

Wiesław SKRZYDŁO

### Instytucjonalizacja prawna partii politycznych we Francji\*

Legal Institutionalization of Political Parties in France

#### SYTUACJA PRAWNA PARTII DO 1958 ROKU

We Francji zarówno doktryna polityczno-prawna, jak i obowiązujące ustawodawstwo, przez długi czas wychodziły z założenia, że partie polityczne nie podlegają regulacjom prawnym. Tym samym ani ich powstanie, ani też istnienie, jak i rola odgrywana w życiu publicznym i działalności państwa, nie znajdowały się w sferze objętej regulacją prawną. Stan taki utrzymywał się niezależnie od tego, czy pozycję dominującą w doktrynie zdobywał sobie pogląd, że partie polityczne są rzeczą zbędną, ponieważ wchodzi i włączają się jako czynnik pośredni między naród-suwerena i jego przedstawicielstwo, czy też zwyciężało stanowisko, że prawo nie powinno wkraczać w tę dziedzinę, która wiąże się z istnieniem i funkcjonowaniem partii politycznych jako ważnych elementów życia politycznego, a więc nie powinno krępować instytucji partii, które należy wyjąć spod regulacji prawnych.

---

\* Artykuł jest częścią pracy wykonanej w ramach CPBP 11.4. (*Ideologiczne i polityczno-prawne aspekty współistnienia państw o różnych ustrojach politycznych*). Opracowanie z badań resortowych zostało opublikowane przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w grudniu 1989 r. (W. Skrzydło, A. Wojtaszczyk: *Instytucjonalizacja partii politycznych w państwach demokracji parlamentarnej*, UW, INP, Warszawa 1989).

Wprawdzie partie polityczne nie są tworem nowym, ale też ich istnienie w postaci współczesnej — czyli jako zorganizowanych struktur życia politycznego — dostrzega się od początków XIX wieku. Pod tym względem Francja nie stanowi żadnego wyjątku, albowiem podobny stan charakteryzował i inne państwa Europy, które również prawnie ignorowały istnienie partii. Z czasem jednak, na skutek działania różnorodnych przyczyn, pojawia się tendencja do instytucjonalizowania różnych zjawisk życia publicznego, w tym także partii politycznych. Dokonywało się to jednak w drodze aktów prawnych z reguły rządu ustawy. We Francji partie znalazły dla siebie oparcie w ustawie z 1901 r., dotyczącej stowarzyszeń, ustawie obowiązującej zresztą po dzień dzisiejszy. Umożliwiła ona, dotycząc tylko bardzo ogólnikowo partii, rozwijać szeroką działalność w zakresie życia politycznego, wskutek czego zarówno okres III Republiki, jak i IV Republiki (1945–58) cechuje dominująca rola partii w życiu państwa. Początki tej działalności, stale ulegającej poszerzaniu i wzmacnianiu, wiązały się z walką wyborczą do instytucji przedstawicielskich, z walką o upowszechnianie i demokratyzację prawa wyborczego. Wzrost roli partii stał się nawet widoczny w określeniu przyjętym na oznaczenie IV Republiki jako ustroju partyjnego. Jednakże Konstytucja IV Republiki z listopada 1946 r. nie знаła instytucji partii politycznych.

Reakcją na rozwiązania ustrojowe IV Republiki i na spotykane deformacje w tym zakresie, jak również na przemożny wpływ partii politycznych na funkcjonowanie państwa, stała się V Republika. Konstytucja z 1958 r. po raz pierwszy we Francji doprowadza do instytucjonalizacji prawnej partii politycznych, którym poświęciła art. 4.

#### SYTUACJA PRAWNA PARTII W ŚWIETLE KONSTYTUCJI 1958 ROKU

Przepisy ustawy z 1901 roku — stanowiące także podstawę działania partii politycznych — nie wystarczały już w nowych warunkach historycznych. Zaspokajały one potrzeby działania dawnych partii kadrowych, były jednak za ogólne i nie odpowiadały potrzebom w okresie działania partii masowych. Po drugiej wojnie światowej także i partie burżuazyjne, pod wpływem rewolucyjnych partii marksistowsko-leninowskich, modyfikowały swe struktury wewnętrzne i zmieniały metody działania.

Już w 1945 roku, w toku prac nad Konstytucją IV Republiki, rozważana była kwestia czy nie włączyć do treści ustawy zasadniczej postanowień odnoszących się do partii politycznych, chodziło głównie o przepisy dotyczące ich sytuacji prawnej, a więc praw, jak też obowiązków. Ostatecznie jednak zrezygnowano z tego zamiaru, odkładając niejako myśl konstytucyjnego uzna-

nia partii, ich istnienia i roli odgrywanej w państwie. Status konstytucyjny otrzymały partie zatem dopiero po przełomie politycznym, jaki przeżyła Francja w 1958 roku.

