobą władzę Komitetu Wolnej Francji. 27 X 1940 r. powstaje Rada Obrony Imperium składająca się z osób powołanych przez de Gaulle'a, która wykonuje „w imieniu Francji” władzę w dziedzinie obrony imperium i z której ma po wyzwoleniu zdać rachunek przed swobodnie wybranymi przedstawicie-

jak również do rządu ukonstytuowanego 21 XI 1945 r. na zasadzie przepisów ustawy konstytucyjnej z 2 XI 1945 r., który funkcjonował do czasu powołania stałych organów państwa zgodnie z przepisami konstytucji z 27 X 1946 r.

Od połowy 1940 r. działał na terenie Francji Ruch Oporu. Kierownictwo Ruchu Oporu należało do Narodowej Rady Ruchu Oporu uznanej w tym charakterze w dniu 15 V 1943 r. przez de Gaulle'a. Rada Narodowa Ruchu Oporu składała się z przedstawicieli dwóch wielkich central związkowych (Generalna Konfederacja Pracy, Francuska Konfederacja Pracowników Chrześcijańskich), partii politycznych, które nie uznały rządu Vichy, (La Fédération Républicaine, l'Alliance Démocratique, le Parti Démocrate Populaire, radykali i radykali-socjaliści oraz partia komunistyczna i partia socjalistyczna) oraz ugrupowań Ruchu Oporu, z których szczególnie należy wymienić dwa, a mianowicie: Front National i Mouvement de Libération Nationale. Ułożony 15 III 1944 r. program Ruchu Oporu przewidywał: powołanie Rządu Tymczasowego z generałem de Gaulle'm na czele, obronę politycznej i ekonomicznej niezawisłości narodu, ukaranie zdrajców, konfiskatę ich majątków oraz majątku spekulantów, przywrócenie wolności i praw demokratycznych, a także rozszerzenie tych praw na ludność kolonii i wreszcie przeprowadzenie poważnych reform w dziedzinie ekonomicznej i socjalnej w celu pozbycia monopolu dominującej roli w gospodarce narodowej i powrotu do narodu zasadniczych środków produkcji będących we władaniu monopolu. Rada Narodowa Ruchu Oporu była reprezentantem nie tylko podziemnych sił zbrojnych Francji, lecz także partii politycznych III Re-

lami ludu francuskiego. 24 IX 1941 r. powstaje Francuski Komitet Narodowy, który działa pod przewodnictwem de Gaulle'a. Z dniem 14 VII 1942 r. „Wolna Francja” przybiera nazwę „Francji Walczącej” dla podkreślenia, że obejmuje ona również krajowy ruch oporu. 11 XI 1942 r. admirał rządu Vichy Darlan zostaje uznany przez amerykańskie władze wojskowe Wysokim Komisarzem w Afryce Północnej. Powstaje rodzaj nowego francuskiego rządu faktycznego w Afryce Północnej, którego organem jest poza Wysokim Komisarzem także Rada Imperialna. 20 XII 1942 r. po zabójstwie Darlana stanowisko Wysokiego Komisarza obejmuje generał Giraud, który 2 II 1943 r. przyjmuje tytuł Naczelnego Dowódcy Cywilnego i Wojskowego i działa w asyście Komitetu Wojennego, Giraud zrywa nieoficjalne stosunki utrzymywane z rządem Pétaina, a następnie dochodzi do porozumienia z de Gaulle'm. W wyniku tego porozumienia w skład powołanego 3 VI 1943 r. Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego wchodzi po równi zwolennicy de Gaulle'a i Giraud, a kierownictwo Komitetu opiera się na dualizmie władzy. W dalszym rozwoju wypadków generał Giraud zostaje wyeliminowany z Komitetu (i z życia politycznego), podobnie jak i jego zwolennicy. 17 IX 1943 r. zostaje powołany do życia Tymczasowe Zgromadzenie Doradcze jako namiastka ciała ustawodawczego. Łącznie z Komitetem, który wkrótce staje się Rządem Tymczasowym, tworzy ono strukturę organów centralnych pozwalającą na sprawowanie władzy w warunkach normalnych.

publiki, które odżyły w konspiracji. Początkowo reprezentacja innych kierunków politycznych poza partią komunistyczną i socjalistyczną (w maju 1943 r.) była niewielka. Burżuazja bowiem przemysłowa, handlowa i finansowa była w swej większości związana z rządem Vichy. Fakt ten rysował się ostro na tle rosnącej podczas okupacji popularności partii komunistycznej, która legitymowała się największą liczbą sabotaży i akcji przeciw wrogowi oraz najlepiej zorganizowaną i najpotężniejszą prasą podziemną³.

Program Narodowej Rady Ruchu Oporu kładł wyraźny nacisk na przyszłą organizację gospodarczą państwa, rozdział dochodu narodowego i produkcję. Szczegóły organizacji politycznej państwa pomijał, postulował natomiast pełne przywrócenie i rozszerzenie obalonych przez rząd Vichy praw obywatelskich. Polityczny sens tego, co miało nastąpić po wyzwoleniu, zamykano powszechnie w słowach „powrót do republikanizmu”. Pojęcie to z jednej strony jasne jako przeciwstawienie pojęcia i praktyki Państwa Francuskiego, z drugiej jednak strony było szerokie i zawierało wiele możliwych rozwiązań. Należało je rozumieć jako polityczne określenie „rewolucji” czy „renowacji”, o której mówili zarówno ci, którzy pragnęli zachować nadal istniejący i datujący się od 1875 r. system III Republiki lub poddać go niewielkim zmianom, jak i ci, którzy pragnęli zastąpić go systemem tzw. rządów Zgromadzenia lub systemem prezydenckim⁴. Przyszłość miała skonkretyzować republikanizm instytucji państwowych. W opisywanym okresie pojęcie republikanizmu w powszechnym rozumieniu było synonimem negatywnego stosunku do niedemokratycznych, owianych faszystowskimi wpływami metod rządzenia.

Zgodnie z ordonansem Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 3 VI 1943 r. Komitet ten miał wykonywać swoje funkcje do czasu, kiedy wyzwolenie kraju pozwoli na powołanie rządu według prawa Republiki. W związku z oczekiwanym przeniesieniem Komitetu z Algieru na teren metropolii, wydany został ordonans z dnia 21 IV 1944 r. o tymczasowej organizacji władzy publicznej po wyzwoleniu. Ordonans z dnia 21 IV 1944 r. wyraźnie głosił w artykułach 1 i 2, że naród francuski zdecydował o swych przyszłych organach państwowych i że jak tylko pozwolą okoliczności zostanie wybrane Zgromadzenie Konstytucyjne, najpóźniej w rok po pełnym wyzwoleniu terytorium Francji. Zapowiedź powołania Zgromadzenia Konstytucyjnego przez obywateli francuskich obu płci świadczyła o potraktowaniu konstytucji z 1875 r. jako nieobowiązującej. W okresie do wyboru Konstytuanty miano progresywnie

³ Por. M. Michel i B. Mirkin-Guetzevitch, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, s. 23—24.

⁴ Ibidem, s. 52.

przywracać do życia instytucje republikańskie. W wykonaniu życzenia Tymczasowego Zgromadzenia Doradczego Komitet w dniu 3 VI 1944 r. zmienił nazwę na Rząd Tymczasowy, który w dniu 26 VII 1944 r. przeniósł się do Paryża, a wraz z nim i Zgromadzenie Doradcze.

Rząd Tymczasowy, który podobnie jak w swoim czasie Komitet Wyzwolenia Narodowego, wykonywał funkcje ustawodawcze i wykonawcze i w związku z tym wydawał ordonanse i dekrety, składał się z ministrów mianowanych przez przewodniczącego Rządu i odpowiedzialnych przed nim. Na czele Rządu stał generał de Gaulle. W związku z przeniesieniem siedziby Tymczasowego Zgromadzenia Doradczego do Paryża znacznie zwiększono jego skład. Było to zgodne z ordonansem z dnia 17 IX 1940 r., który przewidywał zmianę składu Zgromadzenia po ustaleniu jego siedziby w metropolii. Ordonans z 11 X 1944 r. rozszerzył znacznie Zgromadzenie i ustalił jego liczebność na 248 osób. Członkami Zgromadzenia nie były ani osoby wybrane przez naród, ani powołane przez rząd, lecz wchodził doń przede wszystkim delegaci z jednej strony różnych organizacji Ruchu Oporu (we Francji 148 osób) i to była zasadnicza część Zgromadzenia, z drugiej zaś delegaci ugrupowań politycznych działających na terenie parlamentu w 1940 r. (60 osób), którzy nie zgodzili się na przekazanie uprawnień konstytucyjnych i ustawodawczych Pétainowi⁵.

Charakterystyczną cechą była reprezentacja w Zgromadzeniu organizacji związkowych i społecznych. Należy dodać, że zgodnie z ordonansami z 17 IX 1943 r. i z dnia 11 X 1944 r. nie mogły być członkami Zgromadzenia ani uczestniczyć w delegowaniu członków m. in. osoby, które przyczyniły się do oddania władzy Pétainowi w 1940 r. oraz zajmowały stanowiska w rządzie i administracji Vichy.

Rola Zgromadzenia miała charakter czysto opiniotwórczy. Wstęp do ordonansu z 11 X 1944 r. określa rolę Zgromadzenia jako wyrażiciela wobec rządu „zamiarów, gniewu i nadziei kraju”.

Oczywiście o odpowiedzialności parlamentarnej rządu przed Zgromadzeniem nie mogło być mowy, aczkolwiek Zgromadzenie usiłowało kilka razy wyrazić swoje niezadowolenie metodami „parlamentarnymi”, domagając się np. zmniejszenia uposażenia ministra sprawiedliwości, którego działalność krytykowało, o symboliczną sumę 100 franków lub w inny sposób.

Pozycja Zgromadzenia w praktyce nie odbiegała od wyrażonej w ordonansach roli doradczej. Mimo protestów deputowanych de Gaulle oświadczył, że do czasu wyborów powszechnych rząd nie będzie się czuł związany takim lub innym stanowiskiem Zgromadzenia⁶.

⁵ Ordonans z dnia 22 VI 1945 r. zwiększył skład Zgromadzenia do 296 osób. Doszło jeszcze 48 delegatów jeńców i deportowanych.

⁶ Por. rozmowę de Gaulle'a z deputowanymi 14 III 1945 r. *L'Année Politique, 1944—1945 r.*; Éditions du Grand Siècle, Presses Universitaires de France, s. 148.

Opisany system sprawowania władzy był przejściowy. Ordonans z 21 IV 1944 r. przewidywał w związku z oczekiwanym stopniowym wyzwaniem terytorium Francji powołanie Rządu Tymczasowego w oparciu o wybieralne progresywnie Zgromadzenie Przedstawicielskie. Wskutek nieprzewidywanej początkowo szybkości wyzwania terytorium, okazało się, że można pominąć etap stopniowo powoływanego Zgromadzenia (w miarę wyzwania departamentów) i przejść od razu do powszechnych wyborów Zgromadzenia Konstytucyjnego.

Pojawił się praktycznie problem Zgromadzenia Konstytucyjnego i losów faktycznie nie obowiązującej, lecz nie uchylonej Konstytucji z 1875 r. Art. 1 ordonansu z dnia 9 VII 1944 r., który głosił, że formą państwową Francji jest i pozostanie republika — określał stosunek Rządu Tymczasowego do systemu Vichy. Nie oznaczał on bynajmniej powrotu do konstytucji z 1875 r. Pozostawiał tę sprawę otwartą — decyzję miał podjąć naród (art. 1 ordonansu z dnia 21 IV 1944 r.).

Powrotu do konstytucji z 1875 r. życzyły sobie elementy skrajnie prawicowe i radykałowie. Uzasadniano to życzenie w następujący sposób. Skoro ordonans z 9 VII 1944 r. nie tylko stwierdzał w art. 1, że Francja nie przestała być republiką, lecz nawet wyraźnie głosił w art. 2 nieważność ustawy konstytucyjnej z 10 lipca 1940 r. i wszystkich tzw. aktów konstytucyjnych rządu Vichy, to tym samym niejako automatycznie odzyskiwały znaczenie prawne nieuchylone w sposób ważny przepisy konstytucji z 1875 r. Zdaniem zwolenników konstytucji z 1875 r. nie można było mówić o powrocie do konstytucji III Republiki, bo ustawa konstytucyjna z 10 lipca 1940 r. jako podjęta pod presją nieprzyjaciela w warunkach nienormalnych — nie była w stanie przerwać ciągłości konstytucyjnej. Konstytucja zatem z 1875 r. prawnie nie przestała obowiązywać, aczkolwiek faktycznie nie była stosowana. Rozumowanie to — wydawało się logiczne — nie brało jednak pod uwagę faktów, że przepisy z 1875 r. przestały faktycznie obowiązywać nie tylko na skutek okupacji niemieckiej i jej późniejszych konsekwencji (wyzwolenie, Rząd Tymczasowy, kontynuowanie wojny), lecz także na skutek solidarnego stanowiska przeważającej części narodu francuskiego, który potępił wyraźnie system III Republiki, wiążąc jego wady z klęską roku 1940⁷.

Zwolennicy powrotu do konstytucji z 1875 r. nie negowali potrzeby zmiany konstytucji, pragnęli oni jednak, aby zmiany te zostały dokonane w zgodzie z przepisami konstytucji III Republiki o rewizji konstytucji, tzn. przez Izbę Deputowanych i Senat połączone w Zgromadzenia Narodowe.

Przeciwnicy opisanego stanowiska uważali, że konstytucja z 1875 r.

⁷ Por. Paul Bastid, *Le gouvernement d'Assemblée*, Éditions Cujas 1956, s. 325.

z racji faktycznej niemożności jej stosowania przestała obowiązywać⁸, że byłoby niesłuszne przywracać moc obowiązującą jej przepisom, albowiem z genezy swej monarchistyczna byłaby przeszkodą w zaprowadzeniu we Francji prawdziwej demokracji.

Doszłoby do tego, że nowa konstytucja przy realizacji tej koncepcji musiałaby zostać opracowana przy współudziale Senatu, którego konserwatyzm i reakcyjne poglądy znane były powszechnie. Stąd odrzucenie powrotu do konstytucji z 1875 r. wiązało się z koncepcją wyboru Zgromadzenia Konstytucyjnego przez naród. Zwolennikami powołania w drodze wyborów powszechnych Konstytuanty byli: partia komunistyczna⁹, partia socjalistyczna¹⁰, Ruch Chrześcijańsko-Ludowy (MRP)¹¹ oraz Generalna Konfederacja Pracy (CGT).

Zwolennicy Konstytuanty domagali się realizacji programu Narodowej Rady Ruchu Oporu i ordonansu z dnia 21 IV 1944 r., które przewidywały wybory powszechne i przekazanie całej władzy przez rząd powołanemu w ten sposób Zgromadzeniu, skoro tylko warunki na to pozwolą.

System rządów Zgromadzenia Konstytucyjnego niezależnie od swych obiektywnych mankamentów wyrażających się w tym, że istnieje obawa, aby funkcje rządzenia i stanowienia ustaw nie okazały się bardziej atrakcyjne dla Zgromadzenia niż zadanie uchwalenia konstytucji — napawał lękiem zwolenników „utrwalonego porządku”, którzy upatrywali w nim zwiastuna wstrząsów społecznych, jeżeli nie rewolucji i wcielenia dyktatury „bez granic w czasie i kompetencjach”.

Ta okoliczność kazała szefowi Rządu Tymczasowego generałowi de Gaulle wypowiedzieć się przeciwko „podobnej dyktaturze”, która mogłaby — zdaniem jego — spowodować najgorsze skutki w trudnym okresie materialnym i moralnym, w jakim Francja znalazła się tuż przed zakończeniem wojny¹². Tym samym de Gaulle wyrażał poglądy prawicy społecznej nie życzącej sobie poważniejszych zmian w systemie politycznym Francji, a już w żadnym razie radykalnych posunięć wyprowadzonych z Programu Narodowej Rady Ruchu Oporu.

Poglądy de Gaulle'a zmierzające w gruncie rzeczy do utrzymania niezależnej pozycji rządu były kontynuacją niejasnego stanowiska w sprawie

⁸ Np. Scelle i Berlia, *La réforme de la Constitution*, 1945, s. 25.

⁹ Por. artykuł M. Cachin w „L'Humanité” z 1 VI 1945 r. oraz uchwałę Biura Politycznego Francuskiej Partii Komunistycznej z dnia 14 VII 1945 r.

