

Łukasz Jakubiak, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, 289 stron

Łukasz Jakubiak poddaje analizie francuskie doświadczenia ustrojowe w odniesieniu do instytucji referendum. Instytucja referendum we Francji cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem, jednak większość publikacji odnosi się z reguły do przedstawienia i analizy roli referendum w okresie V Republiki Francuskiej (V RF). Tymczasem Jakubiak umiejętnie sięga do okresu wcześniejszego, za punkt wyjścia przyjmując okres przedrewolucyjny, śmiało wpisując się w istotny nurt rozważań i w tym kontekście praca ta może być określana jako udana próba głębokiej analizy historycznej instytucji referendum we Francji. Między innymi z tego względu publikacja ma charakter nowatorski, bowiem tematyka poruszona w niej ma swe źródła w wydarzeniach zarówno odległych (XVII w.), jak i współczesnych. Monografia ma przejrzysty i logiczny układ. Składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia.

Należy podkreślić, że Autor wybrał jako przedmiot swej pracy problemy o poważnym znaczeniu teoretycznym i praktycznym. W płaszczyźnie praktycznej należy wskazać znaczenie rozstrzygnięć referendalnych dla specyfiki reżimu politycznego V RF i wzmocnienia pozycji głowy państwa, przy równoczesnym osłabianiu władzy ustawodawczej. W płaszczyźnie teoretycznej problemy odnoszą się do podstawowych problemów demokracji, odwiecznego pytania o prymat pierwszeństwa demokracji przedstawicielskiej vs. bezpośredniej. Poglębione rozważania teoretyczne odnaleźć można w rozdziale I, w którym Autor szczegółowo analizuje poglądy kilku wybitnych myślicieli francuskich. Przybliża odmienne rozważania przedrewolucyjnych filozofów prawa – Monteskiusza i Rousseau nad demokracją bezpośrednią i przedstawicielską. Monteskiusz był zwolennikiem demokracji przedstawicielskiej, uznając, iż reprezentanci narodu są zdolni do roztrząsania spraw, czego z kolei lud nie potrafi uczynić. Krytyczny stosunek Monteskiusza do demokracji bezpośredniej skutkowało postulatem konieczności istnienia parlamentu dwuizbowego. Rousseau z kolei demokrację bezpośrednią przedkładał nad przedstawicielską, żywiąc przekonanie o nadrzędności woli powszechnej i potrzebie bezpośredniego sprawowania władzy przez lud. Wspomina też Jakubiak o poglądach myślicieli okresu rewolucyjnego – Condorceta i Sieyès'a. Condorcet był twórcą projektu konstytucji Żyrodystów (nieprzyjętej przez parlament), w którym nadał (zbyt) szerokie uprawnienia obywatelom w zakresie regulowania spraw publicznych. Można przyznać, iż Condorcet, podobnie jak Rousseau, nie darzył wielkim zaufaniem przedstawicieli narodu, optując na rzecz zwiększenia

władzy sprawowanej bezpośrednio przez suwerena, czyli lud. Z kolei Sieyès uchodził za czołowego teoretyka klasycznej reprezentacji. Według niego władza narodu miała być sprawowana przez reprezentantów, bowiem naród jest zbyt abstrakcyjnym bytem, by można było mówić o bezpośrednim sprawowaniu przez niego władzy. Co więcej, nie wiadomo, czego naprawdę chce naród, po drugie zaś, większość obywateli nie dysponuje nadmiarem wolnego czasu ani wykształceniem niezbędnym do bezpośredniego zajmowania się prawami. Interesująco przybliży Ł. Jakubiak poglądy przedstawicieli francuskiej doktryny prawa konstytucyjnego okresu III Republiki: Esmeina, Duguita i de Malberga. Esmein podzielał pogląd Sieyèsa o niezdolności większości obywateli do oceny ustaw, nad którymi mieliby głosować. Krytycznie podchodził do jakości debat prowadzonych w dziennikach dla szerokich mas, zarzucając im zbyt dużą powierzchowność. Podnosił również kwestię zmniejszenia aktywności izb parlamentarnych w następstwie wykorzystywania referendum. Za nieporozumienie uważał instytucję referendum konsultacyjnego i konstytucyjnego, które w jego głębokim przekonaniu uwalniały jedynie izby parlamentarne od odpowiedzialności za podejmowane decyzje i uchwalane akty prawne. Esmein nie był odosobniony w swych surowych osądach demokracji bezpośredniej. Wśród ówczesnych przedstawicieli doktryny panowało dość powszechne przekonanie o wyższości modelu parlamentaryzmu absolutnego, w myśl którego jedynym podmiotem władnym wyrażać wolę ogółu jest organ przedstawicielski. Jednak zarówno Duguit, jak i de Malberg z uznaniem wypowiadali się o bezpośrednim sprawowaniu władzy przez naród. Co prawda Duguit podzielał stanowisko Esmeina w zakresie trudności technicznych dotyczących rządzenia bezpośredniego przez lud w dużych państwach, jednakże znajdował dlań usprawiedliwienie. R. Carré de Malberg w referendum upatrywał instytucję umożliwiającą zrównoważenie parlamentaryzmu absolutnego, w którym suwerenem jest władza ustawodawcza monopolizująca władzę formułowania woli powszechnej. Wprowadzenie instytucji referendum nie tylko ograniczyłoby parlamentaryzm i pomniejszyło zakres władzy parlamentu, ale przede wszystkim dokonałoby zmiany w hierarchii, gdzie suweren pełniłby rolę nadrzędną (zwłaszcza nad parlamentem). Doświadczenie V RF, w szczególności okres rządów gen. de Gaulle'a, potwierdziło słuszność tych wywodów (o czym w dalszej części recenzji poniżej).