Artykuł 4 Konstytucji V Republiki postanawia, że partie i ugrupowania polityczne współzawodniczą w zakresie wyrażania woli w drodze głosowania. Mogą one powstawać i prowadzić aktywność w sposób swobodny. Mają obowiązek przestrzegania zasad suwerenności narodowej i demokracji. W ten sposób istnienie i aktywność partii — przede wszystkim w sferze wyborczej — zostały uznane jednoznacznie i jasno<sup>1</sup>. Stwierdzenie to o tyle może wydawać się dziwne, że duchowy twórca tejże konstytucji, gen. Charle de Gaulle, nie ukrywał nigdy swej niechęci wobec partii, zwalczał zdecydowanie przejawy ich dążenia do uzyskania pełnej dominacji w życiu publicznym, a jednocześnie ta właśnie konstytucja po raz pierwszy w historii Francji dokonuje instytucjonalizacji tych partii.

Stanowisko konstytucji oznacza, z jednej strony, uznanie ich istotnej roli w ustroju politycznym państwa, z drugiej zaś przejaw dążenia do nałożenia na partie obowiązku przestrzegania politycznych zasad ustroju politycznego V Republiki. Również i w V Republice partie odgrywają decydującą rolę w wyborach parlamentarnych, nie zdołały jednak tak dalece rozszerzyć swych wpływów na wybory prezydenckie. Stąd też nadal większość osób w toku swej kampanii zgłasza samodzielnie swe kandydatury, wyjątek pod tym względem stanowią komuniści, których kandydaci są zawsze desygnowani przez partię — przez konferencję partii lub zjazd. Tłumaczyć tę zasadę można dążeniem, któremu kandydaci dają jednoznacznie wyraz, iż prezydent Republiki ma być przedstawicielem nie partii politycznej, ale reprezentantem wszystkich Francuzów.

Artykuł 4 Konstytucji potwierdza trzy główne zasady dotyczące partii politycznych<sup>2</sup>. Po pierwsze — swobodę ich powstawania i rozwijania aktywności. Do powstania partii wystarcza — zgodnie z wymogami ustawy z 1901 r. — zwykła deklaracja złożona w prefekturze, a także przedłożenie statutu. Po drugie — zobowiązanie do przestrzegania zasad suwerenności narodu i demokracji, wreszcie, po trzecie — udział w wyłanianiu organów przedstawicielskich i wyrażaniu woli ogółu w drodze głosowania.

Treść omawianego artykułu jakby zawęży rolę partii politycznych, sprawdza ją niejako do funkcji wyborczej, co stanowi niewątpliwie ważny aspekt jej działalności, ale nie jest to z pewnością aspekt jedyny. Zatem sfera

<sup>1</sup> Por. F. Borella: *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Paryż 1973, s. 7.

<sup>2</sup> Zob. B. Tricot, R. Hadas-Label: *Les institutions politiques françaises*, Paryż 1985, s. 211.

działalności partii wykracza znacznie poza tak określone granice, które określa analizowany art. 4 Konstytucji. Działalność ta znalazła szczególnie dobitny wyraz w latach 80-tych — zarówno w okresie dominacji partii socjalistycznej (1981–86), kiedy to socjalistyczny prezydent Republiki odbywał cotygodniowe spotkania z premierem i pierwszym sekretarzem partii socjalistycznej, jak też w 1986–1988, w latach tzw. kohabitacji, kiedy to przywódcy partii wchodzących w skład większości parlamentarnej byli z jednej strony członkami rządu, a jednocześnie odbywali cotygodniowe spotkania w siedzibie premiera, będącego zarazem przywódcą partii RPR.

Praktyka lat 80-tych dowiodła zarazem jednoznacznie, że dotychczasowa reglamentacja prawna, dotycząca działalności partii politycznych, jest niewystarczająca. Głośne afery tego okresu, szczególnie szeroko analizowane ze względu na rywalizację polityczną różnych partii, wykazywały istnienie dotkliwych luk prawnych. Szczególnie wyraźnie odczuwalne były luki odnoszące się do kwestii jawności działania partii, a jeszcze bardziej związane z problemem finansowania tej działalności.

W wyniku zaistnienia kolejnego skandalu, jaki wybuchł jesienią 1987 r. na tle zdobywania przez partie polityczne środków finansowych na rozwój ich aktywności, prezydent F. Mitterrand zaproponował rządowi przygotowanie projektu stosownej ustawy, w celu przedłożenia jej na nadzwyczajnej sesji parlamentu. Było to zadanie szczególnie ważne i pilne w obliczu przewidywanej na wiosnę 1988 r. kampanii wyborów prezydenckich.

Sama idea zawarta w sugestii prezydenta nie była nowa, tego rodzaju propozycji można było wcześniej doliczyć się około 20<sup>3</sup>, był także w 1979 roku przygotowany stosowny rządowy projekt ustawy, nie doczekały się one jednak pozytywnego zakończenia<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Propozycje te pochodziły z lat 70-tych, zgłoszono ich wówczas 14, a także z 80-tych — w sumie było ich 6. Ich treść omawia J. L a r c h é w raporcie senackiej komisji prawnej, zob. tom I „Journal Officiel Senat”, nr 229, druga sesja nadzwyczajna z 11 lutego 1988 r., załącznik do protokołu z posiedzenia z dn. 11 lutego 1988.