¹⁰ Por. uchwałę Komitetu Wykonawczego Partii Socjalistycznej z dnia 21 VI 1945 r.

¹¹ Por. uchwałę Komitetu Wykonawczego Ruchu Chrześcijańsko Ludowego z 23 i 24 VI 1945 r.

¹² Przemówienie de Gaulle'a przez radio w dniu 12 VI 1945 r. *L'Année Politique*, 1944—1945, s. 254.

konstytucji 1875 r., jakie de Gaulle zajmował już poprzednio. I tak w deklaracji z Brazzawille z 16 XI 1940 r. stwierdził, że konstytucja 1875 r. jest nadal w mocy, podczas konferencji prasowej w dniu 27 V 1942 r. wypowiedział pogląd, że w wyniku zaburzeń w 1940 r. konstytucja przestała obowiązywać. Ordonans z 3 VI 1943 r. powołujący do życia Francuski Komitet Wyzwolenia Narodowego głosił, że celem Komitetu jest przywrócenie mocy obowiązującej ustaw Republiki, a tym samym przede wszystkim Konstytucji w 1875 r. Wreszcie — jak wiemy — ordonans z 21 IV 1944 r. oddaje decyzje co do przyszłego systemu sprawowania władzy we Francji Konstytuancie.

Wahania te występowały także po Wyzwoleniu¹³. Wykorzystując swą popularność de Gaulle w licznych przemówieniach publicznych występował gwałtownie przeciwko nieograniczonej władzy (dyktatury — jak to nazywał) Konstytuanty i konsekwentnie propagował koncepcję ograniczonego Zgromadzenia Konstytucyjnego tak w zakresie uprawnień w stosunku do rządu, jak i w zakresie trwania pełnomocnictw Zgromadzenia i wreszcie w dziedzinie samej konstytucji, która powinna — zdaniem jego — podlegać zatwierdzeniu w drodze referendum. De Gaulle i koła, które go popierały, nie mogąc przeciwstawić się powszechnemu żądaniu odejścia od konstytucji 1875 r. i powołaniu Konstytuanty, postanowiły poprzeć ideę nowej konstytucji, lecz zarazem uznały za niezbędne ograniczyć zakres uprawnień ciała mającego uchwalić konstytucję i przeciwstawić mu w razie potrzeby rząd — a nawet wyborców (referendum).

W związku z tym 16 VII 1945 r. Rząd Tymczasowy poddaje pod dyskusję w Zgromadzeniu Doradczym projekt ordonansu o referendum ludowym w dwóch sprawach: 1. Czy Zgromadzenie, które ma być wybrane w głosowaniu powszechnym, ma być Konstytuantą? 2. Jeżeli tak, to czy naród aprobeuje taką organizację władzy, która aż do wejścia w życie konstytucji ogranicza „zwierzchnictwo” Zgromadzenia. Ponadto projekt ordonansu przewidywał akceptację konstytucji uchwalonej przez Konstytuantę w referendum. Jeżeli Konstytuanta nie przygotowałaby tekstu konstytucji w ciągu 7 miesięcy, nastąpiłby wybór nowego Zgromadzenia Konstytucyjnego. Proponując drugie rozwiązanie w imieniu Rządu Tymczasowego de Gaulle proponował ograniczenie uprawnień Konstytuanty przede wszystkim do wypracowania nowej konstytucji; natomiast ustawodawcza i wykonawcza działalność państwa powinna być nadal aż do przyjęcia nowej ustawy zasadniczej uprawnieniem rządu z tymi wyjątkami, że do Zgromadzenia Konstytucyjnego należałby wybór przewodniczącego rządu oraz uchwalanie budżetu i ustaw dotyczących reform strukturalnych. W rozumieniu elementów prawicy, tego rodzaju uprawnienia rządu nie stanowiły niebezpieczeństwa, natomiast pełnia władzy sku-

¹³ Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 1947, s. 90.

piona — zresztą zgodnie z republikańską tradycją francuską — w organie przedstawicielskim groziła wybuchem najcięższych kryzysów. Stanowisko de Gaulle'a prowadziło do przedłużenia istnienia rządu nieodpowiedzialnego przed Zgromadzeniem i do ewentualnego przeciwstawienia stanowiska przedstawicielstwa narodowego opinii narodu uzyskanej w drodze referendum. Tu liczył de Gaulle na swoją osobistą popularność, jako że trudno było w opisywanej sytuacji pozbawić referendum elementów plebliscytu.

Niezależnie od Konstytuanty rząd mógł dyskredytować jej pracę, przesądzać wyniki przyszłego referendum i utrzymywać ustrój, który program Narodowej Rady Ruchu Oporu postulował zmienić. W koncepcji zatem proponowanej tymczasowego systemu sprawowania władzy była założona walka z organem przedstawicielskim, którego elementy prawicowe uważały za wyraziciela „niebezpiecznych” tendencji mogących naruszyć istniejący porządek społeczny i polityczny kraju.

Projekt ordonansu spotkał się z żywym sprzeciwem Zgromadzenia Doradczego, które w dniu 29 VII 1945 r. wypowiedziało się 210 głosami przeciwko systemowi nieodpowiedzialnego w zasadzie przed Konstytuantą rządu i oświadczyło wolę powołania konstytuanty wyposażonej w pełnię praw 185 głosami przeciwko 40.

Rząd Tymczasowy przechodzi do porządku dziennego nad stanowiskiem Zgromadzenia i opracowuje nowy projekt, w którym utrzymuje instytucję Konstytuanty niewyposażonej we władzę nieograniczoną, wyposażoną jednak w normalne uprawnienia legislacyjne i kontroli nad rządem. Nowy projekt nawiązuje do zasady równowagi władz: ustawodawczej i wykonawczej. Opiera się na kompromisowej propozycji socjalistów i Ruchu Chrześcijańsko Ludowego (Vincent Auriol i Claude Bourdet) odrzuconej niewielką większością głosów przez Zgromadzenie Doradcze.

Ordonans Rządu Tymczasowego z dnia 17 VIII 1945 r., który wbrew opinii Zgromadzenia Doradczego poddaje sprawę powrotu do konstytucji z 1875 r., jak również sposób organizacji władzy w okresie przejściowym pod głosowanie ludowe — stawiał przed społeczeństwem trzy możliwości¹⁴.

¹⁴ Ordonans z dnia 17 VIII 1945 r. postanawiał, że w dniu 23 X 1945 r. odbędą się jednocześnie wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego, które powstanie w miejsce Tymczasowego Zgromadzenia Doradczego oraz referendum, w którym naród wypowie się w następujących kwestiach:

1) „Czy chcesz, aby Zgromadzenie wybrane dzisiaj było konstytuantą?” Odpowiedź „Nie” oznaczałaby, że Zgromadzenie wybrane byłoby Izbą Deputowanych według konstytucji z 1875 r., a więc w następstwie należałoby powołać Senat i począłby działać mechanizm III Republiki. Odpowiedź „Tak” oznaczałaby porzucenie konstytucji z 1875 r.;

2) „Czy zgadzasz się, aby system władzy publicznej aż do chwili wejścia

1) Konstytuanta skupiająca w sobie pełnię władzy ustrojodawczej, ustawodawczej i wykonawczej, tej ostatniej realizowanej za pośrednictwem powoływanego, kontrolowanego i odwoływanego przez Konstytuante rządu.

Do głosowania za koncepcją takiej Konstytuanty nawoływała partia komunistyczna, która wiązała z tą koncepcją (na pierwsze pytanie „tak” — na drugie „nie”) swoje poglądy na przyszłą konstytucję. Polegały one na jednoizbowym przedstawicielstwie narodowym, którego członkowie byłiby odwoływani przez wyborców, pełnej zależności organów wykonawczych od organów przedstawicielskich na wszystkich szczeblach, od Zgromadzenia Narodowego począwszy na najniższym organie przedstawicielskim lokalnym kończąc i na wybieralności sędziów. W koncepcji partii komunistycznej widać pewien związek rewolucyjnej tradycji jakobińskiej (choćby rząd jako emanacja Zgromadzenia, por. Komitet Ocalenia Publicznego i Konwent) z rozwiązaniami konstytucji radzieckiej^{14a}.

Stanowisko identyczne jak komuniści zajęła Generalna Konfederacja Pracy, w której komuniści odgrywali znaczną rolę.

2) Przeciwne stanowisko do poprzednio opisanego sprowadzało się do utrzymania konstytucji z 1875 r. Zwolennikami tego stanowiska (na oba pytania odpowiedź przecząca) byli radykali (ściśle radykali socjalni). Zwolennicy utrzymania konstytucji z 1875 r. powoływali się na deklarację organiczną z 16 IX 1940 r. z Brazzaville, która przeciwstawiała nielegalności rządu Vichy moc obowiązującą konstytucji 1875 r. Konsekwencją uznania mocy obowiązującej konstytucji 1875 r. byłoby powołanie dwóch izb ustawodawczych, albowiem „suwerenność” Zgromadzenia w rozumieniu zwolenników konstytucji 1875 r. groziła zachwianiem równowagi władzy i tym samym wolności republikańskiej.

3) Wreszcie rozwiązanie pośrednie polegało na wyborze Konstytuanty celem uchwalenia projektu konstytucji poddanego następnie głosowaniu ludowemu, a więc zerwaniu z konstytucją 1875 r. Rozwiązanie to nazywane „rozsądnym i nowym” przez de Gaulle’a obstawiało Konstytuante w wykonywaniu bieżących funkcji szeregiem ograniczeń. Zasadniczym

w życie nowej konstytucji został zorganizowany zgodnie z dyspozycjami załączonego projektu?” Załączony wniosek regulował tymczasowo działalność najwyższych organów państwa, określał uprawnienia Zgromadzenia Konstytucyjnego w stosunku do rządu, sposób powoływania rządu i jego stosunki ze Zgromadzeniem oraz przewidywał referendum ludowe w sprawie przyszłej konstytucji opracowanej przez Konstytuante. Odpowiedź „nie” znaczyłaby wprowadzenie nieograniczonej władzy organu przedstawicielskiego. Odpowiedź „tak” — podział władzy w okresie do wejścia w życie nowej konstytucji między Konstytuante i rząd oraz ograniczenie ustrojodawczych uprawnień Zgromadzenia przez referendum ludowe.

^{14a} Por. sprawozdanie przedstawione na X Kongresie F.P.K. 26—30 VI 1945 r. przez M. Thoreza w zbiorze *Une politique de grandeur française*, Paris 1945, s. 331.

założeniem było rozdzielenie władzy wykonawczej od ustawodawczej. System pomyślany był jako przejściowy i miał obowiązywać do wejścia w życie nowej konstytucji. Rozwiązanie to było pomysłem Rządu Tymczasowego, powziętym zresztą przy opozycji ministrów komunistycznych i przy opozycji większości Zgromadzenia Doradczego. Za pomysłem tym stał de Gaulle, który go oficjalnie głosił i popierał, licząc, że pomysł ten zwycięży przez swoje pośrednie stanowisko między pozostałymi dwoma rozwiązaniami. Za tą tezą (odpowiedź na oba pytania „tak”) wypowiedziały się partia socjalistyczna i Ruch Chrześcijańsko-Ludowy.

Socjaliści w dziedzinie przyszłej konstytucji reprezentowali poglądy zbliżone pod pewnymi względami do poglądów partii komunistycznej. I tak byli przeciwnikami izby drugiej, choć nie wyłączała celowości powołania ciała reprezentującego jednostki samorządu terytorialnego lub zawodowego o uprawnieniach doradczych. Szef rządu miał być wybierany przez Zgromadzenie i odpowiedzialny przed nim, lecz zależność rządu od Zgromadzenia byłaby „rozluźniona”, skoro w przypadku odmowy udzielenia rządowi zaufania przez Zgromadzenie automatycznie ulegałoby Zgromadzenie rozwiązaniu. Odwołaniem do wyborców pragnęli socjaliści zapobiec kryzysom rządowym i wzmocnić pozycję organów wykonawczych. Poza tym domagali się decentralizacji administracji ^{14b}.

Ruch Chrześcijańsko-Ludowy nie różnił się znacznie w swoich poglądach na sprawę konstytucji od socjalistów. Na projekty konstytucyjne Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, wśród którego było wielu zwolenników de Gaulle’a, wpłynął przykład prezydenckiego systemu Stanów Zjednoczonych z niezależną i mocną władzą wykonawczą. Ruch Chrześcijańsko-Ludowy z jednej strony domagał się silnej władzy wykonawczej, z drugiej zaś dwuizbowego parlamentu. W przypadku konfliktu między Zgromadzeniem a rządem przewidywał rozwiązanie Zgromadzenia, czyli wyjście proponowane przez socjalistów. Projekty konstytucyjne Ruchu przewidywały szereg organów „wzajemnie się hamujących” i stwarzających system „równowagi”, jak również szereg organów kolegialnych poza dwuizbowym parlamentem. Ten pluralizm instytucji charakterystycznej dla katolickich koncepcji politycznych wraz z nader skomplikowanym systemem „równowagi” był wymierzony przeciw „suwerenności” Zgromadzenia i uosabiał stanowisko de Gaulle’a i tych kół, które obawiały się nieograniczonej władzy przedstawicielstwa narodowego ¹⁵.

Socjaliści i Ruch Chrześcijańsko-Ludowy wypowiadali się za insty-

^{14b} Poglądy partii socjalistycznej na konstytucję zawarte były w książkach L. Bluma, *La réforme gouvernementale*, Paris 1936, *A l'échelle humaine*, Paris 1945 oraz w książce V. Auriola. *Hier — demain*, t. II, Paris 1945.

¹⁵ Por. Konstanty Grzybowski, *Demokracja francuska*, Kraków 1947, s. 166—168.

tucją referendum. Charakterystyczne było, że gdy socjaliści pragnęli porzucić instytucję Prezydenta Republiki i ograniczyć się jedynie do szefa rządu, to Ruch Chrześcijańsko-Ludowy nie rezygnował z instytucji głowy państwa, która miała powoływać rząd.

Poglądy na przyszłą konstytucję innych ugrupowań nie miały większego znaczenia (należy tu jednak zaznaczyć stanowisko skrajnej prawicy, która nawoływała do głosowania na pierwsze pytanie „nie” i na drugie pytanie „tak”).

Omówiliśmy ogólne rysy systemu politycznego Francji proponowanego przez ugrupowania polityczne. Nasuwa się ogólna uwaga, że dominuje zagadnienie pozycji Zgromadzenia Narodowego.

Jeżeli chodzi o założenia ustroju społeczno-gospodarczego, to nie ujaśniły się między trzema partiami: komunistami, socjalistami i Ruchem Chrześcijańsko-Ludowym poważniejsze różnice, co wynikało z przyjęcia przez nie programu Rady Narodowej Ruchu Oporu.

Różnice wykazała dopiero praktyka IV Republiki. Tymczasem 14 grudnia 1944 r. rząd rozpoczął proces nacjonalizacji, który objął kopalnie węgla, zakłady Renaulta, akcje zakładów lotniczych Gnome-et Rhône, akcje towarzystwa lotniczego Air-France i innych; 18 XII 1944 r. państwo objęło kontrolę i zarząd marynarką handlową. 3 VIII 1945 r. przed rozwiązaniem Zgromadzenie Doradcze wezwało rząd do nacjonalizacji energii elektrycznej i gazu.

Różnice w poglądach na przyszły system państwowy Francji wywołały ożywioną akcję przedwyborczą partii politycznych. Należy bowiem zaznaczyć, że jednocześnie z referendum odbyć się miały wybory do Zgromadzenia Narodowego, tym razem już nie o charakterze doradczym, lecz decydującym. Dzień wyborów, podobnie jak dzień referendum, został wyznaczony na 21 X 1945 r. Akcja przedwyborcza, jeżeli chodziło o stanowisko trzech partii: komunistycznej, socjalistycznej i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego wykazała sprzeczne stanowiska partii komunistycznej i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, który grupował w swych szeregach zwolenników kół burżuazji związanych z de Gaulle'em. Jeżeli chodzi o pozycję socjalistów w walce wyborczej, to można by określić ją jako pośrednią między programem komunistycznym a programem Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, z akcentowaniem jednak niechętnego stosunku do sprawy jedności akcji obu partii. Na kongresie socjalistycznym 12—15 sierpnia 1945 r. została odrzucona propozycja komunistyczna w sprawie jedności akcji obu partii. Partia socjalistyczna stanęła w rzędzie zwolenników rozwiązania proponowanego przez de Gaulle'a, który swoim aktywnym zaangażowaniem nadał jej w pokaźnym stopniu charakter plebiscytu.