W rozdziale I Autor dokonuje także syntetycznej analizy głosowań referendalnych, rozpoczynając od okresu rewolucji francuskiej. W latach 1789–1799 odbyły się trzy referenda, które dotyczyły aktów konstytucyjnych i dekretów dwóch trzecich. Trafnie Jakubiak zauważa, że głosowania referendalne miały charakter plebiscytarny i niską frekwencję. W okresie rządów Napoleona Bonaparte (1799–1814/1815) przeprowadzono cztery referenda, które również nosiły znamiona plebiscytu. Po raz kolejny wypada zgodzić się z Autorem, iż referenda (zwłaszcza z 1815 r.) z premedytacją były wykorzystywane przez Napo-

leona celem wzmocnienia podstaw legitymizacyjnych władzy jednostki. Temu samemu służyły trzykrotnie zarządzone przez Ludwika Napoleona (bratanka Bonapartego) referenda w okresie od ustanowienia w 1848 r. II Republiki aż do upadku II Cesarstwa w 1870 r. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w okresie III Republiki nie odbyło się ani jedno głosowanie referendalne. Powrót do praktyki demokracji bezpośredniej nastąpił po II wojnie światowej, z chwilą powstania IV Republiki. Przeprowadzone wówczas trzy referenda nie miały charakteru plebiscytnego. Co prawda ich inicjatorem był gen. de Gaulle – stojący na czele Tymczasowego Rządu Republiki Francuskiej – niemniej w tym okresie nie był szefem państwa.

W rozdziale II przedstawiono genezę instytucji referendum w V RF, przywołując koncepcje ustrojowe René Capitanta i Michela Debrégo. Interesującej analizie poddano także gaullistowską koncepcję sprawowania władzy oraz prace nad przygotowaniem tekstu konstytucji V RF i roli, jaką odegrało referendum.

Rozdział III ma charakter analizy prawnej instytucji referendum, w którym przybliżono przesłanki referendum konstytucyjnego (art. 89 konstytucji V RF), ustawodawczego (art. 11 konstytucji) oraz w sprawie przystąpienia państwa kandydującego do UE (art. 88–5 konstytucji). Wyczerpującej analizie poddano rolę Rady Konstytucyjnej w zakresie kontroli prawidłowości referendum.

W rozdziale IV Autor przedstawia referendum jako instytucję służącą wyrażaniu bezpośredniej woli suwerena. Wyszczególniono krąg tematów poddanych pod głosowanie bezpośrednio (z zaznaczeniem frekwencji wyborczej). Szczegółowo omówiono także egzekwowanie odpowiedzialności politycznej w procedurze referendalnej. Widoczne są różnice w jej egzekwowaniu w zależności od osoby pełniącej funkcję głowy państwa. W okresie prezydentury de Gaulle'a „wspólnym mianownikiem wszystkich referendów przeprowadzanych w latach 1961–1969 było zatem stawianie przez prezydenta kwestii politycznej odpowiedzialności”. Po rezygnacji de Gaulle'a praktyka polegająca na tym, że dalsze sprawowanie funkcji głowy państwa zostaje uzależnione od pozytywnego wyniku referendum, nie znalazła kontynuacji. „Skoro [...] przestano eksponować [...] personalny charakter, kolejno przeprowadzane referenda nie niosły już bezpośredniego ryzyka politycznego”. Trafnie zauważa Jakubiak niuanse w odpowiedzialności politycznej premiera, dowodząc, że wygrane lub przegrane przez prezydenta referendum nie mogło być wykorzystywane jako środek służący bezpośredniej społecznej legitymizacji władzy szefa rządu. Władza premiera była przecież pochodną władzy szefa państwa, zatem nie należało się spodziewać, że premier wraz z rządem będzie legitymizowany bezpośrednio przez naród w procedurze referendum.