<sup>4</sup> Były w każdym razie znane w świecie pozytywne przykłady rozwiązania problemu, szczególnie płodne pod tym względem w regulacje prawne były lata sześćdziesiąte. W okresie tym stosowne akty prawne zostały przyjęte w Szwecji 1966, RFN — 1967 uzupełnione następnie w latach 1969 i 1983, Finlandii 1969, Izraelu 1973, Italii 1974, Stanach Zjednoczonych Ameryki 1974 i 1976, Japonii 1975, Quebecu 1977, EWG 1979 i 1984, Hiszpanii 1985. Zob. C. Desliat, Ch. Mare: *La politique et l'argent: législation française et étrangères*, [w:] *Regards sur l'actualité*, nr 140, kwiecień 1988, s. 3.

## PRZYGOTOWANIE PROJEKTÓW USTAW Z 1988 ROKU

Inicjatywa prezydenta F. Mitterranda została przyjęta przez premiera J. Chiraca, który zwołał dwukrotnie posiedzenie przedstawicieli pięciu partii politycznych, mających swą reprezentację w Zgromadzeniu Narodowym<sup>5</sup>. Posiedzenia te odbyły się w dniach 26 listopada i 9 grudnia 1987 roku. W trakcie obrad nie doszło wprawdzie do uzgodnienia wspólnego stanowiska, ale przygotowano dokument, który został przedłożony do rozpatrzenia parlamentowi. Po wielu debatach i pracach prowadzonych w obydwu izbach, na nadzwyczajnej sesji parlamentu w lutym 1988 r. powstał tekst ostateczny, przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe i Senat, noszący datę 11 marca 1988 roku. Chodzi tu w istocie rzeczy o dwie ustawy, łącznie regulujące omawianą dziedzinę, przy czym jedna z nich ma charakter ustawy organicznej, druga zaś zwykłej<sup>6</sup>. Ustawa organiczna zawiera postanowienia dotyczące prezydenta Republiki (deklaracja o stanie majątkowym i finansowaniu wyborów) i członków parlamentu (deklaracje o stanie majątkowym deputowanych i senatorów, a także finansowaniu wyborów parlamentarnych). Ustawa zwykła zawiera postanowienia dotyczące deklaracji o stanie majątkowym innych osobistości życia publicznego, zwracania kosztów wyborów parlamentarnych, ale także statut partii, jak również sposób finansowania partii ze źródeł państwowych.

Ustawa organiczna została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe 323 głosami przeciwko 250, lewica głosowała przeciwko projektowi, natomiast większość rządząca wraz z Frontem Narodowym poparła go. Senat przyjął ten projekt 182 głosami przeciwko 81. Natomiast ustawa zwykła spotkała się z poparciem 291 deputowanych, a przeciwnych było 282 — w tej ostatniej liczbie, obok partii lewicy, był także Front Narodowy, zaś w senacie projekt przeszedł ostatecznie 179 głosami, przy 83 przeciwnych.

Partie reprezentowane w parlamencie zajęły w omawianej kwestii zróżnicowane stanowisko. Zawartym w projektach ustaw propozycjom pełnego poparcia udzielili przedstawiciele rządzącej wówczas większości, tj. RPR i UDF, socjaliści zajmowali postawę zmienną, przy czym nie bez wpływu na te wahania był zbliżający się termin wyborów prezydenckich. Zdecydowanie przeciwni tym zamiarom byli komuniści, upatrujący m.in. w systemie finansowania partii politycznych z budżetu państwa próbę rozciągnięcia

<sup>5</sup> Byli to przedstawiciele gaullistów (RPR), centroprawicy w postaci UDF, socjalistów (PS), komunistów (FPK) i skrajnie prawicowego Frontu Narodowego (FN).

<sup>6</sup> Są to: a) ustawa organiczna nr 88-226 z 11 marca 1988 w sprawie jawności finansowania w życiu politycznym i b) ustawa zwykła nr 88-227 z 11 marca 1988, dotycząca jawności finansowania w życiu politycznym. Obydwie ogłoszone w „Journal Officiel de la République Française” z 12 marca 1988, s. 3288 i n.

kontroli organów państwowych nad działalnością partii. Nie bez wpływu na to stanowisko był także ujawniony zamiar finansowania partii w sposób stwarzający przywileje dla partii prawicy. Wynikało to ze stanowiska komisji prawnej Zgromadzenia Narodowego, która przewidywała, że finansowanie będzie oparte na zasadzie proporcjonalności, tzn. w zależności od posiadanych przez partię w parlamencie mandatów<sup>7</sup>. Propozycje socjalistów szły w kierunku, by za podstawę obliczeń przyjąć liczbę głosów uzyskanych w wyborach przez każdą partię.

Opór ze strony socjalistów i komunistów budził także zamiar dopuszczenia finansowania partii ze źródeł prywatnych, przy czym sumy przeznaczone na ten cel miały być odliczane od opodatkowania. Oznaczałoby to, z jednej strony, silne wsparcie finansowe partii prawicy, z drugiej zaś — jak wskazał skarbnik partii socjalistycznej — André Laignel — wpłata około 2,5 miliarda franków, pochodzących ze źródeł prywatnych, pozbawi budżet państwa około 1 miliarda franków wpływów podatkowych<sup>8</sup>. RPR i UDF, mające silne wsparcie w kręgach wielkiego kapitału, opowiadały się za dopuszczeniem zasady finansowania działalności partii ze źródeł prywatnych. Za finansowaniem tylko z budżetu państwa działalności partii opowiadał się również Front Narodowy.