Szereg ordonansów, z których najważniejszy jest z 17 VIII 1945 r., uregulował system wyborczy. Należy podkreślić, że po raz pierwszy przy-

znano we Francji prawo wyborcze kobietom. Również uchylono obowiązującą poprzednio niezdolność wojskowych do korzystania z prawa wyborczego. W ten sposób rozszerzono znacznie powszechność prawa wyborczego. Po raz pierwszy terytoria zamorskie Francji otrzymały prawo wysyłania przedstawicieli do Zgromadzenia Narodowego w liczbie 35 osób (ordonansy z 22 VIII i 13 X 1945 r.), przy czym wyborcami byli nie tylko obywatele francuscy, lecz i niektórzy krajowcy nie będący obywatelami, którzy spełniali pewne przewidziane przepisami warunki (ci ostatni nie brali jednak udziału w referendum). Należy dodać, że w związku z kolaboracją z okresu tzw. Państwa Francuskiego szereg osób pozbawiono praw wyborczych.

System wyborczy w metropolii i w Algerze był proporcjonalny; po raz pierwszy w całej rozciągłości zastosowany we Francji według zasady najsilniejszej średniej. Niezależnie od znanych zalet systemu proporcjonalnego na skutek zastosowanej zasady był on szczególnie korzystny dla najsilniejszych ugrupowań.

Udział w referendum połączony z wyborami do Zgromadzenia stanowił czynność nader skomplikowaną. Dla wielu głosujących odpowiedź na pierwsze pytanie wiązała się z wypowiedzią „za” lub „przeciw” Senatowi. Inni głosowali według wskazówek partii, której program popierali lub osób biorących udział w kampanii wyborczej, do których czuli zaufanie. Udział w głosowaniu wzięło blisko 70% uprawnionych do głosowania.

Na pierwsze pytanie „tak” (przeciwko Konstytucji 1875 r.) padło blisko 18 mln głosów (96,4%), przeciwko 700 tys. „nie”.

Na drugie pytanie „tak” (za ograniczoną konstytuanta) odpowiedziało ponad 12 mln. głosujących, przeciwko 6 mln., którzy odpowiedzieli „nie”.

W ten sposób wybrane zostało Zgromadzenie Konstytucyjne o uprawnieniach ograniczonych zgodnie z ustawą konstytucyjną z dnia 2 XI 1945 r. (data promulgacji), na której brzmienie wyrazili zgodę ci, którzy na drugie pytanie odpowiedzieli „tak”.

Wybory przyniosły zwycięstwo trzem partiom związanym programem Narodowej Rady Oporu z tym, że najwięcej głosów i mandatów uzyskała partia komunistyczna, następnie Ruch Chrześcijańsko-Ludowy, a trzecie miejsce — socjaliści. W dalszej kolejności należy wymienić radykałów i zbliżonych¹⁶ i wreszcie skrajną prawicę¹⁷. Ogółem, partie, które wypowiedziały się przeciwko konstytucji 1875 r., uzyskały $\frac{3}{4}$ głosów. Wśród członków Konstytuanty znalazło się 30 kobiet.

¹⁶ Radykałowie, socjalni radykałowie i partia pośrednia między radykałami i socjalistami: Demokratyczne i Socjalistyczne Zjednoczenie Ruchu Oporu.

¹⁷ M. in. Partia Jedności Republikańskiej (później Republikańska Partia Wolności) i Niezależni Republikańscy.

Dane wyborów dla metropolii

Komuniści i zbliżeni	uzyskali 148 mandatów i 5004 tys. głosów (26%)
Socjaliści i zbliżeni	„ 134 „ i 4591 „ „ (24%)
Ruch Chrześcijańsko-Ludowy	„ 141 „ i 4781 „ „ (25%)
Ugrupowania radykałów i zbliżonych	„ 35 „ i 2158 „ „ (12%)
Skrajna prawica	„ 62 „ i 2550 „ „ (13%)

Przy uwzględnieniu głosów, które padły w tzw. Francji Zamorskiej (obszary pozaeuropejskie), komuniści uzyskali ogółem 159 mandatów, Ruch Chrześcijańsko-Ludowy 152 mandaty, zaś socjaliści 146 mandatów.

Dla wyników wyborów charakterystyczna jest klęska ugrupowań skrajnie prawicowych i radykałów, co wiązało się z wyraźnym odwróceniem się mas od partii związanych w osobach niektórych przywódców z polityką monachijską Francji i systemem Vichy, a tym samym z III Republiką, którą radykałowie i prawica próbowali wskrzesić. Z tego nastawienia wyborców skorzystał Ruch Chrześcijańsko-Ludowy, który zebrał przede wszystkim głosy, które przed wojną padłyby zapewne na prawicę i radykałów, to jest głosy klas pośrednich. Komuniści zajęli pierwsze miejsce, przy czym zyskali wiele głosów chłopów. Socjaliści uplasowali się na trzecim miejscu w „wielkiej trójce”. Obie te partie przy stworzeniu koalicji stanowiłyby w Konstytuancie absolutną większość. Ponieważ koalicja: komuniści — Ruch Chrześcijańsko-Ludowy nie była możliwa, zatem od socjalistów i ich polityki w stosunku do zasady jedności akcji obu partii robotniczych zależała najbliższa przyszłość ustrojowa Francji.

2. USTAWA KONSTYTUCYJNA Z 2 XI 1945 R. I PIERWSZA KONSTYTUANTA

Sukces, jaki odnieśli komuniści, członkowie Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego i socjaliści, oddawał im praktycznie decyzję o przyszłych urządzeniach politycznych Francji. Walka o system polityczny Francji miała się rozegrać w Zgromadzeniu Konstytucyjnym przede wszystkim między tymi trzema ugrupowaniami.

Stosownie do wyniku referendum tymczasowy system sprawowania władzy na okres do uchwalenia konstytucji IV Republiki został uregulowany ustawą konstytucyjną z dnia 2 XI 1945 r.

Ponadto ustawa z 2 XI 1945 r. określa w art. 2 uprawnienia konstytucyjne Zgromadzenia, które powinno opracować projekt nowej konstytucji. Projekt po zatwierdzeniu go w głosowaniu ludowym stać się miał ustawą. Uprawnienia ustrojodawcze Konstytuanty wygasają w dniu wejścia w życie konstytucji, lecz nie później niż w 7 miesięcy od zebrania się

Zgromadzenia (art. 6). W przeciwnym razie (tzn. w przypadku nieuchwalenia projektu konstytucji w terminie 7-miesięcznym lub w przypadku odrzucenia go w referendum) następuje rozwiązanie z mocy prawa dotychczasowego Zgromadzenia Konstytucyjnego i wybór w taki sam sposób następnej Konstytuanty (art. 7) o takich samych uprawnieniach. Ustawa z 2 XI 1945 r. ograniczała w odróżnieniu od Zgromadzeń Konstytucyjnych z r. 1792, 1848, 1871 uprawnienia Konstytuanty w czasie i co do samej materii (Konstytuanta uchwała jedynie projekt konstytucji).

System sprawowania władzy uregulowała ustawa z dnia 2 XI 1945 r. w sposób następujący:

Zgromadzenie wybiera Przewodniczącego Rządu, który powołuje Rząd i przedstawia jego skład wraz z programem do aprobaty Zgromadzeniu (art. 1). Widzimy tu zasadniczą różnicę w porównaniu z poprzednim Rządem Tymczasowym, który nie był zależny od Zgromadzenia i koncentrował w sobie całą władzę.

Władza ustawodawcza należy do Zgromadzenia, jednak inicjatywę ustawodawczą ma Zgromadzenie i rząd. Rządowi przysługuje prawo żądania od Zgromadzenia ponownego uchwalenia ustawy i to absolutną większością członków Zgromadzenia. Inicjatywa w sprawie wydatków należy tylko do rządu. Uprawnienia wykonawcze należą do rządu z tym, że szef rządu jest jednocześnie głową państwa.

Rząd jest odpowiedzialny przed Zgromadzeniem, lecz w celu uniknięcia kryzysów rządowych podjęto w ustawie następujące środki: odrzucenie przez Zgromadzenie proponowanego przez rząd tekstu ustawodawczego lub kredytu nie pociąga za sobą ustąpienia rządu, tzn. nie może być traktowane jako faktyczne votum nieufności; cofnięcie zaufania rządowi może nastąpić jedynie w wyniku specjalnego postępowania polegającego na głosowaniu nad wnioskiem o wyrażenie rządowi votum nieufności złożonym na dwa dni przed głosowaniem w Prezydium Zgromadzenia. Głosowanie jest osobiste i publiczne, a wniosek dla przyjęcia wymaga absolutnej większości składu Zgromadzenia (art. 1 ust. 2).

System uregulowany w ustawie z dnia 2 XI 1945 r. nie jest systemem parlamentarno-gabinetowym, nie jest też systemem prezydenckim. Odpowiedzialność szefa państwa, który jest zarazem szefem rządu, przed Zgromadzeniem nie godzi się z systemem prezydenckim. Brak zaś takich uprawnień rządu w stosunku do parlamentu jak: rozwiązanie Zgromadzenia, odraczanie sesji, wreszcie szczególne unormowanie sprawy ustąpienia rządu narusza klasyczny schemat działania systemu parlamentarno-gabinetowego. System ten jest zbliżony do systemu Rządów Zgromadzenia, mimo że rząd korzysta z pewnej swobody działania wobec Zgromadzenia, którego uprawnienia w stosunku do rządu są w związku z tym nieco ograniczone.

Ustawa z 2 XI 1945 r. przyznała Zgromadzeniu w pełni uprawnienia ustawodawcze i prawo inicjatywy ustawodawczej, na równi z rządem, lecz zarazem zaprowadziła w stosunkach między rządem a Zgromadzeniem ograniczony system „hamulców”, charakterystyczny dla rządów parlamentarno-gabinetowych. I tak rząd może żądać w okresie zastrzeżonym dla promulgacji (1 miesiąc) ponownego uchwalenia ustawy, lecz już większością absolutną członków Zgromadzenia, tylko rządowi przysługuje inicjatywa wydatków, wreszcie żądanie wstąpienia rządu wymaga zastosowania specjalnej procedury. Natomiast na rzecz systemu tzw. rządów Zgromadzenia działa przede wszystkim brak odrębnej od szefa rządu instytucji głowy państwa (Prezydenta Republiki) przy istnieniu odpowiedzialności szefa rządu przed Zgromadzeniem.

W funkcjonowaniu ustawy z 2 XI 1945 r. przejawiały się tendencje, które znalazły swe odbicie w obradach nad projektami konstytucji, a także i w samej konstytucji IV Republiki.

Charakterystyczną cechą okresu, w którym obowiązywała ustawa z 2 XI 1945 r., nazywana też niekiedy „Małą Konstytucją” był rząd trójpartyjnego porozumienia: komunistów, socjalistów i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego. Trójpartyjne porozumienie cementował program Narodowej Rady Ruchu Oporu uznany przez trzy wielkie partie. Fakt ten i niechęć do systemu rządów III Republiki akcentowały dominującą w systemie organów państwa rolę Zgromadzenia Konstytucyjnego, której usiłował przeciwstawić się pierwszy szef rządu trójpartyjnego generał de Gaulle¹⁸. De Gaulle zmierzał do rządów parlamentarno-gabinetowych o mocnym zabarwieniu prezydencjalnym, a mówiąc ściślej osobistym, co zresztą było zgodne z jego poglądami politycznymi.

Te dwie różniące się od siebie tendencje nie mogły istnieć długo równolegle. De Gaulle ustępuje. Triumfuje koncepcja rządów Zgromadzenia, której chciał uniknąć de Gaulle i koła zwolenników III Republiki i która w części tylko trzymała się litery ustawy z 2 XI 1945 r.¹⁹. Stosunki między

¹⁸ Wyłoniły się dwie koncepcje koalicji rządowej: 1) komunistyczna — rząd komunistów, socjalistów i radykałów — w nawiązaniu do Frontu Ludowego z 1936 r. i 2) broniona przez Ruch Chrześcijańsko-Ludowy — koalicja trzech wielkich partii z generałem de Gaullem jako szefem rządu, na którą wyraża zgodę partia komunistyczna wobec niechęci socjalistów do rządu na bazie lewicy.

¹⁹ Ustąpienie de Gaulle'a wywołane było konfliktem między szefem rządu a Zgromadzeniem. De Gaulle mianowicie w związku z debatą budżetową w dniach 31 XII 1945 r. i 1 I 1946 r. odmówił pełnienia swych funkcji w przypadku, gdyby Zgromadzenie zredukowało o 25% kredyty na cele wojskowe. Na to większość Zgromadzenia powołała się za pośrednictwem przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej deputowanego socjalistycznego André Philipa na przepis ustawy z 2 XI 1945 r., że odmowa kredytu przez Zgromadzenie nie pociąga za sobą dymisji rządu. Temu stanowisku, wyrażającemu zasadę, że rząd nie działa według własnej linii, a jest wy-

Zgromadzeniem a rządem nie dają powodu do konfliktu, co dzieje się niewątpliwie dzięki trójpartyjnemu porozumieniu, które jest treścią tych stosunków. Ta sytuacja będzie trwała aż do uchwalenia konstytucji IV Republiki i ukonstytuowania się nowych organów i instytucji. Interpretacja ustawy z 2 XI 1945 r. podkreślająca pełne podporządkowanie rządu Zgromadzeniu oddziaływała silnie na pierwszy projekt konstytucji, a przejawiała się także i w konstytucji IV Republiki. Trójpartyjne rządy w dziedzinie gospodarczej wyraziły się przeprowadzeniem nacjonalizacji szeregu gałęzi gospodarki narodowej. Było to realizacją programu Narodowej Rady Ruchu Oporu. I tak ustawą z dnia 3 XII 1945 r. znacjonalizowano wielkie zakłady kredytowe: Bank Francuski, Crédit Lyonnais, Société Générale, Comptoir National d'Escompte, Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie, ustawą z 8 IV 1946 r. znacjonalizowano wytwarzanie, przekazywanie i dystrybucję energii elektrycznej i gazu, 25 IV 1946 r. uchwaliło Zgromadzenie Konstytucyjne nacjonalizację towarzystw ubezpieczeniowych. Zgromadzenie 23 IV 1946 r. postanowiło na wniosek deputowanych komunistycznych odbyć specjalne posiedzenie poświęcone nacjonalizacji pozostałych w prywatnym władaniu kopalni węgla (chodziło o rozciągnięcie nacjonalizacji na wszystkie zagłębia węglowe, kopalnie węgla, bowiem w departamentach Nord i Pas de Calais przeszły na własność państwa ordonansem z 13 XII 1944 r.), które przeszły na własność państwa ustawą z 17 V 1946 r. Fakt nacjonalizacji szeregu gałęzi gospodarki Francji również nie pozostał bez wpływu na obrady nad projektami konstytucji i na ich treść.

3. PROJEKT KONSTYTUCJI Z 19 IV 1946 R.

Zgromadzenie Konstytucyjne powierzyło zadanie opracowania konstytucji, a wyrażając się ściślej jej projektu, Komisji Konstytucyjnej wybranej z łona Zgromadzenia na zasadzie proporcjonalnego udziału przedstawicieli poszczególnych ugrupowań i złożonej z 42 członków. W ten sposób Komisja była odpowiednio zmniejszonym odbiciem Zgromadzenia²⁰. Komisja rozpoczęła swe prace dnia 4 XII 1945 r.

konawcą polityki Zgromadzenia, przeciwstawił de Gaulle stanowisko rządu niezależnego, którego szef w razie braku porozumienia między nim a Zgromadzeniem ma prawo, a nawet obowiązek zrezygnować ze swych funkcji. Ostatecznie w sprawie kredytów na cele wojskowe uzyskano kompromisowe wyjście, lecz brak zgody między szefem rządu a komunistami i socjalistami, co do zasadniczej sprawy stosunków między Zgromadzeniem a rządem doprowadził wkrótce, bo 20 I 1946 r., do rezygnacji de Gaulle'a ze stanowiska szefa rządu („Journal Officiel” — Assemblée Nationale Constituante, Débats, s. 732).