Rozdział V przedstawia pozycję organów państwa wynikającą z dotychczasowej praktyki referendalnej. We Francji okresu gaullistowskiego dominowała idea wykorzystania referendum jako formy plebiscytu. Premier miał ograni-

czone możliwości w inicjowaniu głosowań referendalnych. To głowa państwa zdecydowała o zarządzeniu referendum, premier kurtuazyjnie wyrażał zgodę. Co prawda wskazać można głosowanie, które wpisywało się w nurt polityki prowadzonej przez szefa rządu, a którym było referendum dotyczące statusu Nowej Kaledonii (1988). Inny interesujący przykład związany był ze skróceniem kadencji prezydenckiej z 7 do 5 lat (2000). Inicjatywa zmiany okresu kadencji prezydenta (czyli art. 6 konstytucji) została przedstawiona przez prezydenta Chiraca, lecz na wniosek lewicowego premiera Jospina. Z kolei izby parlamentu nie zaznaczyły swojej pozycji w charakterze podmiotów inicjujących referenda w sprawie opracowywania projektów ustaw. Pomimo podjętych kilkakrotnie prób doprowadzenia do referendum ustawodawczego na podst. art. 11, wszystkie zakończyły się niepowodzeniem.

Rozdział VI – w mojej opinii – jest najbardziej interesujący z uwagi na fakt ukazania referendum jako narzędzia w procesie rywalizacji politycznej. Referendum często traktowane było jako narzędzie służące dezintegracji konkurencyjnego obozu politycznego. Wymienić należy referenda, których przedmiot głosowania stanowiła integracja europejska: 1972 (rozszerzenie EWG zwłaszcza o Wielką Brytanię), 1992 (ratyfikacja Traktatu z Maastricht) oraz 2005 (przyjęcie Konstytucji dla Europy). W każdym z tych przypadków decyzja prezydenta o zarządzeniu referendum motywowana była również celem dekompozycji (czy wręcz dezintegracji) obozu partii opozycyjnej, ponieważ jej członkowie nie zajmowali jednolitego stanowiska wobec tematyki poddanej pod głosowanie referendalne. Ciekawie jawi się przypadek ostatniego referendum (2005), kiedy to prezydent Chirac pragnął przy okazji poprawić nadszarpnięty wizerunek swej osoby.

Pracę kończą konstruktywne wnioski. Zgodzić się wypada z poglądem Autora, iż w wyniku zrównania długości mandatu prezydenckiego z okresem pełnomocnictw Zgromadzenia Narodowego, instytucja referendum straciła na znaczeniu w ramach środków politycznego oddziaływania prezydenta. Do lamusa odchodzi używanie referendum jako formy plebiscytarnej zapoczątkowanej przez de Gaulle'a.

Praca przygotowana przez Łukasza Jakubiaka jest starannie przemyślana i dobrze skonstruowana. Lektura poszczególnych rozdziałów pracy przekonuje, że odniesiono się do najważniejszych problemów. Zaprezentowany opis jest solidny, również warstwa analityczna zawiera szereg interesujących refleksji. Książka z pewnością zasługuje na uznanie, a jej lektura zadowoli najbardziej wymagającego czytelnika zainteresowanego problematyką referendum, zwłaszcza w odniesieniu do systemu politycznego Francji. Niewątpliwą zaletą pracy jest wykorzystanie przez Autora bardzo szerokiej bazy materiałowej odnoszącej się do podejmowanej problematyki. Autor sięgnął po cały bogaty zestaw opracowań i analiz, w tym najnowszych, które pojawiły się na ten temat we Francji. Warto podkreślić, że omawiając instytucję referendum,

Łukasz Jakubiak posiłkował się pokaźną ilością francuskich aktów prawnych oraz orzecznictwem Rady Konstytucyjnej.

Problematyka referendum na gruncie francuskiego ustroju została przedstawiona przez Łukasza Jakubiaka obszernie i wyczerpująco. Dotychczas na gruncie literatury polskiej nie ukazała się publikacja omawiająca w sposób kompletny instytucję referendum we Francji. Jakubiakowi udało się wypełnić tę istotną lukę.

Elżbieta Kuzelewska