Warto także zaznaczyć, że w świetle przeprowadzonych sondaży społeczeństwo francuskie niezbyt chętnie odnosiło się do zasady finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Tylko 30% badanych odnosiło się z aprobatą do diskutowanego projektu ustawy, aż 51% było jej przeciwnych. Najwięcej zwolenników znajdował system finansowania ze źródeł prywatnych, ale aż 72% pytanych odpowiedziało negatywnie w kwestii, czy chcieliby przekazać partiom jakieś środki finansowe<sup>9</sup>.

Przytoczone wyniki przeprowadzonych sondaży nie miały istotnego wpływu na ostateczną treść ustaw uchwalonych przez parlament i noszących datę 11 marca 1988 roku. Ich uchwalenie stanowi istotny krok naprzód w instytucjonalizacji partii politycznych we Francji.

Problem środków finansowych na prowadzenie aktywności politycznej przez partię jest niezwykle doniosły w sensie społecznym. Chodzi bowiem o zapewnienie moralnych aspektów tej działalności, a także o to, by aktywność publiczna nie stwarzała działaczom partyjnym możliwości powiększania swo-

<sup>7</sup> Por. wystąpienie w Senacie z ramienia FPK Ch. Le d e r m a n'a, który wskazywał, że FPK w rozdziale tych środków finansowych będzie partycypowała w wysokości 5,67%, partia socjalistyczna i lewicowi radykałowie w 31,25%, natomiast RPR oraz UDF w 55,28%. „L'Humanité” z 27 lutego 1988 r.

<sup>8</sup> Zob. *Accords et désaccords* w „Le Figaro” z 4 lutego 1988 r.

<sup>9</sup> Wyniki przeprowadzonych sondaży opublikowano w „Le Figaro” z 2 lutego 1988 r.

jej fortuny. Wiele przejawów takiego właśnie postępowania dostarczają kroniki życia politycznego różnych państw, w tej liczbie także i Francji.

Finansowanie partii politycznych ma przy tym wiele aspektów bardzo ważnych, ale szczególnie ważny jest ten, który wiąże się z bezpośrednim finansowaniem kampanii wyborczych. Rozwój środków masowego przekazu, technicznych środków propagandy ogromnie podraża koszty kampanii wyborczych, stąd partie poszukują dodatkowych źródeł pozwalających na finansowanie tych wydatków. Jeśli w wyborach prezydenckich 1974 r. koszty, jakie ponosił kandydat, zamykały się w granicach 40 milionów franków, to w roku 1988, w przypadku głównych kandydatów, którzy uczestniczyli w drugiej turze wyborów, osiągnęły 100 milionów. Przy czym należy wziąć pod uwagę fakt, że poza F. Mitterrandem, wszyscy pozostali politycy zgłosili swe kandydatury jeszcze przed wejściem w życie omawianych ustaw, stąd i wydatki te nie podlegały ujęciu w zestawieniu końcowym. W przypadku deputowanych koszty kampanii wyborczej zamykały się w granicach 100–120 tysięcy franków w 1981 r., zaś szacunki w 1988 r. wskazują, że wydatki te mogą dojść do pół miliona franków (brak jeszcze oficjalnych danych).

Na pokrycie tak rozbudowanych wydatków nie wystarczają normalne wpływy partii, dlatego państwo już znacznie wcześniej miało w nich swój udział i te formy pozostają nadal aktualne. Wśród różnych postaci pomocy finansowej państwa dla partii, znanych dotychczas we Francji, wymienić należy: a) oddanie do dyspozycji klubów partyjnych w Zgromadzeniu Narodowym do bezpłatnego użytkowania lokalu i różnych usług, udzielanych bądź to gratisowo, bądź za niewielką opłatą, b) opłata asystentów parlamentarnych oddawanych do dyspozycji deputowanych, c) przesyłki pocztowe, rozmowy telefoniczne, a także podróże deputowanych do okręgów wyborczych są bezpłatne<sup>10</sup>, d) wymienić także należy różnorodną pomoc, jaką partie otrzymują od państwa, w postaci zniżkowej taryfy kolejowej na przewóz prasy partyjnej, obniżki taksy pocztowej na przesyłki periodyków politycznych, e) bezpłatny dostęp do stacji radiowych i telewizyjnych, dla tych partii, które mają własną grupę (klub poselski) w Zgromadzeniu Narodowym lub w Senacie, f) państwo przyjmuje na siebie znaczną część wydatków związanych z wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi, a także wypłaca częściowy zwrot wydatków ponoszonych przez kandydatów — koszty papieru, druku plakatów, ich rozwieszania — o ile kandydat uzyskał co najmniej 5% oddanych głosów, g) zwrot kaucji wpłacanej przez kandydatów, o ile uzyskali oni co najmniej 5% oddanych głosów. Czyli i przed

<sup>10</sup> Szczegółowe dane liczbowe podaje i omawia dossier nr 27 „Canard enchaîné” z marca-kwietnia 1988 r.

wejściem w życie omawianych ustaw państwo wносиło swój znaczący udział w finansowaniu działalności partii, głównie na kampanię wyborczą.