²⁰ Komisja składała się z 12 komunistów (w tym jeden zbliżony), 11 członków Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, 10 socjalistów, 3 członków Jedności Republikań-

Jak już zauważyliśmy na innym miejscu, o rozstrzygnięciu problemu konstytucyjnego mogła zdecydować jedynie koalicja dwóch wielkich partii: komunistów i socjalistów lub socjalistów i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego (kombinacja komuniści — Ruch Chrześcijańsko-Ludowy nie wchodziła w rachubę), ewentualnie zgoda trzech wymienionych partii. Inne ugrupowania praktycznie w grę nie wchodziły, co wynika z ilości przypadłych im mandatów i co za tym idzie ilości członków w Komisji Konstytucyjnej.

O ogólnych założeniach programów konstytucyjnych każdej z trzech wielkich partii była mowa poprzednio. Jak wiadomo, w zasadzie trzy wielkie partie, wychodzące ze wspólnie uznanego programu Rady Narodowej Ruchu Oporu, godziły się co do ogólnych założeń przyszłego ustroju gospodarczego i społecznego i wynikającej zeń sfery wolności obywatelskich. Różnice natomiast przejawiały się w sprawie organizacji organów państwowych. Różnice te doprowadziły — jak się przekonamy — do rozbięcia trójpartyjnego porozumienia, kiedy przyszło do uchwalenia przez Zgromadzenie projektu konstytucji. Poszło o pozycję w systemie organów państwowych Zgromadzenia Narodowego. Komuniści i socjaliści wypowiedzieli się za parlamentem jednoizbowym pozbawionym ograniczeń charakterystycznych dla tradycyjnego systemu parlamentarnego: dwuizbowości i podziału władzy z wynikającym zeń systemem przeciw i równowagi między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ruch Chrześcijańsko-Ludowy natomiast i pozostałe ugrupowania, bez względu na to w jakim stopniu krytycznie odnosiły się do systemu III Republiki uważały za niezbędne władzę w państwie podzielić między Zgromadzenie narodowe i inne organy mające dla niego stanowić przeciwwagę. O ile komuniści i socjaliści przyjmowali w zasadzie, lecz z pewnymi odchyleniami koncepcję rządów Zgromadzenia, o tyle Ruch Chrześcijańsko-Ludowy opierał swoją koncepcję systemu państwowego m. in. na dwuizbowym parlamencie, instytucji Prezydenta Republiki powołującego rząd odpowiedzialny przed parlamentem i wybieranego przez obie izby poszerzone o przedstawicieli samorządu i terytoriów zamorskich oraz na specjalnej instytucji badającej zgodność ustaw z konstytucją²¹.

Różnice między tymi koncepcjami sprowadzały się w zasadzie do problemu: w jakim stopniu nowa konstytucja ma naruszyć dla Francji tradycyjny od dziesiątków lat system rządzenia i zagrozić tym samym „dyktaturą” Zgromadzenia i wstrząsami społecznymi utrwalony porządek rzeczy. Problem pozycji i roli Zgromadzenia Narodowego pojawił się

skiej, 3 członków Demokratycznego i Socjalistycznego Zjednoczenia Ruchu Oporu (w tym jeden zbliżony), jednego niezależnego i dwóch radykałów.

²¹ Por. *Séances de la Commission de la Constitution, Comptes Rendus Analytiques*, w szczególności s. 29—41 i 77—101.

jako centralne zagadnienie przyszłej konstytucji. Obawa przed nieograniczoną władzą Zgromadzenia Narodowego, która niepokoiła de Gaulle'a jako szefa Rządu Tymczasowego, w niemniejszym stopniu niepokoiła Ruch Chrześcijańsko-Ludowy²². Ten ostatni zajął w Konstytucyjnym gruncie rzeczy tradycyjną pozycję otoczenia organu przedstawicielskiego instytucjami, których ostatecznym celem jest hamować swobodę działania tego organu. O ile stanowisko Ruchu niewątpliwie było bliskie innym partiom burżuazyjnym i systemowi III Republiki właśnie z racji dbania o to, aby Zgromadzenie Narodowe miało w innych organach przeciwwagę, o tyle koncepcje konstytucyjne komunistów i socjalistów nawiązywały do francuskiej tradycji republikańskiej z okresu Konwencji wzbożonej problematyką społeczną XX wieku. Wydaje się, że na projekt konstytucji nie były bez wpływu stosunki, jakie ułożyły się pod rządami ustawy konstytucyjnej z 2 XI 1945 r. i jakie charakteryzowały się przewagą Zgromadzenia, co zmusiło zresztą de Gaulle'a do ustąpienia ze stanowiska szefa rządu. Wreszcie przeprowadzenie w okresie Konstytucyjnym nacjonalizacji szeregu dziedzin gospodarki narodowej wskazywało z jednej strony na nowe perspektywy społeczno-gospodarcze Francji, co znalazło wyraz w wprowadzeniu nie znanych dotąd we Francji praw społeczno-gospodarczych, wyrażonych w deklaracji praw projektu konstytucji, a z drugiej budziło niepokój ugrupowań burżuazyjnych o przyszłe losy kapitalistycznego ustroju przy dalszym istnieniu rządów Zgromadzenia we Francji.

Projekt Konstytucji uchwalony ostatecznie 19 IV 1946 r. przez Zgromadzenie Konstytucyjne 309 głosami komunistów, socjalistów i zbliżonych do tych partii przeciwko 249 głosom członków Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego i prawie wszystkich pozostałych deputowanych był kompromisem w dziedzinie organizacji władzy między programem konstytucyjnym partii socjalistycznej a programem partii komunistycznej, aczkolwiek bliższy był nieco temu ostatniemu. Koncepcja konstytucyjna partii komunistycznej przejawiała się w przyjęciu w zasadzie systemu rządów Zgromadzenia, co znalazło bardzo dobitny wyraz w tytule II części projektu Konstytucji traktującej o organizacji sprawowania władzy: „O suwerenności i Zgromadzeniu Narodowym”. Jednak komuniści ustąpili z takich założeń swojego projektu jak: odwoływalność deputowanych, wybieralność sędziów i zgodzili się na pewne koncesje na rzecz tradycyjnego układu stosunków między parlamentem a organami wykonawczymi. Socjaliści reprezentując w swym projekcie również podporządkowanie organów rządowych Zgromadzeniu Narodowemu, domagali się jednak mediacji wyborców w przypadku odmowy zaufania rządowi przez Zgro-

²² Annales de l'Assemblée Nationale Constituante élue le 21 X 1945, s. 1624 i s. 2063.

madzenie, czyli rozwiązania w takiej sytuacji Zgromadzenia i odwołania się do narodu. Uwzględnienie tego postulatu w projekcie konstytucji nastąpiło w formie częściowej i obstawione zostało tyloma trudnościami, że jego praktyczna wartość nie byłaby zapewne duża^{22a}. Socjaliści, którzy po ustąpieniu de Gaulle'a ze stanowiska szefa rządu utworzyli z komunistami większość przeciwko Ruchowi Chrześcijańsko-Ludowemu w zakresie projektu konstytucji, usiłowali szereg spraw spornych między nimi i komunistami z jednej strony a Ruchem Chrześcijańsko-Ludowym z drugiej rozwiązać kompromisowo, skłaniając się w pewnej mierze do rządów parlamentarno-gabinetowych przez wzmocnienie pozycji Prezydenta Republiki, utworzenie obok Zgromadzenia Narodowego dwóch ciał o uprawnieniach przyznawanych izbie drugiej i wyposażenie rządu w prawo stawiania kwestii zaufania²³. Nie mogąc jednak uzyskać kompromisu — mimo wysiłku socjalistycznego przewodniczącego Zgromadzenia Konstytucyjnego V. Auriola — między stanowiskami komunistów i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, większość komunistyczno-socjalistyczna zdecydowała się wziąć sama odpowiedzialność za projekt konstytucji powierzając obronę swego stanowiska Pierre Cotowi, który opuścił szeregi radykałów i przystąpił do grupy Republikanów i Członków Ruchu Oporu, zbliżonej do partii komunistycznej. Pierre Cot został wybrany w dniu 5 IV 1946 r. głównym sprawozdawcą projektu, który wkrótce został przedstawiony Zgromadzeniu Konstytucyjnemu do zatwierdzenia²⁴.

^{22a} Projekty konstytucji partii socjalistycznej i partii komunistycznej por. Georges Berlia, *L'élaboration de la constitution par l'Assemblée Nationale Constituante*, Revue du droit public, 1946, s. 156 i następne.

²³ O kompromisowej treści projektu konstytucji mówił m. in. J. Duclos imieniem komunistów i Guy Mollet socjalistyczny przewodniczący Komisji Konstytucyjnej podczas debaty w dniu 19 IV 1946 r. — *Annales...*, o. c., s. 2064 i 2068.

²⁴ Pierwszym przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej był André Philip (socjalista) zaś sprawozdawcą generalnym Francois de Menthon (Ruch Chrześcijańsko-Ludowy). W okresie od grudnia do końca stycznia 1946 r. Komisja Konstytucyjna rozpatruje podstawowe zagadnienia przyszłej konstytucji, według ustalonego porządku, nie czyni jednak podstawą swej pracy żadnego ze złożonych przez partię socjalistyczną i partię komunistyczną projektów konstytucji. Pod koniec tego okresu pod wpływem pewnego napięcia, jakie wytworzyło się między szefem rządu de Gaulle'em a Konstytuanta, wykształca się większość socjalistyczno-komunistyczna. Następnie w okresie od końca stycznia do końca marca następuje zmiana na stanowisku przewodniczącego Komisji. A. Philip zostaje zastąpiony przez Guy Molleta (również socjalista). V. Auriol powołany w międzyczasie na stanowisko przewodniczącego Zgromadzenia usiłuje zbliżyć punkty widzenia większości socjalistyczno-komunistycznej i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego. Mediacje i pertraktacje w celu uzgodnienia wspólnej platformy nie dają rezultatu, a nawet sprawozdawca generalny z ramienia Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego i dwaj inni sprawozdawcy szczególnie, również członkowie tej partii, rezygnują z pełnienia swych funkcji. Ostatni okres od końca marca do 19 kwietnia 1946 r. charakteryzuje się rezygnacją z porozumienia z Ruchem Chrześcijańsko-Ludowym i objęciem funkcji generalnego

Projekt konstytucji wychodzi z francuskich tradycji republikańskich, uwzględnia jednak problematykę społeczną nie znaną dotąd konstytucjom francuskim. Projekt składa się z dwóch części: Deklaracja Praw Człowieka i Instytucje Republiki.

Mimo zastrzeżeń części Zgromadzenia nie pozostawiono jak dotąd tradycyjnej Deklaracji Praw z 1789 r., uzupełnionej nowymi prawami, lecz opracowano nowy tekst.

Porównując tradycyjną Deklarację Praw z 1789 r. z Deklaracją projektu konstytucji widzimy wyraźnie nowe ujęcie tej ostatniej. Nowa deklaracja jest rozbudowana w porównaniu z deklaracją z 1789 r. i stanowi integralną część projektu konstytucji wzorem lat 1793—1795 i 1848, a w przeciwieństwie do konstytucji z 1875 r. Składa się z dwóch działów: 1) Wolności i 2) Prawa Ekonomiczne i Społeczne.

Ad 1) W art. 1 mamy wyraźne poręczenie kobietom równych z mężczyznami praw we wszystkich dziedzinach życia. Art. 2 stwierdza, że źródłem wszelkiego zwierzchnictwa jest lud. Ustawa jest wyrazem woli ludu. Wolę tę wyrażają reprezentanci wybrani przez lud. Charakterystyczne jest pominięcie wymienionej w deklaracji z 1789 r. zasady podziału władzy. Wszyscy przynależni do Unii Francuskiej, a więc krajowcy — mieszkańcy kolonii mają równy dostęp do wszystkich zajęć i zawodów; dostęp do urzędów publicznych mają ci przynależni do Unii Francuskiej, którzy są obywatelami francuskimi (art. 18). Do wolności obywatelskich zaliczono zasadę, że ustawa nie może działać wstecz (art. 10). Obowiązek obywatela do oporu przeciw rządowi, który gwałci wolność i prawa obywatelskie (art. 21), jest powtórzeniem tego, co Deklaracja 1793 r. nazywała najświętszym prawem i najniezbędniejszym obowiązkiem ludu w przypadku pogwałcenia przez rząd praw ludu (art. 35).

Należy podkreślić, że sformułowania wolności obywatelskich nie są tak kategoryczne, jak było to w Deklaracji z 1789 r., lecz dopuszczają możliwość ograniczenia wolności przez ustawodawcę. I tak art. 3 traktujący o wolności czynienia tego, co nie narusza praw innych ludzi dodaje, że warunki korzystania z wolności są określone przez ustawę. W art. 14 czytamy o swobodzie mówienia, pisania, drukowania i publikowania z warunkiem, że swoboda ta nie może być nadużywana do pogwałcenia wolności, poręczonych w Deklaracji lub dla naruszenia czci innego człowieka. Również art. 17 przewiduje, że prawo do swobodnego zrzeszania się nie może naruszać wolności zagwarantowanych Deklaracją.

Charakterystyczna jest treść art. 19 Deklaracji, z której wynika, że

sprawozdawcy Komisji przez P. Cota, reprezentującego stanowisko większości socjalistyczno-komunistycznej. Zgromadzenie Narodowe w dniach 7—21 marca przyjmuje Deklarację Praw, w dniach 9—19 kwietnia wypowiada się co do całości projektu i uchwała projekt 19 kwietnia 1946 r.

pewne wolności obywatelskie mogą ulec zawieszeniu w granicach i formach przewidzianych przez ustawę, skoro Zgromadzenie Narodowe większością głosów uzna, że Republika znajduje się w niebezpieczeństwie.

Ad 2) Dział drugi Deklaracji charakteryzuje się tym, że wprowadza nieznane Deklaracji z 1789 r. prawa obywatela do żądania na jego rzecz pewnych świadczeń od państwa. Deklaracja nie ogranicza się do zakreslenia zakresu wolności obywatelskich, których państwo nie może przekroczyć, do ustanowienia obowiązku powstrzymania się państwa od ingerencji w sferę zastrzeżoną swobodnej działalności jednostki, lecz idzie dalej, stwierdzając, że „...istota ludzka posiada wobec społeczeństwa prawa, które poręczają jej obok nietykalności i godności osobistej pełny rozwój fizyczny, intelektualny i moralny [podkreślenie moje J. S.]. Ustawy określają wykorzystanie tych praw” (art. 22). Deklaracja zawiera w drugim dziale szereg postanowień dotyczących konstytucyjnego zabezpieczenia obywatelom prawa: do ochrony zdrowia, do swobodnego rozwoju rodziny, do kultury i wykształcenia, do wypoczynku i wczasów, do ustalania za pośrednictwem delegatów warunków pracy, do udziału w kierowaniu przedsiębiorstwem i do przyzwoitej renty na wypadek niezdolności do pracy lub niemożności pracy. Deklaracja podnosi do rzędu reguł konstytucyjnych normy dotyczące stosunków między pracownikami a pracodawcami, nie rozróżniając między funkcjonariuszami i innymi osobami zatrudnionymi w aparacie państwowym a pracownikami przedsiębiorstw prywatnych i innych zakładów pracy. Deklaracja stawia jako zasadę konstytucyjną, każdego obowiązującą: obowiązek pracy i prawo do otrzymania pracy bez względu na pochodzenie człowieka, jego przekonania i wiarę. Inne postanowienia Deklaracji dotyczą prawa do słusznego wynagrodzenia, do obrony interesów pracownika w drodze akcji związkowej i do ustalania za pośrednictwem delegatów warunków pracy. Art. 32 stwierdza, że „prawo do strajku jest uznane w ramach ustaw, które je normują” bez zastrzeżenia, że prawo to nie może dotyczyć funkcjonariuszy państwowych.