Oczywiście nie te formy pomocy finansowej budziły zastrzeżenia, ale te, które dokonywały się w drodze nielegalnej, z naruszeniem prawa, i obliczone były na zysk niektórych polityków. Mówił o nich w 1982 r. przywódca RPR J. Chirac, stwierdzając że istnieją godne potępienia metody finansowania partii politycznych, ale to nie jego zadanie zajmować się nimi<sup>11</sup>. Sprawy tego rodzaju mają już także swoją literaturę<sup>12</sup>, a znany uczyony i publicysta M. Duverger określił ten problem w sposób zwięzły, ale i wymowny, stwierdzając, że nikt nie może być wybrany, jeśli pozostaje niewinny. Jeśli więc niewinność jest nieosiągalna, jak można kogoś potępiać, czegoś wymagać, wszak powszechność nadużyć w tej sprawie zapewnia niekaralność. Wiele tego rodzaju działań należy i można ocenić jako nielegalne, ale także sporo z nich pozostaje na granicy legalności, co mimo wszystko zagraża regułom demokracji, która zakłada wolność, równość, a także wiarygodność politycznego współzawodnictwa, szczególnie współzawodnictwa wyborczego.

Artykuł 4 Konstytucji określa wolność jako cechę działalności politycznej w dziedzinie głosowania, co oznacza, że brak finansów nie powinien niczego w funkcjonowaniu partii politycznych usprawiedliwiać, gdyż niezależność od potęg finansowych to jeden z warunków poszanowania zasad suwerenności narodu, do czego konstytucja zobowiązuje wszystkie partie. Jednak doktryna polityczna i prawna istotnie różni się od twardej rzeczywistości społecznej.

Z art. 4 Konstytucji wynika także potrzeba zabezpieczenia równych szans w politycznym współzawodnictwie, jeśli więc zasada ta jest przestrzegana, partie mają równe prawo do głoszenia swej ideologii i programu, a wszyscy kandydaci winni korzystać z porównywalnych środków dla propagowania swych idei i celów. Ale nie wszyscy mają takie same możliwości pozyskania nieodzownych środków finansowych, bez których trudno prowadzić rozwiniętą działalność polityczną. Szczególną łatwość gromadzenia środków finansowych mają partie prawicy społecznej, powiązane z kołami przemysłowymi i bankowymi, znacznie pod tym względem przewyższające możliwości lewicy, a jak świadczą wyniki przeprowadzonych głosowań, siły tych dwóch bloków są we Francji prawie równe.

Powaga i wiarygodność wyborów zależą w istotnym stopniu od tego, czy w toku tych kampanii czynnik finansowy odgrywa pierwszoplanową rolę. Bo jeśli pieniądze decydują o sukcesie lub porażce, to jakąż wagę i znaczenie

<sup>11</sup> Cyt. za C. Desliat, Ch. Mare: *op.cit.*, s. 11.

<sup>12</sup> Zob. A. Campana: *L'argent secret*, Paryż 1976, a także T. Pfister: *La République des fonctionnaires*, Paryż 1988.



mają reguły demokracji i zasady przedstawicielstwa? Zatem, jeśli czynnik pieniądza zdobywa przewagę i dominuje nad wagą idei i programów, staje się jasne, że suwerenność narodu i wolności demokratyczne znajdują się w poważnym zagrożeniu.

#### GLÓWNE ZASADY USTAWY Z 11 MARCA 1988 ODNOSZĄCE SIĘ DO FİNANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH

Celem ustawy organicznej z 11 marca 1988 r. — zgodnie z wolą jej twórców — było zapewnienie niezależności partii wobec potęg finansowych, ograniczenie roli pieniądza we współzawodnictwie politycznym, ściganie nadużyć w tej dziedzinie, dotąd uchodzących bezkarnie. Stąd też omawiana ustawa ustanawia publiczne finansowanie nie tylko wyborów prezydenckich i parlamentarnych, ale także bieżącej działalności partii, w taki sposób, by osłabiał on znaczenie pomocy pochodzącej ze źródeł prywatnych, a w każdym razie ograniczał wpływ pieniądza na życie publiczne.

Artykuł 7 ustawy zwykłej z 11 marca 1988 roku, powtarzając treść art. 4 Konstytucji uzupełnia ją zarazem o postanowienia, że partie polityczne mają osobowość prawną. Mogą zatem posiadać dobra ruchome i nieruchomości, mogą otrzymywać środki finansowe niezbędne do prowadzenia działalności politycznej. Zgodnie z art. 8 środki na ten cel są zabezpieczone w budżecie państwa corocznie, a ich preliminarz opracowują łącznie Biura (odpowiedniki Prezydium Sejmu) obydwu izb parlamentu (a zatem Zgromadzenia Narodowego i Senatu) i przedstawiane są rządowi. Środki te rozdzielane są między partie i ugrupowania polityczne proporcjonalnie do liczby ich deputowanych i senatorów. Senatorzy i deputowani mają zgłaszać swą przynależność do określonego klubu poselskiego lub senatorskiego, a tego rodzaju deklarację zobowiązani są składać corocznie w ciągu miesiąca od otwarcia sesji wiosennej. Ostatecznie przyjęto zasadę proporcjonalnego rozdziału środków finansowych w stosunku do liczby członków parlamentu — jak tego domagały się partie prawicy, a nie proporcjonalnie do liczby głosów, jakie poszczególne partie uzyskały przy wyborach — jak to postulowała lewica, ale także domagał się tego i Front Narodowy. Przyjęcie postulowanego przez lewicę rozwiązania określałoby raz na całą kadencję podstawę rozdziału środków i finansowania partii.

Stosownie do wymogu określonego w art. 9 ust. 3 ustawy, Biura obydwu izb parlamentu komunikują premierowi rządu, w terminie do 31 grudnia każdego roku, o liczebności klubów w każdej z izb, zgodną ze złożonymi przez członków parlamentu deklaracjami.

Odpowiadając na postulat niezależności partii od organów państwowych, art. 10 ustawy postanawia, że partie i ugrupowania polityczne korzystające z pomocy finansowej państwa nie podlegają kontroli organów państwowych. Mają one jednak obowiązek dokonywania corocznych zestawień wydatków i dochodów oraz przedkładania ich Biuru odpowiedniej izby, które zarządza opublikowanie tego dokumentu w „Journal Officiel”. Naruszenie tych postanowień powoduje utratę przez partię prawa do korzystania z pomocy finansowej ze strony państwa w roku następnym (art. 11). Zastrzeżenie to dotyczy wyłącznie finansów pochodzących ze źródeł publicznych, nie ma natomiast zastosowania do finansowania pochodzącego ze źródeł prywatnych.

Niejako inną postacią finansowania działalności partii, dokonywaną pośrednio, jest pokrywanie przez państwo kosztów kampanii wyborczych — zarówno wyborów parlamentarnych, jak i prezydenckich. W tej to dziedzinie finanse pochodzące ze źródeł prywatnych podlegają określonym postanowieniom ustawy, podobnie jak środki otrzymane od państwa.

Ustawa ustala przede wszystkim pułap wydatków, jakie może ponieść kandydat na deputowanego. W tym przypadku górną granicę określono na 500 tys. franków. Kandydatom zgłoszonym w wyborach prezydenckich pułap ten ustalono na poziomie 120 milionów franków w pierwszej turze, tym zaś, którzy przechodzą do drugiej tury głosowania, ustalono łączną sumę wydatków na poziomie 140 milionów franków. Zakładając możliwość inflacji i związane z tym ruchy cen, jak również i kosztów kampanii wyborczej, przewidziano w ustawie, że pułap ten może być corocznie aktualizowany.

W omawianym przypadku chodzi o wydatki ponoszone w okresie 3 miesięcy poprzedzających wybory parlamentarne i 6 miesięcy przed wyborami prezydenckimi (art. 2 i 7 ustawy organicznej). Istotne w tej sprawie jest postanowienie przewidujące, iż kandydat na deputowanego, który przekroczy tak ustalony pułap wydatków, traci prawo do zwrotu ryczałtowych kosztów prowadzenia kampanii wyborczej.

Zwrot zryczałtowanych wydatków w przypadku wyborów prezydenckich obejmuje 20% ustalonego pułapu, przy czym suma ta może być podwyższona w stosunku do kandydatów, którzy przekroczyli 5% oddanych głosów. W przypadku wyborów parlamentarnych ryczałt ten wynosi 10% górnego pułapu wydatków, w przypadku kandydatów, którzy uzyskali 5% głosów w pierwszej turze, natomiast nie przewiduje żadnego zwrotu kosztów w stosunku do tych kandydatów, którzy nie uzyskali minimum 5% głosów. W żadnym jednak przypadku zwrot nie może przekroczyć kwoty faktycznie poniesionych przez nich wydatków.

Ustawowo zobowiązano kandydatów do udowodnienia faktycznie poniesionych wydatków za pomocą rachunków itp. dokumentów, określających

kwoty przez nich wydatkowane lub na ich rzecz wypłacone. Z tym, że kandydaci na prezydenta przedkładają tę dokumentację Radzie Konstytucyjnej, która publikuje ją w „*Journall Officiel*”. Kandydaci na deputowanych i wybrani członkowie Zgromadzenia Narodowego przedkładają odpowiednią dokumentację w Biurze Zgromadzenia, z tym, że tych danych nie podaje się do publicznej wiadomości, mogą być jednak badane przez Radę Konstytucyjną lub przez organy sądowe (art. 3 i 10 ustawy organicznej).

Określonej reglamentacji prawnej podlegają także środki finansowe pochodzące ze źródeł prywatnych, a przekazywane kandydatom ubiegającym się o wybór na stanowisko prezydenta Republiki lub członka parlamentu. Darowizny przekazywane odręcznie nie mogą przekraczać kwoty 20 tys. franków, gdy są wpłacane przez osoby fizyczne, zaś 50 tys. franków, gdy pochodzą od osób prawnych. Każdy datek powyżej 2 tys. franków winien być przekazywany czekiem. Globalna wartość darów w gotówce nie może przekraczać 20% wysokości kosztów kampanii kandydata, w całości zaś wpływy prywatne nie mogą przekroczyć pułapu dozwolonych wydatków. Z grona ewentualnych darczyńców na koszty kampanii wyborczych ustawowo zostały wyłączone osoby prawne prawa publicznego, jak również kasyna gry. Nie jest także dopuszczalna prawnie żadna pomoc finansowa pochodzenia zagranicznego (art. 8 ustawy organicznej).