Wreszcie Deklaracja w drugim dziale stanowi normy wytyczające politykę ekonomiczną państwa. Art. 36 ust. 2 przewiduje wyjęcie spod własności prywatnej tych dóbr i przedsiębiorstw, których eksploatacja ma albo przyjmuje charakter służby publicznej lub monopolu faktycznego. Z tym sformułowaniem wiąże się okoliczność, że prawo własności „nie-naruszalne i święte” według Deklaracji z 1789 r. i uznane przez nią za warunek wolności indywidualnej, za prawo naturalne stojące nad prawem stanowionym, zostało uznane w Deklaracji za funkcję społeczną²⁵. Wskazują na to art. 35 i art. 36 Deklaracji określające własność

²⁵ Por. J. Lafférière, o. c., s. 911.

jako nienaruszalne prawo używania, korzystania i rozporządzania dobrami zapewnionymi każdemu przez ustawę z tym, że prawo to nie może być wykonywane wbrew pożytkowi społecznemu i w sposób naruszający bezpieczeństwo, wolność, egzystencję lub własność innej osoby. Uznanie, kiedy zachodzą warunki wykorzystywania prawa własności wbrew pożytkowi społecznemu, zależy od ustawy. Na miejsce metafizycznych, wpływających z prawa natury pojęć „świętości i nienaruszalności” prawa własności w Deklaracji z 1789 r. projekt konstytucji z 19 IV 1946 r. stawia pozytywne ujęcie tego prawa. Nienaruszalność nie ma charakteru absolutnego, lecz jest po prostu „prawem używania, korzystania i rozporządzania dobrami, które na mocy obowiązujących ustaw (podkreślenie moje J. S.) są przedmiotem własności prywatnej”. O zakresie własności prywatnej decyduje ustawodawca w oparciu o konstytucyjną zasadę, że prawo własności prywatnej o tyle może istnieć, o ile jego wykonywanie nie jest sprzeczne z pożytkiem społeczeństwa. To ujęcie prawa własności jest nawiązaniem do sformułowania projektu deklaracji praw zgłoszonego przez Robespierre’a w Konwencji z 24 IV 1793 r.²⁶

Wreszcie art. 39 wylicza podstawowe obowiązki obywatelskie.

Deklaracja Praw w projekcie konstytucji z 19 IV 1946 r. jest niewątpliwym novum w porównaniu z konstytucją z 1875 r., która w ogóle deklaracji praw była pozbawiona. Deklaracja praw stanowi integralną część konstytucji, co uniemożliwia traktowanie sformułowań Deklaracji jako pewnych idei czy zasad pozbawionych mocy prawnej. Takie traktowanie w teorii i praktyce Deklaracji Praw z 1789 r. było nader powszechne w okresie III Republiki²⁷, aczkolwiek zdarzały się stanowiska przeciwnie, które w Deklaracji Praw widziały normy prawne ponadkonstytucyjne²⁸.

Potraktowanie przez projekt konstytucji z 19 IV 1946 r. Deklaracji Praw jako integralnej części konstytucji było wyrazem postawienia wolności i praw obywatelskich na równi z innymi postanowieniami konstytucji²⁹. To musiało pozbawić Deklarację pewnej kategoryczności sformułowań, jaką miała jej wielka poprzedniczka z 1789 r. i dopuścić możliwość ograniczeń jej postanowień przez ustawodawcę, a nawet zawieszenia przez Zgromadzenie Narodowe, gdy Republika znalazłaby się w niebezpieczeństwie (art. 19).

Na tym sprawa się nie wyczerpuje. Jak wiadomo, Deklaracja Praw jest nie tylko nierozłączną częścią projektu, lecz jest to nowa Dekla-

²⁶ Por. Konstanty Grzybowski, o. c., s. 30.

²⁷ Por. np. A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 8 wydanie, t. I, s. 591 i Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. II, s. 581 nn.

²⁸ Por. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, s. 159 i t. III, s. 561.

²⁹ Por. *Séances de la Commission de la Constitution*, s. 486.

racja nie indywidualistyczna, jak tamta z 1789 r., lecz społeczna, nie tylko o treści politycznej, lecz i gospodarczej, nie tylko żądająca od państwa zaniechania takiego czy innego postępowania w stosunku do obywatela, lecz także nakazująca państwu dokonywanie określonych świadczeń na rzecz obywatela i społeczności, co więcej określająca nie tylko obowiązki państwa wobec obywatela, lecz i odwrotnie — obywatela wobec państwa (co prawda bardzo ogólnie).

Inne niż tradycyjne ujęcie prawa własności, prawo do strajku, prawo do koalicji, prawo pracowników do udziału w ustalaniu warunków pracy i w kierowaniu przedsiębiorstwem — oto cechy konstytucji stwarzające legalne warunki przejścia od kapitalizmu do socjalizmu.

W związku z wiążącym ustawodawstwo zwykle charakterem postanowień Deklaracji w projekcie konstytucji z 10 IV 1946 r., pojawiła się w obradach Komisji Konstytucyjnej sprawa kontroli konstytucyjności ustaw. Komisja odrzuciła kontrolę konstytucyjności ustaw przez sądy czy też przez specjalny Trybunał Konstytucyjny, przejęła natomiast koncepcję kontroli w drodze referendum ³⁰.

W toku jednak dalszych obrad Komisji Konstytucyjnej sprawa kontroli konstytucyjności ustaw nie była kontynuowana i w projekcie Konstytucji z 19 IV 1946 r. nie znalazła odzwierciedlenia. Należy tu podkreślić, że brak sądowej kontroli zgodności ustaw z konstytucją był w ogóle cechą charakterystyczną francuskiego konstytucjonalizmu włączając z III Republiką i opierał się na klasycznej koncepcji francuskiego prawa państwowego, mianowicie na zasadzie, że ustawa będąc wyrazem zwierzchniej woli narodu nie może podlegać kontroli organu nie przedstawicielskiego, choćby nawet działającego na zasadzie niezawisłości ³¹.

Część druga projektu z 19 IV 1946 r. nosi tytuł „Instytucje Republiki”. Przeniknięta tym samym duchem tradycji republikańskich i demokratycznych co Deklaracja Praw głosi ona rządy ludu sprawowane za pośrednictwem deputowanych, wybieranych do Zgromadzenia Narodowego. Projekt konstytucji przekształca dotychczasowe Imperium Francuskie w Unię składającą się z metropolii i terytoriów zamorskich z jednej strony oraz z tzw. państw stowarzyszonych z drugiej.

³⁰ Ibidem, s. 133.

³¹ Kontrola sądowa konstytucyjności ustaw zyskała sobie po wojnie we Francji wielu zwolenników. W okresie odpowiadającym debatom nad projektem konstytucji por. np. Georges Morange, *Principes contenus dans les déclarations des droits*, Revue de droit public 1945, s. 242—243, Georges Berlia, *Le projet de constitution française du 19 IV 1946*, Revue de droit public 1946, s. 234. Odrzucenie przez Komisję Konstytucyjną zasady badania zgodności ustaw z konstytucją było bezpośrednią przyczyną przejścia Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego na pozycję opozycji w stosunku do projektu konstytucji por. *Séances de la Commission de la Constitution*, s. 618—622.

Pozycja Zgromadzenia Narodowego w projekcie konstytucji jest tego rodzaju, że można określić system sprawowania władzy uregulowany w projekcie jako rządy Zgromadzenia z pewnymi odchyleniami na rzecz systemu parlamentarno-gabinetowego.

Zgromadzenie Narodowe — organ ustawodawczy — jest jednoizbowe. Pochodzi ono z wyborów odbywanych co pięć lat w głosowaniu powszechnym. Wyborcami są Francuzi i przynależni francuzcy — pełnoletni, bez względu na płeć. Czynne prawo wyborcze wymaga ukończenia 20 lat, bierne 23 lata. Obok Zgromadzenia Narodowego istnieje Rada Unii Francuskiej wybierana na 4 lata przez rady generalne departamentów i zgromadzeń lokalnych terytoriów zamorskich. Rada Unii jest organem doradczym. W wypadku różnicy zdań między Zgromadzeniem a Radą Unii w sprawie projektu ustawy decyduje w powtórnym głosowaniu stanowisko Zgromadzenia. Prezydenta Republiki wybiera tylko Zgromadzenie Narodowe. Zasada jednoizbowego Zgromadzenia Narodowego została przyjęta przez Komisję Konstytucyjną większością głosów komunistów i socjalistów przeciwko głosom Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego i radykałów. Ci ostatni żądali, aby Rada Unii stanowiła integralną część parlamentu. Odrzucenie tego żądania przez komunistyczną i socjalistyczną większość było jedną z przyczyn wypowiedzenia się Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego przeciwko projektowi z 19 IV 1946 r.³² Obok Rady Unii Francuskiej jako drugie ciało doradcze miała działać Rada Ekonomiczna.

Mimo zastrzeżeń generalnego sprawozdawcy P. Cota, że projekt konstytucji z 19 IV 1946 r. nie stwarza systemu rządów Zgromadzenia, analiza tekstu konstytucji pozwala stanowisko to zakwestionować, aczkolwiek pewne raczej zewnętrzne rozwiązania projektowanego systemu potwierdzały pogląd generalnego sprawozdawcy. Nie była to jednak istota rzeczy.

I tak na czele państwa stoi Prezydent Republiki, który pełni tradycyjne funkcje głowy państwa, lecz w odróżnieniu od Prezydenta III Republiki nie powołuje Prezesa Rady Ministrów i nie korzysta z prawa łaski. Prezydent Republiki wybierany jest na lat 7 przez Zgromadzenie Narodowe, które wybiera również Prezesa Rady Ministrów, mianowanego na podstawie tego wyboru dekretem przez Prezydenta Republiki (czysta formalność).

Kompetencje Prezesa Rady Ministrów są rozszerzone w porównaniu z kompetencjami szefa rządu III Republiki. Ale za to Prezes Rady Ministrów jest właściwie całkowicie uzależniony od Zgromadzenia. Widać tu

³² Odpowiednia poprawka Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego została 288 głosami przeciwko 26 — odrzucona w głosowaniu w Zgromadzeniu Narodowym dnia 15 IV 1946 r. — *Annales de l'Assemblée Nationale Constituante*, s. 1850.

jakby rozwój zgody z tendencją wyrażoną nader wyraźnie w ustawie konstytucyjnej z 2 XI 1945 r. Mianowicie projekt konstytucji nie pozwala ustąpić szefowi rządu, chyba w wyniku odmówienia rządowi zaufania przez Zgromadzenie absolutną większością głosów i w przepisany trybie. Ponieważ Prezes Rady Ministrów jest wybierany przez Zgromadzenie, a nie desygnowany przez Prezydenta Republiki, można go uważać — zgodnie z francuską terminologią — za agenta Zgromadzenia, a ściśle mówiąc jego większości. W ogóle Zgromadzenie dominuje nad rządem^{32a}. Rząd nie dysponuje środkami oddziaływania na Zgromadzenie: nie zwołuje sesji Zgromadzenia, służy mu co prawda prawo rozwiązania Zgromadzenia, lecz tylko w drugiej połowie kadencji po spełnieniu się skomplikowanych warunków (dwukrotne uchwalenie w ciągu roku votum nieufności przez Zgromadzenie) z tym, że po rozwiązaniu Zgromadzenia rząd przestaje istnieć, a nowy rząd tworzy przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, którego obowiązany jest powołać na stanowisko Prezesa Rady Ministrów Prezydenta Republiki. Rząd nie ma również prawa żądania powtórnego uchwalenia ustawy przez Zgromadzenie (veto ustawodawcze).

Należy ponadto podkreślić, że Zgromadzenie Narodowe powołuje Trybunał Stanu dla sądenia ministrów za zbrodnie i występki popełnione w wykonywaniu funkcji urzędowych. Na ogólną liczbę 30 członków Trybunału 20 powinno pochodzić spośród członków Zgromadzenia, a 10 spoza ich grona.

Zupełnie nową instytucją jest Rada Magistratury, której zadaniem miało być m. in. powoływanie sędziów, administracja sądownictwa i wykonywanie prawa łaski. Przewodniczącym Rady jest Prezydent Republiki, a 6 spośród 12 jej członków powołuje Zgromadzenie Narodowe. Koncepcja Rady Magistratury oddawała Zgromadzeniu wpływ na wymiar sprawiedliwości, który we Francji dotąd był uważany za gałąź administracji, o tyle, że nominacja sędziów należała do uprawnień władzy wykonawczej.

W konkluzji możemy stwierdzić, że Zgromadzenie Narodowe rozporządza niemal wszystkimi istotnymi uprawnieniami rozbitymi w klasycznym systemie parlamentarnym między podzielony na dwie izby parlament a władzę wykonawczą, tj. Prezydenta Republiki i rząd. Jeżeli została się instytucja Prezydenta Republiki jako pozostałość dawnego systemu III Republiki, to za cenę przekreślenia jego uprawnień: tych wynikających z litery konstytucji 1875 r. i tych wytworzonych w drodze praktyki III Republiki. Trafnie wyraził się Leon Blum, że Prezydent Republiki pozbawiony jedynego realnego uprawnienia, jakim rozporządzał za III Republiki, tj. prawa wyboru szefa rządu, może być tylko dekoracją

^{32a} Por. Paul Bastid, o. c., s. 330. „Egzekutywa nie ma charakteru reprezentacyjnego, lecz jest tylko agentem Zgromadzenia”.

i symbolem³³. Inne organy bądź zależą od Zgromadzenia, jak np. rząd, bądź mają tylko charakter doradczy jak: Rada Unii i Rada Ekonomiczna³⁴.

Odstępstwa od systemu rządów Zgromadzenia na rzecz systemu parlamentarno-gabinetowego działającego we Francji III Republiki mają w założeniach projektu konstytucji z 19 IV 1946 r. w istocie rzeczy charakter wyjątku^{34a}.

Od zasady nazywanej rządami Zgromadzenia istnieje jeszcze jeden — rzec można — wyjątek. Mianowicie zmiana konstytucji wymaga nie tylko zgody Zgromadzenia Narodowego, lecz zatwierdzenia przez lud w głosowaniu ludowym.

Dla pełności obrazu należy dodać, że projekt konstytucji z 19 IV 1946 r. stawia zasadę zarządu jednostkami podziału terytorialnego kraju, czyli — jak je nazywa — wspólnotami terytorialnymi (gminami, departamentami, terytoriami i federacjami zamorskimi), przez rady wybierane w głosowaniu powszechnym. Organem wykonawczym rad departamentalnych byłby nie prefekt, jak to jest obecnie, lecz przewodniczący rady. Wyraźnie występuje tu tendencja ograniczenia władzy rządowej w terenie, której przedstawicielem i piastunem w systemie III Republiki był prefekt.

Stosunek Francji metropolitalnej do terytoriów zamorskich nie został bliżej w projekcie z 19 IV 1946 r. wyjaśniony poza postawieniem zasady administracyjnej autonomii terytoriów zamorskich i ich grup lub federacji.

4. REFERENDUM LUDOWE Z 5 V 1946 R.

Zgodnie z ustawą z 2 XI 1945 r. o tymczasowym systemie sprawowania władzy projekt konstytucji z 19 IV 1946 r. poddany został pod głosowanie ludowe. Głosowanie ludowe poprzedziła namiętna kampania za i przeciw projektowi. Przeciwnicy projektu, do których zaliczali się od dawna m. in. radykali, Republikańska Partia Wolności (dawniej Jedność Republikańska), a później Ruch Chrześcijańsko-Ludowy wysuwali jako główne argumenty: porzucenie tradycyjnego i absolutnego sformułowania w Deklaracji Praw prawa własności na rzecz sformułowania, które zakres prawa własności uzależniało od woli ustawodawcy, dalej pominięcie w projekcie gwarancji konstytucyjnej dla wolności nauczania

³³ „Un rouage embarrassant ou inutile”. „Le populaire” z 13 XII 1945 r.

³⁴ Por. Paul Bastid, o. c., s. 330, 331, 335; J. Lafférière, o. c., s. 924; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1949, s. 303; Por. także wykaz autorów podzielających ten powszechny pogląd w *Précis de droit constitutionnel*, M. Prélôt, 1955, s. 256.

(na skutek niemożności osiągnięcia porozumienia) i wreszcie organizacja władzy publicznej sprzyjająca wybitnie „dyktaturze” większości Zgromadzenia, której nie będą w stanie przeciwstawić się — zdaniem ich — ani organy wykonawcze, ani niezależne sądownictwo, ani Rada Unii pozabawiona cech tradycyjnej izby drugiej.

Zwolennicy projektu z 19 IV 1946 r., tj. komuniści i socjaliści, a także niektóre inne organizacje jak np. Generalna Konfederacja Pracy, podkreślali postępowy, a zarazem realny charakter Deklaracji Praw oraz koncepcje organizacji władzy w oparciu o zwierzchnictwo Zgromadzenia Narodowego z pewnym uwzględnieniem jednak tradycyjnego systemu przeciw- i równowagi. Zwolennicy projektu podkreślali również, że uchwalenie konstytucji skończy z tymczasowością sprawowania władzy, która niewątpliwie utrudniała Francji wyjście z trudności okresu powojennego.

W kampanii wyborczej starły się ze sobą dwie koncepcje: jedna oddająca pełnię władzy Zgromadzeniu Narodowemu i druga upatrująca w takiej władzy Zgromadzenia zagrożenie wolności indywidualnej w formie „dyktatury” organu przedstawicielskiego.

Przeciwnikom projektu konstytucji poszli na rękę socjaliści, o tyle, że kierownictwo ich partii odrzuciło proponowaną przez partię komunistyczną koncepcję wspólnej kampanii za projektem konstytucji, uzasadniając ten krok potrzebą zachowania przez każdą z partii robotniczych niezależności swej doktryny i stanowiska politycznego.

Referendum, które odbyło się 5 maja 1946 r. przyniosło zwycięstwo niewielką większością głosów zwolennikom „nie”. Na blisko 26 milionów uprawnionych do głosowania ludowego nie wzięło udziału w głosowaniu około 5 milionów. Za projektem wypowiedziało się 9 454 034, przeciwko 10 584 359 głosów, co procentowo dawało 47% „tak” i 53% „nie”. Analiza głosów wykazała, że ogółem komuniści i socjaliści utracili około pół miliona głosów w porównaniu z rezultatami wyborów październikowych.

Okoliczności, na które powoływały się w propagandzie przeciwko projektowi konstytucji partie burżuazyjne, jak np. nowa formuła prawa własności w projekcie konstytucji, nacjonalizacja przemysłu i innych sił wytwórczych przeprowadzona tuż przed rozwiązaniem się Zgromadzenia Konstytucyjnego, szanse na otrzymanie kredytów amerykańskich (w Stanach Zjednoczonych bawił wówczas przywódca socjalistów Leon Blum w sprawie zawarcia między Stanami Zjednoczonymi a Francją układu o amerykańskiej pomocy gospodarczej i kredytowej dla Francji) nie pozostały bez wpływu na stanowisko w referendum tzw. warstw pośrednich drobnej burżuazji i chłopstwa. Nie bez wpływów były też takie okoliczności, jak obecność wojsk amerykańskich na terytorium Francji, stano-

wisko socjalistów w sprawie wspólnej kampanii za projektem konstytucji oraz silne oddziaływanie kół katolickich na wyborców przede wszystkim za pośrednictwem legitymującego się dość radykalnym programem społecznym Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego.

5. DRUGA KONSTYTUANTA I UCHWALENIE KONSTYTUCJI Z 27 X 1946

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 2 XI 1945 r. w związku z odrzuceniem w referendum projektu konstytucji z 19 IV 1946 r. druga Konstytuanta miała zostać wybrana na tych samych zasadach jak pierwsza. Projekt konstytucji winien być uchwalony przez drugie Zgromadzenie Konstytucyjne w terminie nie przekraczającym 7 miesięcy i podany następnie pod głosowanie ludowe. Termin wyborów wyznaczono na dzień 2 VI 1946 r.

Kampania wyborcza do drugiego Zgromadzenia Konstytucyjnego nie przyniosła ze sobą nowych haseł. Niechęć natomiast partii socjalistycznej do prowadzenia wspólnej kampanii wyborczej z partią komunistyczną przybrała po odrzuceniu w referendum wspólnego projektu konstytucji cechy manifestacji antykomunistycznej. Szereg artykułów w „Le Populaire” wymierzonych w przywódcę partii komunistycznej M. Thoreza i w stosunki łączące KPF z KPZR był tego wyraźnym dowodem³⁵.

Radykałowie i Zjednoczenie Demokratyczne i Socjalistyczne Ruchu Oporu utworzyli wspólnie Zjednoczenie Lewicy Republikańskiej nastawione nieprzyjaźnie do koncepcji koalicji trzech wielkich partii i komunistów i szukali w socjalistach swych ewentualnych sprzymierzeńców. Dużą aktywność antykomunistyczną wykazała skrajnie lewicowa Republikańska Partia Wolności.

Wyniki wyborów 2 VI 1946 r. nie odbiegły zbyt od rezultatów wyborów do Pierwszego Zgromadzenia Konstytucyjnego. Komuniści nie tylko nie stracili głosów w porównaniu z wyborami poprzednimi, lecz nawet nieco zyskali. W wyniku jednak działania systemu wyborczego stracili kilka mandatów. Ruch Chrześcijańsko-Ludowy zyskał najwięcej głosów (z 24,9% na 28,1%) i mandatów, natomiast socjaliści ponieśli wyraźne straty (z 23,8% głosów spadli na 21,1%). Zjednoczenie Lewicy Republikańskiej oraz skrajna prawica nieco polepszyły swą pozycję. Ponadto do Zgromadzenia Konstytucyjnego weszło ugrupowanie przyjaciół Manifestu Algierskiego oraz dwóch przedstawicieli Autonomicznego Ruchu Na-

³⁵ Por. wypowiedź D. Mayera w „Le Populaire” z 16 V 1946 r.; także przemówienie Le Troquera, ówczesnego ministra spraw wewnętrznych, w Moulins, „Le Populaire” z 24 V 1946 r.

rodowego na Madagaskarze. Dane wyborów dla metropolii przedstawiają się następująco (w tysiącach):

Komuniści i zblizeni	uzyskali	146	mandatów	5199	głosów	(26,2%)
Socjaliści	„ „ „	115	„	4188	„	(21,1%)
Ruch Chrześcijańsko-Ludowy i zblizeni	„	160	„	5589	„	(28,1%)
Zjednoczenie Lewicy Republikańskiej	„	39	„	2295	„	(11,5%)

Republikańska Partia Wolności i inne ugrupowania skrajne prawicowe uzyskali 62 mandaty i 2540 głosów (12,8%).

Mandaty w liczbie 64 przypadające na Francję Zamorską zostały rozdzielone jak następuje: komuniści 7, socjaliści 12, Ruch Chrześcijańsko-Ludowy 9, Zjednoczenie Lewicy Republikańskiej 10, Republikańska Partia Wolności i inne ugrupowania prawicowe 8, inne — 18 (w tym 11 Przyjaciele Manifestu Algierskiego i 2 Malgasze z Madagaskaru).

Mimo wysunięcia się na czoło Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego i pewnego wzmocnienia radykałów i skrajnej prawicy warunkiem uchwalenia projektu konstytucji pozostała nadal koalicja dwóch wielkich partii, z tym jednak, że wspólne stanowisko komunistów i socjalistów poparte przez deputowanych z Algieru i Madagaskaru dawałoby zwolennikom projektu z 19 IV 1946 r. niewielką przewagę uniemożliwiającą pozostałym partiom zbytne odejście od założeń tego projektu³⁶. Stąd wniosek, że drugi projekt konstytucji powinien być także kompromisem.

W Komisji Konstytucyjnej drugiej Konstytuandy szanse zwolenników „tak” i „nie” w referendum nad projektem z 19 IV 1946 r. były równe. Po jednej stronie było 11 komunistów i zbliżonych, 9 socjalistów i 1 przedstawiciel Manifestu Algieru, po drugiej zaś 12 członków Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, 4 członków Zjednoczenia Lewicy Republikańskiej oraz 5 przedstawicieli skrajnej prawicy (Republikanie Niezależni, Republikańska Partia Wolności i partia chłopska). Wśród członków Komisji Konstytucyjnej dominowali uczestnicy poprzedniej Komisji. Przewodniczącym wybrano A. Philipa (socjalista), głównym sprawozdawcą Coste-Floreta (Ruch Chrześcijańsko-Ludowy). Fakt ten w połączeniu z wynikami referendum przyczynił się do tego, że Komisja jednomyślnie zgodziła się, aby za punkt wyjścia z dyskusji przyjąć projekt konstytucji z 19 IV 1946 r.³⁷. Następnie poszczególne ugrupowania złożyły swoje propozycje w stosunku do przyszłej konstytucji.

Partia komunistyczna stała konsekwentnie na gruncie projektu z 19 IV 1946 r. i oświadczyła za pośrednictwem swego przedstawiciela, że „nie

³⁶ Por. J. Lafférière, o. c., s. 938 przypis 1.

³⁷ Por. *Séances de la Commission de la Constitution*, s. 16.

mając obiekcje co do tekstu przyjętego przez pierwszą Konstytuante, powstrzymuje się od jakichkolwiek nowych propozycji”³⁸.

Socjaliści zgłosili poprawki do projektu odrzuconego referendum. Żądali m. in. włączenia Rady Unii Francuskiej do parlamentu jako jednej z izb z pozostawieniem jednak uprawnień Rady zgodnie z dawnym projektem. Domagali się dalej pewnego rozluźnienia stosunku między rządem a Zgromadzeniem Narodowym, przez porzucenie wybierania Prezesa Rady Ministrów przez Zgromadzenie Narodowe, jak to przewidywał poprzedni projekt, na rzecz desygnowania przez Prezydenta Republiki szefa rządu, który następnie musiałby uzyskać inwestyturę Zgromadzenia. Propozycje socjalistów podkreślały potrzebę wyposażenia Prezydenta Republiki w prawo rozwiązywania Zgromadzenia dekretem podjętym na wniosek szefa rządu na Radzie Ministrów w razie kolejnych kryzysów gabinetowych³⁹.

Ruch Chrześcijańsko-Ludowy pragnął m. in. 1) wprowadzenia izby drugiej obok Zgromadzenia o ograniczonych w porównaniu ze Zgromadzeniem uprawnieniach, a niezależnie od tego pragnął przekazać sprawy zamorskich terenów specjalnemu organowi o uprawnieniach doradczych — Zgromadzeniu Unii Francuskiej; 2) powoływania szefa rządu w sposób jakiego domagali się socjaliści oraz możliwości rozwiązania Zgromadzenia dekretem Prezydenta Republiki powziętym na Radzie Ministrów, jak również wzmocnienia pozycji Prezydenta Republiki przez przyznanie mu prawa łaski i powierzenie mu stanowiska Przewodniczącego Unii Francuskiej; 3) wprowadzenia kontroli konstytucyjności ustaw⁴⁰.

Propozycje Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, jak i innych ugrupowań prawicowych odbiegały znacznie od projektów pierwszej Konstytuanty, choć podkreślały chęć osiągnięcia porozumienia. Szły one wyraźnie w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej oraz przywrócenia dwuizbowego parlamentu⁴¹.

Obraz poglądów, jaki wytworzył się w Komisji i Zgromadzeniu Konstytucyjnym, byłby niepełny, gdyby nie uwzględnić dwóch czynników stojących niejako poza organem ustrojodawczym. Pierwszym z nich był fakt, że rozpatrując możliwości zmian dotychczasowego projektu konstytucji Komisja nie mogła zapominać o stosunku głosów w referendum, który wynosił 45 do 53 na korzyść przeciwników pierwszego projektu. Gdyby zmiany w porównaniu z projektem z 19 IV 1946 r. poszły daleko poza podstawę obrad, uniemożliwiłoby to dojście do porozumienia i byłoby

³⁸ Ibidem, s. 16.

³⁹ Ibidem, s. 16.

⁴⁰ Ibidem, s. 14—16.

⁴¹ Ibidem, s. 43.

sprzeczne z wolą znacznej części narodu, która wypowiedziała się za projektem pierwszej Konstytuanty.

Drugim czynnikiem, który działał na przebieg obrad Komisji i w Zgromadzeniu, lecz w kierunku zupełnego porzucenia koncepcji konstytucyjnej wypracowanej przez pierwszą Konstytuantę, była osoba generała de Gaulle'a i ruch polityczny wytworzony wokół niego.

Generał de Gaulle złożył rezygnację z funkcji szefa rządu w dniu 21 I 1946 r. w związku z różnicą zdań między nim a większością Zgromadzenia na temat roli i stosunku Zgromadzenia do organów wykonawczych oraz w związku z nieufnością, jakiej nie ukrywał, w stosunku do partii komunistycznej. Od czasu swej rezygnacji gen. de Gaulle zabrał głos publicznie po raz pierwszy dnia 16 VI 1946 r., wygłaszając przemówienie w Bayeux, w którym rozwinął własną koncepcję konstytucji. Koncepcja ta m. in. polegała na federalizacji Unii Francuskiej oraz na zdecydowanym podziale władzy i oderwaniu w konsekwencji władzy wykonawczej od ustawodawczej, przy czym wyposażony w znaczne kompetencje i postawiony ponad partiami Prezydent Republiki (nawiązanie do systemu prezydenckiego) pochodzić miał z wyborów powszechnych; byłby on w stanie przeciwstawić się stanowisku Zgromadzenia Narodowego, rozwiązywać Zgromadzenie i odwoływać się w ten sposób do decyzji wyborców; parlament miał składać się z dwóch izb. Koncepcja de Gaulle'a zyskiwała aprobatę Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, skrajnej prawicy i częściowo radykałów, czyli środowisk występujących przeciwko założeniom projektu z 19 IV 1946 r. Celem poparcia tych poglądów zostaje w okresie od 2 V do 10 XI 1946 r., tzn. w okresie drugiej debaty konstytucyjnej w Zgromadzeniu Narodowym, zorganizowany ruch gaullistowski, tzn. Unia Gaullistowska. Ruch ten określany przez swoich założycieli jako apolityczny (Unia formalnie nie była partią) miał za zadanie zgromadzić tzw. elementy umiarkowane celem poparcia de Gaulle'a w uzyskaniu przez niego władzy. Utrzymanie pozycji partii komunistycznej w wyborach do drugiej Konstytuanty wywołało koncentrację wysiłków elementów prawicowych celem przeciwstawienia pracom Konstytuanty własnej formuły władzy, nie mającej nic wspólnego z koncepcją pierwszej Konstytuanty. Tam system Zgromadzenia tu system prezydencki; tam jedna izba reprezentująca poglądy polityczne całego społeczeństwa, tu dwie izby z tym, że druga izba miałaby reprezentować organizacje terytorialne, lokalne i zawodowe ^{41a}. W dziedzinie ekonomicznej

^{41a} Na sytuację, jaka wytworzyła się wokół przyszłej konstytucji Francji, nie były bez wpływu koncepcje reformy ustroju z ostatnich lat III Republiki. Koncepcje ówczesnej prawicy szły w kierunku m. in. zmiany sposobu wyboru Prezydenta Republiki (nie przez parlament) i przyznania mu prawa rozwiązywania Izb, ograniczenia odpowiedzialności parlamentarnej rządu, a także wprowadzenia referendum

sprzeciwia się Unia Gaullistowska ingerencji państwa w dziedzinę gospodarki.

Program Unii Gaullistowskiej miał na celu pozyskanie ugrupowań pragnących zerwać z dotychczasową podstawą dyskusji konstytucyjnej⁴².

Tocząca się na podstawie propozycji konstytucyjnych socjalistów i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego dyskusja w Komisji Konstytucyjnej prowadzi znowu do kompromisu, zgodnie z którym z projektu Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego zostaje przyjęta koncepcja izby drugiej nazywanej Radą Republiki⁴³ i w pewnym stopniu żądanie tej partii w sprawie kontroli konstytucyjności ustaw⁴⁴, a w innych zagadnieniach zostaje przyjęty na ogół punkt widzenia partii socjalistycznej⁴⁵. W głosowaniu nad całością w dniu 2 VIII 1946 r. komuniści głosowali przeciwko projektowi, a radykałowie wstrzymali się od głosu. Poza przedstawicielami drobnych prawicowych ugrupowań projekt poparli socjaliści i deputowani Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego. W debacie generalnej, która rozpoczęła się 20 XII 1946 r. stanowisko przeciwne nowemu projektowi zajmują komuniści uważając, że projekt z 19 IV 1946 r. został zdradzony i niesłusznie porzucony oraz zastąpiony innym zamiast ulec tylko pewnym zmianom zgodnie ze stosunkiem głosów „za” i „przeciw” w referendum⁴⁶. Także szereg daleko idących zastrzeżeń wysuwają radykałowie, wierni zasadom konstytucji z 1875 r.⁴⁷.