Uchwalenie ustaw nie obeszło się bez poważnych kontrowersji, tak co do samej zasady finansowania partii politycznych przez państwo, jak też dopuszczalności kontroli nad wydatkami partii, kontroli dokonywanej przez organa państwowe, obejmującej badanie, z jakich źródeł ta pomoc pochodzi. Warto ważniejszą z tych kontrowersji poświęcić nieco uwagi, koncentrując się z konieczności na sprawach podnoszonych w debacie parlamentarnej.

W toku prac parlamentarnych najwięcej kontrowersji wzbudziła zasada rozdziału przyznanych przez państwo środków finansowych według liczby członków klubów poselskich. O ile przy obowiązywaniu zasady proporcjonalnego rozdziału mandatów zasada ta z pewnością nie powodowałaby takich emocji i nie wzbudzała zastrzeżeń, gdyż partie otrzymują wówczas mandaty w stosunku proporcjonalnym do liczby uzyskanych głosów, to przy systemie większościowym, a taki we Francji obowiązuje ponownie od 1987 roku, budzi ona słuszne opory. W przypadku stosowania tego systemu, spotyka się duże dysproporcje między liczbą uzyskanych przez partię głosów w wyborach a ilością zdobytych mandatów. System ten upośledza bowiem wyraźnie partie małe i średnie, przynosząc oczekiwane korzyści partiom dużym i silnym. Znane są jednak przypadki zdobycia przez partię dużej liczby głosów, bez

uzyskania choćby skromnej reprezentacji w parlamencie<sup>13</sup>. Warto przeto przeanalizować spotykane w świecie metody rozdziału środków finansowych między partie polityczne.

We Włoszech, gdzie stosowana jest zasada proporcjonalnego rozdziału mandatów, wystarczy, by partia zdobyła w skali krajowej 300 tys. głosów lub 2% głosów w okręgach, w których zgłosiła swoich kandydatów do Izby Deputowanych (pod warunkiem, że kandydaci tej partii zostali zgłoszeni w ponad 1/3 liczby okręgów wyborczych), by uzyskać prawo do budżetowej subwencji ze strony państwa.

W Republice Federalnej Niemiec, gdzie stosowany jest w wyborach mieszany system — i większościowy, i proporcjonalny sposób przyznawania środków publicznych na finansowanie kampanii wyborczych zapewnia partiom równe szanse, nie faworyzując żadnej z nich. System ten uchodzi za modelowy, a zakłada on, iż szacunkowo wypłaca się środki na pokrycie kosztów kampanii wyborczej, w oparciu o zasadę 5 DM na każdego uprawnionego do głosu. Tak ustaloną kwotę dzieli się między partie polityczne, biorąc za podstawę liczby uzyskanych przez nie głosów, jeśli zdobyły one w skali kraju bądź to 0,5% głosów tzw. drugich, czyli tych, poprzez które wyborca określa swą preferencję wobec danej partii, bądź 10% głosów tzw. pierwszych, a więc oddanych przez wyborcę na kandydata w ramach 247 okręgów wyborczych, w głosowaniu większościowym. Przypomnieć należy, iż wedle prawa wyborczego RFN każdy wyborca ma dwa głosy.

W Szwecji, gdzie stosowany jest system wyborów proporcjonalnych, pomoc państwa dla partii obejmuje subwencje, których wielkość jest funkcją liczby miejsc zdobytych w parlamencie. Otrzymuje ją partia wówczas, gdy uzyskała co najmniej 1 mandat, bądź 2,6% głosów w skali kraju w jednych z przeprowadzanych ostatnio wyborów.

W Norwegii pomoc finansowa państwa dla partii jest przyznawana w stosunku proporcjonalnym do liczby otrzymanych przez nią głosów. W podziale tych środków uczestniczą formacje polityczne, które wystawiły listy kandy-

<sup>13</sup> Szczególnie wymowne były pod tym względem pierwsze w V Republice wybory parlamentarne, przeprowadzone w listopadzie 1958 r. W pierwszej turze tych wyborów FPK uplasowała się — pod względem liczby otrzymanych głosów — na pierwszym miejscu, a zdobyła ostatecznie tylko 10 mandatów w Zgromadzeniu Narodowym. Jeśli głosy oddane na tę partię podzielimy przez uzyskane mandaty, otrzymamy wskaźnik wynoszący 387018, ta sama operacja przeprowadzana w przypadku gaullistowskiej UNR przynosi wskaźnik 18586, czyli dwudziestokrotnie mniejszy. Por. P. Avril: *La V République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paryż 1987, s. 25. Wzięto pod uwagę liczby głosujących w pierwszej turze wyborów, bo te są najbardziej porównywalne i istotne, gdyż w tej turze głosowanie odbywa się we wszystkich okręgach wyborczych. W drugiej turze przeprowadza się wybory tylko w tych okręgach, w których w pierwszej nikt z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów.

datów co najmniej w 50 okręgach wyborczych i uzyskały ponad 2,5% głosów, oddanych w wyborach do Stortingu<sup>14</sup>.