„Projekt — stwierdza generalny sprawozdawca Coste-Floret — nie jest dziełem ani jednego człowieka, ani jednej partii jest wynikiem natomiast wzajemnych koncesji”. Wyrazem tej sytuacji jest okoliczność, że broniąc projektu socjaliści i deputowani Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego przemawiają tym samym językiem. Układ w systemie trzech wielkich partii przesunął się na prawo, co nie było bez wpływu de Gaulle'a w związku z jego przemówieniem w Bayeux. Do ustalenia się jednak wyraźnej większości nie dochodzi. De Gaulle bowiem, obserwując swój wpływ na prawicowe ugrupowania Zgromadzenia, krytykuje w prasowym

celem odwoływania się przez głowę państwa ponad parlamentem do narodu. Por. Konstanty Grzybowski, o. c., s. 151. Koncepcje lewicy z tego okresu natomiast szły w kierunku usunięcia ograniczeń działalności Izby Deputowanych (Senat) i zapewnienia jej decydującej pozycji w systemie państwowym.

⁴² Por. P. Marabuto, *Les partis politiques et les mouvements sociaux sous la IV-e République*, Paris 1948, s. 187—191.

⁴³ Por. *Séances de la Commission de la Constitution*, s. 50—57.

⁴⁴ Ibidem, s. 101—106.

⁴⁵ Por. w szczególności jak wyżej: wybór Prezydenta Republiki s. 66—68 i prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego przez Prezydenta Republiki str. 68—75 i 78—87.

⁴⁶ *Annales de l'Ass. Nat. Const. elue le 2 juin 1946*, s. 3200.

⁴⁷ Ibidem, s. 3239—3244.

oświadczeniu z dnia 27 VIII 1946 r. kompromisowy projekt socjalistów i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, powodując przejście mniejszych ugrupowań burżuazyjnych na stronę radykałów (Lewica Republikańska, Republikańskie Niezależne, Republikańska Partia Wolności). Partia komunistyczna zwalczająca dotąd projekt konstytucji przyłącza się do kompromisowego projektu socjalistów i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego w obawie przed możliwością dalszego zwrotu na prawo i przyjęciem projektu konstytucji proponowanego w przemówieniu w Bayeux. Krytykę de Gaulle'a wykorzystuje znowu Ruch Chrześcijańsko-Ludowy w celu usztywnienia swego stanowiska. Szereg członków tej partii należy do Unii Gaullistowskiej. Jednakże z drugiej strony Ruch nie chce dopuścić do zerwania z socjalistami i do powstania ponownie koalicji socjalistyczno-komunistycznej. Ostatecznie nie daje się uniknąć tego, że w poszczególnych zagadnieniach konstytucyjnych przeciwko mniejszości złożonej z członków Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, która stara się uwzględnić postulaty de Gaulle'a i z członków innych partii burżuazyjnych, występuje większość socjalistyczno-komunistyczna wzmocniona głosami Malgaszów i członków Manifestu Algierskiego⁴⁸. Sytuacja grozi załamaniem się prac komisji konstytucyjnej, co wywołuje mediację Vincent Auriola socjalistycznego Przewodniczącego Zgromadzenia Ludowego.

Do rangi zasadniczej sprawy spornej między partiami urasta problem Rady Republiki, czyli izby drugiej przyszłego parlamentu.

Partia komunistyczna, godząc się tytułem kompromisu w drugiej Konstytuancie na dwuizbowy parlament, nie chciała, aby Rada Republiki składała się z osób powołanych na innych zasadach niż deputowani do Zgromadzenia Narodowego⁴⁹, co prowadziłoby, zdaniem partii, w konsekwencji do nadania odmiennego oblicza politycznego izbie drugiej w porównaniu ze Zgromadzeniem Narodowym i do przekształcenia Rady Republiki w „izbę oporu”, które to miano zyskał sobie Senat III Republiki, powoływany w odmienny sposób niż Izba Deputowanych i bazujący na wyborcach ze sfer zachowawczych (w szczególności ze środowiska wiejskiego). Inne ugrupowania (Ruch Chrześcijańsko-Ludowy, radykałowie) bądź pragnęli wyraźnie nawiązać do systemu wyborczego do Senatu, bądź w każdym razie oprzeć system wyborczy do Rady Republiki na wyborze członków Rady przez jednostki (wspólnoty) lokalne: gminy, depar-

⁴⁸ Por. np. charakterystyczne rozbitcie głosów w głosowaniu w dniu 11 IX 1946 r. przez Konstytuante nad poprawką zgłoszoną przez radykałów w sprawie artykułu 7 projektu dotyczącego Zgromadzenia Narodowego i Rady Republiki, w którym poprawka została odrzucona większością 2 głosów deputowanych Malgaszów, co dało powód deputowanemu Legendre do okrzyku „Ce sont les Malgaches qui font la loi”, o. c., s. 3657.

⁴⁹ Por. *Séances de la Com. de la Const.*, s. 149.

tamenty (socjaliści), co stwarzało możliwości wprowadzenia systemu pokrewnego systemowi wyborów do Senatu ⁵⁰.

Kompromis w sprawie Rady Republiki w dziedzinie jej uprawnień był korzystny dla żądań komunistów i socjalistów wobec niewielkich uprawnień przyznanych izbie drugiej, aczkolwiek nie można zapominać, że zyskała ona pozycję izby parlamentu (parlament bowiem według projektu z 19 IV 1946 r. był jednoizbowy). Ruch Chrześcijańsko-Ludowy i inne partie prawicowe pragnęły izby drugiej o poważniejszych kompetencjach. Rozwiązanie natomiast w sprawie powoływania członków Rady Republiki było — jak się okazało potem — na rękę Ruchowi Chrześcijańsko-Ludowemu i innym partiom chcącym nawiązać do tradycji Senatu. Rozwiązanie to wobec niemożności pogodzenia sprzecznych poglądów na sposób powoływania członków Rady Republiki: „izba oporu” czy „emanacja głosowania powszechnego”, czego domagali się komuniści — polegało na tym, że w projekcie konstytucji umieszczono jedynie ogólne zasady wyboru radców Republiki, dokładne unormowanie zagadnienia przekazując ustawodawstwu zwykłemu, tak że problem pozostał otwarty. Głosowanie nad art. 7 projektu konstytucji (później art. 6), który dotyczył zasad powoływania członków Zgromadzenia Narodowego i Rady Republiki, zdecydowało o dalszych losach projektu konstytucji ⁵¹.

Z innych zagadnień należy podkreślić, że na miejsce projektu komisji dotyczącego Unii Francuskiej wszedł projekt rządowy usiłujący pogodzić tendencje federalistyczne z centralizmem, zaś pozycja Prezydenta Republiki uległa w dalszym czytaniu projektu w Zgromadzeniu Konstytucyjnym pewnemu wzmocnieniu z inicjatywy Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego nie bez wpływu krytycznych uwag o projekcie konstytucji ze strony de Gaulle'a. Zgodzono się, że wybór Prezydenta Republiki będzie następował w głosowaniu tajnym przez obie izby (wg poprzedniego projektu Prezydent Republiki miał być wybierany w głosowaniu jawnym), aczkolwiek konstytucja na ten temat nie będzie się wypowiadać; zgodzono się również, że Prezydent Republiki będzie desygnował szefa rządu (według poprzedniego projektu Prezydent Republiki dokonywał tylko formalności nominacji po wyborze Prezesa Rady Ministrów przez Zgromadzenie Narodowe) bez zgody Zgromadzenia, niemniej desygnowany w ten sposób szef rządu nie będzie mógł utworzyć rządu bez obdarzenia zaufaniem programu desygnowanego szefa rządu i udzielenia mu inwestytury przez Zgromadzenie.

Kompromis był w ogóle cechą drugiego projektu konstytucji. Gdy wreszcie 29 IX 1946 r. uchwalono projekt konstytucji większością 440

⁵⁰ Ibidem, s. 57, s. 149—150.

⁵¹ Annales de l'As. Nat. Const., s. 3659.

głosów deputowanych komunistycznych, socjalistycznych i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego przeciwko 106 głosom lewicy Republikańskiej, Republikańców Niezależnych Republikańskiej Partii Wolności i grupy chłopskiej (30 deputowanych wstrzymało się od głosu), to głosy mówców przemawiających w imieniu stronnictw zgodne były co do faktu, że projekt ich nie zadowala, jest bowiem kompromisowy.

Przywódca radykałów Herriot określił nie bez pewnej racji projekt jako konstytucję odroczenia, która z uwagi na opinię partii politycznych pomija świadomie pewne zagadnienia odkładając ich uregulowanie do innej okazji⁵². Kompromisowe rozwiązanie ustroju Francji w drugim projekcie konstytucji IV Republiki rozszerzało kompromis na Ruch Chrześcijańsko-Ludowy (w pierwszej Konstytuancie projekt konstytucji był dziełem komunistów i socjalistów). Ograniczenie Zgromadzenia Narodowego uprawnieniami innych organów: Prezydenta Republiki i Rady Republiki bez względu na to, że te uprawnienia nie szły tak daleko, jak żądała tego skrajna prawica i de Gaulle — były krokami w kierunku systemu parlamentarno-gabinetowego i ograniczeniem tego co w dyskusji nad projektem nazywano zwierzchnictwem (suwerennością) Zgromadzenia.

Również niewątpliwe i postępowe novum w projekcie konstytucji, jakim było rozszerzenie praw obywatelskich na sferę społeczno-gospodarczą doznało zredukowania w porównaniu z projektem 19 IV 1946 r. Trzeba tu zauważyć, że prawa i wolności obywatelskie nie stanowią już integralnej części konstytucji, jak to było w poprzednim projekcie, lecz zamieszczone są we wstępie do niej.

Wreszcie wyrażone w projekcie zerwanie z kolonializmem m. in. przez powołanie Unii Francuskiej było b. połowiczne przez umieszczenie w projekcie konstytucji raczej programu przyszłych zmian niż uregulowania prawnego na nowych zasadach ustroju obszarów zamorskich (utrzymanie unitarnego charakteru Republiki z ogólnikowymi zapowiedziami na przyszłość).

Te ograniczenia dotychczasowych założeń konstytucyjnych oraz odejście drugiego projektu nie tylko od wzorca ustrojowego III Republiki, lecz od projektu z 19 IV 1946 r. są niewątpliwie odbiciem sytuacji politycznej okresu drugiej debaty konstytucyjnej. Co więcej, jak wspomniano, partie polityczne nie rezygnują na przyszłość ze swych zamierzeń konstytucyjnych. Charakterystyczne stanowisko zajmuje w debacie w Zgromadzeniu Konstytucyjnym Ruch Chrześcijańsko-Ludowy w osobie głównego sprawozdawcy, który zdając sobie sprawę z ograniczonych uprawnień Prezy-

⁵² *C'est bien la Constitution de la prétériton et de l'ajournement. Ajournement sur le régime departementale, ajournement sur le statut définitif de l'élection du président de la République, o. c., s. 4228.*

denta Republiki i Rady Republiki w stosunku do postulatów prawicy, stara się wytłumaczyć, że znaczenie wymienionych organów nie będzie znikome w przyszłym systemie, a tylko przesunie się ich rola z płaszczyzny politycznej na moralną⁵³. Inny mówca tej partii przemawiający oficjalnie w jej imieniu rzuca charakterystyczne słowa, które wypowiedział Gæmbetta pod adresem konstytucji z roku 1785: „...nie głosowałbym za nią, gdyby nie dało się jej poddać w przyszłości rewizji”⁵⁴.

Znaczenie w sferze moralno-politycznej instytucji, których rola normatywna była w drugim projekcie ograniczona w porównaniu z pozycją Zgromadzenia Narodowego, zaznaczyli także socjaliści^{54a}. Pod pojęciem magistratury moralnej trudno było nie dopatrzeć się ukrytej funkcji politycznej, jaką zresztą wymienione instytucje w innych ramach prawnych pełniły w latach III Republiki, stanowiąc oparcie określonych sił społecznych.

Partia komunistyczna była trzecią partią koalicji rządowej, która obok socjalistów i Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego głosowała za projektem. Przemawiający w imieniu partii komunistycznej J. Duclos podniósł kompromisowy charakter projektu i udział w tym kompromisie komunistów, którzy ustąpili ze swego stanowiska w szeregu rozwiązań konstytucyjnych, aby uniknąć przedłużającej się tymczasowości i związanym z nią niebezpieczeństwem dla państwa. Przedstawiciel partii komunistycznej wyraził obawę, że sformułowania przyszłej konstytucji mogą stać się punktem wyjścia dla instytucji systemu prezydenckiego, który Francja знаła w okresie rządów drugiego Bonapartego i Mac Mahona oraz powrotu do Senatu III Republiki. Niemniej J. Duclos zaznaczył, że utrzymanie w projekcie obywatelskich praw ekonomicznych i socjalnych podkreślenie laickiego charakteru państwa i nadrzędna rola w systemie organów państwowych Zgromadzenia Narodowego zadecydowało o republikańskich podstawach ustroju, a tym samym o pozytywnym stosunku partii komunistycznej do przyszłej konstytucji⁵⁵.

W sytuacji, kiedy trzy wielkie partie uzgodniły swoje stanowisko w sprawie konstytucji, wynik referendum był w zasadzie zapewniony. Osoba, która przeciwstawiła swój pogląd na przyszły ustrój Francji wspólnemu projektowi konstytucyjnemu większości Zgromadzenia, był

⁵³ Przemówienie Coste-Floret'a w dniu 28 IX 1946 r., o. c., s. 4232.

⁵⁴ *Annales de l'As. Nat. Const.*, s. 4241.

^{54a} „...wprowadzamy drugą izbę i prezydenta republiki, które to instytucje zamiast poszukiwać «de vain pouvoirs» jak to czynił Senat w jałowej opozycji wobec Zgromadzenia wybranego w powszechnych wyborach, będą miały całą swoją siłę i wykonywać będą swoją funkcję stosownie do posiadanego faktycznie autorytetu moralnego” (Przemówienie Le Troquer w imieniu partii socjalistycznej, *Annales de l'As. Nat. Const.*, s. 4245).

⁵⁵ *Ibidem*, s. 4237—4239.

de Gaulle. Wystąpił on w kilka godzin po przyjęciu przez Zgromadzenie Konstytucyjne projektu konstytucji z gwałtownym atakiem na projekt, zarzucając mu odejście od zasady podziału władzy, ograniczenie roli Prezydenta Republiki i podporządkowanie państwa wszechwładzy partii politycznych. Gwałtowny atak de Gaulle'a wymierzony przeciwko podstawowym założeniom przyszłej konstytucji postawił go na czele obozu zwalczającego projekt konstytucji.

Referendum nad projektem konstytucji odbyło się 13 X 1946 r. Na z górą 26 milionów uprawnionych głosowało powyżej 17 milionów, z tego ponad 9 mln głosów padło za projektem konstytucji, a ponad 8 mln głosujących wypowiedziało się przeciwko projektowi. Zwraca uwagę znacznie większa niż podczas pierwszego referendum ilość osób, która nie wzięła udziału w głosowaniu. Zwolenników „tak” było stosunkowo niewiele więcej niż zwolenników „nie”. Różnica wynosiła tylko ponad 1 mln głosów. Fakt, że drugi projekt konstytucji w Zgromadzeniu Konstytucyjnym poparł Ruch Chrześcijańsko-Ludowy zdołał wpłynąć na oddanie stosunkowo niewielkiej większości głosów za projektem. Należałoby z tego wyciągnąć wniosek, że wśród wstrzymujących się od głosowania i głosujących „nie” była znaczna ilość zwolenników Ruchu. Z drugiej strony niewątpliwa popularność de Gaulle'a i jego akcja prowadzona wspólnie z Unią Gaullistowską przeciwko projektowi konstytucji nie zdołały skutecznie przeciwstawić się koalicji trzech partii.

Konstytucja, promulgowana w dniu 27 X 1946 r. przez Przewodniczącego Rządu Tymczasowego G. Bidault (Ruch Chrześcijańsko-Ludowy), została ostatecznie postawiona między biegunami tak odmiennych dążeń jak zwierzchnictwo Zgromadzenia i żądanie autorytatywnej władzy Prezydenta Republiki.

6. OGÓLNE UWAGI O KONSTYTUCJI

Jak już kilkakrotnie podnoszono, konstytucja IV Republiki była owocem kompromisu. Kompromisowy był też projekt z 19 IV 1946 r. Jednak starcie się w debacie nad drugim projektem konstytucji koncepcji zwierzchnictwa Zgromadzenia, czyli rządów Zgromadzenia, z koncepcją rządu parlamentarno-gabinetowego doprowadziło na tle sytuacji politycznej, jaka ukształtowała się po pierwszym referendum konstytucyjnym, do uwzględnienia przez partię komunistyczną pewnych postulatów dotyczących koncepcji Zgromadzenia Narodowego.

Pozycja Zgromadzenia Narodowego w systemie organów państwa pozostała dominująca w tym sensie, że inne organa państwa były woli Zgromadzenia podporządkowane. Jednak np. magistratury „moralne”: Rada Republiki i Prezydent Republiki w odróżnieniu od Rady Unii Francuskiej i Prezydenta Republiki według projektu z 19 IV 1946 r. otrzy-

mały legalne możliwości „utrudniania” — o ile można tak się wyrazić — pracy Zgromadzenia i oddziaływania na nią. Charakterystycznym przykładem tego był art. 45 konstytucji, który usiłował pogodzić desygnowanie Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta Republiki z jego inwestyturą (rodzaj wyrażania mu zaufania) przez Zgromadzenie Narodowe. Nominacja bowiem na stanowiska szefa rządu osoby desygnowanej przez Prezydenta Republiki, a także nominacja ministrów, mogła nastąpić jedynie po udzieleniu inwestytury wyznaczonemu Prezesowi Rady Ministrów przez Zgromadzenie Narodowe.

Wyrazem kompromisowego rozwiązania było świadome pozostawienie trybu wyborów Rady Republiki ustawodawstwu zwykłemu, co pozwalało zwolennikom Senatu odroczyć decyzję w sprawie składu izby drugiej do pomyślniej dla siebie sytuacji. Również milczenie konstytucji w sprawie trybu wyboru Prezydenta Republiki miało na celu przeprowadzenie pierwszych wyborów głowy państwa za zgodą trzech partii w głosowaniu tajnym, przy czym Ruch Chrześcijańsko-Ludowy tajność wyboru uważał za warunek — na którym mu zależało — niezależności Prezydenta Republiki od partii politycznych⁵⁶ (teza de Gaulle’a).

Mimo pewnych odchyłeń od systemu rządów Zgromadzenia projekt z 19 IV 1946 r. realizował ten system nader konsekwentnie, czego nie można powiedzieć o konstytucji z 27 X 1946 r., w której widać co prawda koncepcje projektu z 19 IV 1946 r., lecz nadbudowaną i obciążono modyfikacjami świadczącymi o sympatiach jej autorów (Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego i partii socjalistycznej) dla systemu parlamentarno-gabinetowego⁵⁷. Transakcje i kompromisy dokonywane między partiami w celu osiągnięcia konstytucyjnego porozumienia wyrażały odejście od sformułowań projektu z 19 IV 1946 r. i stanowiły przyszły załączek kształtowania się praktyki konstytucyjnej wbrew literze i duchowi ustawy zasadniczej. Zasada nadrzędności Zgromadzenia, która miała zapewnić stabilizację rządów i zapobiec charakterystycznym dla III Republiki częstym upadkom gabinetów, wywoływanym wielością partii i zmiennością koalicji partyjnych, mogła być owocnie wcielana w życie jedynie przy istnieniu koalicji trzech wielkich partii; na tej zasadzie opierała się działalność Rządu Tymczasowego, co nie było bez wpływu zarówno na treść projektu z 19 IV 1946 r., jak i na sformułowania konstytucji z 27 X 1946 r.

⁵⁶ Por. Georges Vedel, o. c., s. 314.

⁵⁷ J. Laferrière, o. c., s. 966—967. M. Prélôt, o. c., s. 282, nazywa konstytucję z 27 X 1946 r. „... kombinacją systemu parlamentarnego z systemem rządów Zgromadzenia”; Paul Bastid w cytowanej pracy jest również zdania, że konstytucja z 27 X 1946 r. ma cechy mieszane z tym jednak, że zbliża się — jego zdaniem — do systemu rządów Zgromadzenia. Por. s. 356; por. również pogląd François Goquel w książce *Le régime politique français*, Paris 1955, s. 23.

W odróżnieniu od konstytucji z 1875 r. konstytucja IV Republiki poprzedzona jest wstępem zawierającym uroczyste potwierdzenie praw i wolności obywatelskich wyrażonych w Deklaracji Praw z 1789 r. oraz zasady fundamentalne uznane przez ustawy Republiki i uzupełnione „szczególnie koniecznymi w naszej epoce zasadami politycznymi, gospodarczymi i socjalnymi” przejętymi z projektu z 19 IV 1946 r. Niezależnie od tych zasad fundamentalnych wyrażonych we wstępie pierwsze artykuły właściwego tekstu konstytucji poświęcone są zasadom ustrojowym. I tak np. art. 1 brzmi: „Francja jest republiką świecką, niepodzielną, demokratyczną i socjalną”.

Konstytucja z 27 X 1946 r. (podobnie jak i projekt z 19 IV 1946 r.) podnosiła pewne instytucje zwyczajowe, bądź nie oparte na przepisie konstytucyjnym do rzędu konstytucyjnych. Można tu wymienić np. konstytucyjne uregulowanie instytucji Prezesa Rady Ministrów, która istniała zwyczajowo od dawna, lecz nie była znana literze konstytucji z 1875 r.

Konstytucja z 27 X 1946 r. przywracała do życia pewne instytucje wyrażone w konstytucji z 1875 r., lecz w praktyce tej konstytucji nie stosowane i martwe. Wymienić tu należy możliwość rozwiązania Zgromadzenia Narodowego i prawo Prezydenta Republiki do żądania ponownego uchwalenia ustawy. Podczas gdy konstytucja z 1875 r. mówiła o prawie Prezydenta Republiki do rozwiązania Izby Deputowanych za zgodą Senatu, to konstytucja z 27 X 1946 r. decyzję w tej sprawie (po spełnieniu się przedtem innych warunków) oddaje Radzie Ministrów, a Prezydent Republiki ograniczony jest do wyrażenia tej decyzji przy pomocy swego dekretu.

Głosy przedstawicieli prawicy w debacie parlamentarnej i spoza parlamentu, komentujące projekt konstytucji z 27 X 1946 r. jako tymczasowe uregulowanie podstawowych urządzeń politycznych Francji, wyrażały niezadowolenie określonych kół społecznych z postanowień przyszłej konstytucji i — jak się później okazało — były zapowiedzią praktyki działania organów państwowych, które nie rzadko mało miały wspólnego z literą konstytucji i intencjami wyrażonymi podczas debat w Komisji i w Konstytuancie. Obawa partii komunistycznej, że zbyt kompromisowe sformułowania konstytucji mogą stać się punktem wyjścia do faktycznego przywrócenia tych instytucji III Republiki, które obaliła konstytucja z 27 X 1946 r., okazała się wkrótce aż nadto uzasadniona.

Rozerwanie się koalicji trójpartyjnej w 1947 r. i usunięcie komunistów z gabinetu socjalisty Ramadiera było początkiem długofalowej działalności burżuazyjnej większości parlamentu wspieranej przez socjalistów i zmierzającej m. in. do wzmocnienia organów wykonawczych IV Republiki i rozszerzenia uprawnień Rady Republiki niejednokrotnie wbrew

przepisom konstytucji. Na skutek tej działalności organy konstytucyjne IV Republiki zyskały wkrótce różny charakter od tego jaki miały na początku. Przepisy konstytucyjne uległy w faktycznym działaniu poważnym uzupełnieniom i modyfikacjom, które znajdowały wyraz w przepisach ustawodawstwa zwykłego i regulaminu izb.

W osiem lat po uchwaleniu konstytucji IV Republiki Prezydent Republiki ogłosił 7 XII 1954 r. ustawę konstytucyjną o zmianie konstytucji. Ustawa została uchwalona większością 468 głosów członków Zgromadzenia Narodowego przeciwko 127 przy 52 głosach wstrzymujących się od głosowania. Przeciwko zmianie, jeżeli chodzi o ugrupowania polityczne Zgromadzenia, wypowiedzieli się tylko komuniści. Stanowisko komunistów cechowała wierność wobec pozycji zajętej w debacie nad projektem konstytucji z 27 X 1946 r. w Zgromadzeniu Konstytucyjnym. Zmiana bowiem, a raczej rewizja konstytucji, poszła w kierunku dalszego przywracania instytucji systemu parlamentarno-gabinetowego potępianych w miesiącach poprzedzających obrady pierwszej i drugiej Konstytuanty jako instytucji III Republiki, która niesławnie i tragicznie zakończyła pewien etap historii Francji. Zmieniając konstytucję miano na uwadze ograniczenie pozycji Zgromadzenia Narodowego z jednej strony przez zwiększenie uprawnień Rady Republiki, z drugiej zaś przez rozluźnienie stosunków między parlamentem a organami władzy wykonawczej i wzmocnienie pozycji tych ostatnich. Przez rozluźnienie stosunków między parlamentem a rządem i wzmocnienie pozycji egzekutywy organy władzy wykonawczej zyskiwały większą samodzielność, zaś partie rządzące spodziewały się zapewnić rządowi stabilność i uniknąć ciągłych zmian gabinetów obalanych przez nietrwałe większości parlamentarne. Nadzieje okazały się płonne, nietrwałość gabinetów i chwiejność większości parlamentarnych trwała mimo zmiany konstytucji z 7 XII 1954 r. nadal, kontynuując a właściwie pogłębiając praktykę w tym względzie III Republiki.

Jerzy Stembrowicz

LES ORIGINES DE LA CONSTITUTION DE LA IV-ÈME RÉPUBLIQUE

Résumé

L'Assemblée Constituante, élue le 21 octobre 1945, devait élaborer le projet de constitution de la IV-ème République qui, à la suite de la ratification en voie de référendum, devait entrer en vigueur. Le système provisoire d'exercice du pouvoir, réglé par la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945, se caractérisait par le rôle dominant de l'Assemblée Nationale; ce rôle était en pratique souligné par la création d'un gouvernement d'entente des trois partis: des communistes, des socialistes et du Mouvement Républicain Populaire (MRP), c'est-à-dire par les trois groupements les plus nombreux de la Constituante, qui ensemble ont gagné 75% des

vois des électeurs. Ce système se rapprochait du gouvernement d'assemblée, ainsi appelé, à quoi essayait de s'opposer le général de Gaulle, premier chef du gouvernement tripartite (a démissionné en janvier 1946). Le général de Gaulle, craignant les pouvoirs dictatoriaux de l'Assemblée, tendait au système parlementaire avec une nuance présidentielle prononcée. La manière d'exercer le pouvoir selon la loi du 2 novembre 1945 révéla des tendances, qui trouvèrent leur reflet dans les travaux constitutionnels et dans la constitution même de la IV-ème République.

Ne pouvant trouver de compromis entre les attitudes des communistes et du MRP la majorité communiste-socialiste prit elle-même les responsabilités pour le projet de la constitution, qui fut accepté le 19 avril 1946 par 309 voix des communistes et des socialistes contre 249 voix des autres députés.

Le projet de la constitution du 19 avril 1946 se composait de deux parties: de la Déclaration des Droits et des Institutions de la République. La Déclaration des Droits — par rapport à celle de 1789, était élargie, elle concernait notamment non seulement les droits politiques, mais aussi les droits sociaux et économiques; elle imposait à l'Etat des prestations définies pour le bénéfice des citoyens et de la communauté, elle n'était pas individualiste comme sa grande devancière de 1789, mais sociale. La deuxième partie du projet: les Institutions de la République, formait le système d'exercice du pouvoir comme système de gouvernement d'assemblée, ainsi nommé, avec des déviations vers le système parlementaire traditionnel. Un tel système était proche du système en vigueur sous la loi du 2 novembre 1945. Le parlement est à une chambre. Il se compose de l'Assemblée Nationale élue pour 5 ans, qui dispose de presque tous les pouvoirs essentiels divisés dans le système parlementaire classique entre les deux chambres et les organes du pouvoir exécutif, c'est-à-dire le Président de la République et le gouvernement. L'institution du Président de la République reste, mais au prix de la suppression de la plupart de ses pouvoirs. Il est dépourvu surtout du droit essentiel, dont il disposait dans la III-ème République, notamment de celui de désignation (du choix) du chef de gouvernement. Les autres organes soit dépendent de l'Assemblée, comme p. ex. le président du conseil des ministres et le gouvernement, soit possèdent le caractère consultatif, comme le Conseil de l'Union Française ou le Conseil Economique. Il faudrait ajouter que le projet de la constitution posait le principe de l'administration des unités locales de l'Etat par des conseils élus au suffrage général. Le président du conseil, et non pas le préfet, serait par conséquent l'organe exécutif. Le projet transformait, en outre, l'Empire Français en Union composée de la République française et de territoires d'outre-mer, ainsi que d'Etats associés.

Le référendum du 5 mai 1946 apporta la victoire aux adversaires du projet de la constitution par une petite majorité de voix. Dans la campagne électorale se rencontrèrent deux conceptions de gouvernement: une rendait le pouvoir à l'Assemblée Nationale, l'autre voyait dans un tel pouvoir de l'Assemblée une menace pour la liberté individuelle sous forme de „dictature” de l'organe représentatif. Au devant des adversaires du projet de la constitution allèrent les socialistes, qui rejetèrent la conception proposée par les communistes d'une campagne commune pour le projet. A la suite de l'échec du projet de constitution du 19 avril 1946 et en vertu de la loi du 2 novembre 1945 fut élue le 2 juin 1946 une nouvelle Constituante, où — malgré la prépondérance du MRP et un renforcement de l'extrême droite — l'entente des deux grands partis fut toujours la condition même du vote du projet. Si le parti communiste se basait avec conséquences sur le projet existant, d'autres groupements réclamaient des modifications, et le général de Gaulle, dans son discours prononcé à Bayeux, développa sa propre conception de la constitution, qui consistait dans le fédéralisme de l'Union Française, dans la division du pou-

voir, dans le système de deux chambres et dans le renforcement de l'institution de Président de la République, pourvu en prérogatives importantes et pouvant s'opposer à l'Assemblée. Le maintien de la position du parti communiste dans les élections à la deuxième Constituante provoqua la concentration des éléments de droite afin d'opposer aux travaux de la Constituante sa propre formule du pouvoir. Dans le système des trois grands partis de la deuxième Constituante le point de gravité se déplaça vers la droite. Ceci décida le parti communiste, qui au début combattait les nouvelles propositions constitutionnelles des socialistes et du MRP, à s'y joindre sur la base d'un compromis acceptable pour tous les trois partis, et ceci afin d'éviter le prolongement de l'état provisoire et le danger en résultant pour l'Etat. Le 29 septembre 1946 fut voté le projet de la constitution par une majorité de 440 voix contre 106 (des radicaux et de l'extrême droite). Les trois grands partis s'étant mis d'accord en matière de la constitution le résultat du référendum, qui eut lieu le 13 octobre 1946, fut préjugé, bien que le général de Gaulle ait violemment attaqué les principes fondamentaux du projet de la constitution après sa ratification par l'Assemblée.

Dans la constitution promulguée le 27 octobre 1946 on aperçoit la conception du projet du 19 avril 1946 (droits sociaux et économiques, Union Française), mais complétée par des modifications témoignant des sympathies de certains de ses auteurs (MRP et socialistes) pour le système parlementaire traditionnel. Bien que la position de l'Assemblée Nationale soit restée dominante, des organes tels que le Conseil de la République (deuxième chambre) et le Président de la République ont obtenu des possibilités légales de „rendre difficile” le travail de l'Assemblée Nationale et de l'influencer effectivement. Cependant tant qu'existait l'entente tripartite sur laquelle reposait l'activité du gouvernement dans la période des deux Constituantes, le rôle dominant de l'Assemblée Nationale ne fut pas menacé. Les appréhensions du parti communiste, exprimées au cours des débats de l'Assemblée Constituante, que le caractère de compromis de la constitution et ses déviations des principes du projet du 19 avril 1946 pouvaient servir de point de départ pour la restitution des institutions propres à la III-ème République et même du système présidentiel se sont avérées bientôt, car en 1947 déjà, non sans fondement. Pourtant l'élément décisif dans l'évolution de la constitution vers la III-ème République fut la rupture de la coalition tripartite et l'isolement du parti communiste, entre autres par les socialistes et le MRP. Cette circonstance contribua à l'impossibilité de création dans l'Assemblée d'une majorité durable et au manque de stabilité du gouvernement, ce que justement se proposait d'empêcher le système de gouvernement réglé par la constitution du 27 octobre 1946.