Drugi ważny problem, dyskutowany w trakcie prac nad ustawą, dotyczył zasady wolności kandydowania i równości kandydatów. Z zasady tej wynikał postulat prawa wszystkich kandydatów do zwrotu kosztów poniesionych w trakcie wyborów. Jednakże utrzymano stosowany już we Francji wcześniej przepis, że prawo do zwrotu poniesionych kosztów mają wyłącznie ci kandydaci, którzy w wyborach uzyskali co najmniej 5% oddanych głosów. Przyjęcie tej zasady tłumaczono chęcią utrzymania systemu, który faworyzuje tworzenie większości parlamentarnej i rządowej.

Kontrowersje wywoływała także sprawa funduszy prywatnych na cele prowadzenia przez partie kampanii wyborczej, w szczególności zaś kwestia dopuszczalności odliczania kwot wpłacanych na potrzeby wyborcze partii z podstawy opodatkowania przedsiębiorstw, które stawały się ofiarodawcami. Lewica parlamentarna szczególnie ostro zwalczała tę koncepcję, prawica ją forsowała.

Wielu obserwatorów życia politycznego dość sceptycznie odnosi się do tego rodzaju prób reglamentacji finansów partii politycznych. Jej przeciwnicy powołują się na fakt, że w państwach, które reglamentację taką wprowadziły, nie uzyskano oczekiwanych rezultatów, sama zaś regulacja prawna nie zapobiegła popelnianiu nadużyć wyborczych. Wydaje się, że i twórcy francuskich regulacji prawnych żywili tego rodzaju obawy i wyrażali podobne zastrzeżenia, czemu dawali wyraz i ówczesny premier J. Chirac, i jego minister spraw wewnętrznych Ch. Pasqua, którzy zgodnie przyznawali, że to, co zrobiono uchwalając ustawy z 11 marca 1988 roku, stanowi pierwszy krok w tej dziedzinie. Zakładali bowiem, że zajdzie niewątpliwie potrzeba doskonalenia rozpoczętego dzieła w późniejszym czasie. Daje temu także wyraz ustawa zwykła, która w art. 18 stanowi, że w 18 miesięcy po ogłoszeniu ustawy rząd przedłoży Biurom obydwu izb parlamentu raport na temat wprowadzenia dyspozycji zawartych w obydwu ustawach (tj. organicznej i zwykłej). Nad tym raportem ma być przeprowadzona debata publiczna co najmniej miesiąc po jego złożeniu i nie później niż po upływie dwóch miesięcy. Debata tę należy przeprowadzić na pierwszej sesji zwyczajnej parlamentu 1989–90 w sprawie wniosków i skutków wynikających ze stosowania tych ustaw.

Dotychczas omawiane ustawy znalazły zastosowanie przede wszystkim w trakcie kampanii wyborczej prezydenckiej (24 kwietnia — 8 maja 1988 roku), ale także w toku wyborów parlamentarnych (5 i 12 czerwca 1988) po przedterminowym rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego. Za wcześnie jeszcze na pełniejsze wnioski, wymaga to czasu, pogłębionej oceny przydatności

<sup>14</sup> Podaję te informacje za C. Deslhiat, Ch. Mare: *op.cit.*, s. 21.

przyjętych rozwiązań prawnych. W każdym bądź razie, wprowadzając omawiane ustawy, Francja dokonała ważnego kroku w dziedzinie instytucjonalizacji partii politycznych.

#### SUMMARY

Legal institutionalization of political parties in France found its expression for the first time in article 4 of the 1958 Constitution which confirmed the ruling of free establishment and activity of parties, obliging them to observe national sovereignty and democracy, and determined one of their functions: free competition in elections.

This constitutional ruling, as it was shown in practice, was inadequate, especially in view of the ever increasing problems connected with the financing of parties. So, on 11 March 1988, the Parliament passed two laws (organic and ordinary) related to this problem. Their aim was to ensure independence of political parties by limiting financial help coming from private sources and possibility of budget financing of their activities; also, the rule of openness in party expenditure which, consequently, would limit the flow of funds assigned for public life.

In accordance with the new legal regulations, budget funds for political activities are allocated annually on the basis of a preliminary prepared by the Bureau of the two houses, proportionally to the number of party members (deputies and members of the Senate) sitting in Parliament. The parties that benefit from governmental financial aid are obliged to prepare yearly reports on income and expenditure to be submitted to the Bureau which orders their publication.

Indirect method of financing parties by the state is designed to cover the costs of election campaigns (presidential and parliamentary). The ruling determines the upper limit of expenditure the candidates may bear, obliges them to document the real costs of the campaign, introduces control over financial resources coming to candidates from private sources, establishes a ban on foreign financial aid. Only those candidates who secure at least 5% of the votes cast have a right to claim back the costs they incurred.

These regulations, preceded by a stormy debate in Parliament, still meet with controversial opinions.