



**JOANNA PAWEŁEK-MENDEZ**

Badacz niezależny

ORCID: ID: 0000-0002-3293-7004

e-mail: jkpawelek@gmail.com

# Uprawnienia konstytucyjne władz V Republiki Francuskiej w dziedzinie obrony

## Constitutional powers of the authorities of the French Fifth Republic in the area of defence

**Słowa kluczowe:**

polityka obrony,  
Francja, konstytucja,  
bezpieczeństwo narodowe

**Keywords:**

defense policy,  
France, constitution,  
national security

## **Constitutional powers of the authorities of the French Fifth Republic in the area of defence**

French constitution adopted in 1958 by referendum has profoundly modified the political system in France by establishing the renewed V Republic. General de Gaulle who inspired “the spirit and the letter” of the new wording, focused on the one and the most important goal. Inserted changes were aimed at ensuring the survival of the state by enhancing French institutions, their decision-making powers as well as resilience, in case of occurrence of the major crisis and threat for the country. The President became directly and personally responsible for the state continued existence, while making the Prime Minister responsible for the national defense. This constitutional – legal and logical contradiction characterized also as a diarchy at the top level of the power has proved nevertheless to be singularly efficient. After more than 60 years of V Republic, Military Strength Ranking placed France in 2019 on fifth position.

*Nie lubię Republiki dla samej Republiki,  
ale skoro Francuzi są do niej przywiązani,  
to zawsze wiedziałem, że nie było innego wyboru.*  
Charles de Gaulle\*

**W** 1958 roku Francja przyjęła nową konstytucję i rozpoczął się etap V Republiki<sup>1</sup>. Zmiany ustrojowe wprowadzone ustawą zasadniczą powodowały znaczne wzmocnienie władzy wykonawczej, przyznając silne prerogatywy prezydentowi. Sam tekst konstytucji powstał z inspiracji prezydenta Charlesa de Gaulle'a. Przepisy, jakie się w niej znalazły, wynikały z osobistych doświadczeń pierwszego prezydenta V Republiki w odniesieniu do poprzednich ustrojów, zbyt słabych – w jego mniemaniu – w sytuacji zagrożenia państwa, co doprowadziło do ich upadku. Prezydent Republiki, Zwierzchnik Sił Zbrojnych, zadbał więc także o zapewnienie sobie szerokich kompetencji w dziedzinie obronności, które w niniejszym opracowaniu zostaną poddane analizie. We Francji głowa państwa panowała nad wojskiem już od czasów monarchii absolutnej. Wojsko było symbolem zasięgu jej władzy, a pokazuje to choćby wydany przez Ludwika XIV nakaz wytłaczania na armatach słów *ultima ratio regum*<sup>2</sup>. Warto jednak podkreślić, że konstytucja z 1958 r. została przyjęta w referendum, a więc to Państwo – Suweren – zdecydowało o charakterze i możliwościach prowadzenia polityki przez władzę wykonawczą zarówno w odniesieniu do istoty bytu narodu, jak i jego pozycji geopolitycznej w najbliższym sąsiedztwie oraz w wymiarze globalnym.

Szkic ten jest próbą dokonania formalno-prawnej analizy przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych w odniesieniu do kompetencji władz Francji w dziedzinie obrony. Główne założenie opracowania opiera się na przedstawieniu rozwiązań systemowych, sporządzonych na podstawie konstytucji oraz wybranych ustaw, skoncentrowanych na zapewnieniu władzy wykonawczej

\* Ch. de Gaulle, przytoczone w: Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle. Tome I: La France redevient la France*, de Fallois/Fayard [online], dostępny w internecie [dostęp: 17 I 2018]: <[https://www.lexpress.fr/informations/de-gaulle-pris-au-mot\\_599973.html](https://www.lexpress.fr/informations/de-gaulle-pris-au-mot_599973.html)>.

- 1 Prezentowany tu tekst jest skróconą wersją jednego z rozdziałów pracy doktorskiej, przygotowywanej pod kierunkiem prof. Antoniego Z. Kamińskiego w ISP PAN, na temat współczesnej polityki obronnej Francji. Artykuł odzwierciedla poglądy autorki, a nie instytucji, w której pracuje.
- 2 J.-Ch. Videlin, *Droit de la Défense nationale*, Editions Bruylant, Bruxelles 2014, s. 37-39. [Wszystkie cytaty z *Mémoires* Ch. de Gaulle'a oraz innych prac obcojęzycznych nieopublikowanych w Polsce – w tłumaczeniu autorki].

skutecznej realizacji polityki obronnej państwa. Skupiając się na prezentacji instrumentów służących procesom decyzyjnym, artykuł nie obejmuje przeglądu stosowania tych instrumentów pod względem praktycznym, choć zawiera świadectwa interpretacji świadków tych procesów. Rezygnacja z prezentowania konkretnych przykładów osobistych relacji między organami władzy we Francji wynika z dwóch powodów: po pierwsze, o ile takie informacje mogłyby być interesujące z przyczyn publicystycznych, o tyle praktyka tych relacji nie narusza, ani nie odbiega od przyjętych rozwiązań konstytucyjnych; po drugie, obrona narodowa, w odróżnieniu np. od polityki zagranicznej, jest dziedziną ujętą w sztywne ramy strategiczno-doktrynalne (m.in. ustawy o programowaniu wojskowym oraz białe księgi bezpieczeństwa i obrony), co znacznie zawęży margines swobody decyzji lub kształtowania polityki w sposób inny niż zobowiązują do tego przepisy konstytucyjne.

### **Geneza zapisów Konstytucji z 1958 roku w dziedzinie obrony**

Twórca V Republiki, generał Charles de Gaulle, dzięki swoim wcześniejszym doświadczeniom wyniesionym z upadku III i IV Republiki, a przede wszystkim tym, które wiązały się z kapitulacją Francji w 1940 r., zrozumiał, że decydujące znaczenie dla przetrwania państwa w sytuacji zagrażającej jego istnieniu mają formalne i odpowiednio umocowane kompetencje głowy państwa jako zwierzchnika sił zbrojnych. Pierwsze refleksje na ten temat sformułował jeszcze przed wybuchem II wojny światowej, odwołując się do bogatej historii politycznej Francji. Uznał, że aby skutecznie zapewnić możliwość realizowania polityki państwa jest bezwzględnie konieczne określenie pozycji przywódczej roli Męża Stanu wyposażonego w środki pozwalające na rzeczywiste pełnienie władzy i podejmowanie natychmiastowych decyzji. To powinno zagwarantować stabilność i prawidłowe funkcjonowanie aparatu państwowego również na wypadek skrajnego zagrożenia. Generał de Gaulle, opisując wydarzenia lat siedemdziesiątych XIX w. w swoich przedwojennych publikacjach, główną słabość państwa upatrywał w braku jednego, silnego przywódcy:

Burzliwe rozruchy, które rozdzierały Francję, na długo sparaliżowały rząd i dowództwo. Gdy Manifest Brunszwicki<sup>3</sup> ukazał jasno wszyst-

3 Odezwa do ludu Paryża z 25 VII 1792 r., przypisywana księciu Brunszwiku Karolowi Wilhelmu, zawierająca groźbę wojny na wypadek zbiorowego i publicznego

kim rozciągłość niebezpieczeństw, które zagrażały ojczyźnie, powstało takie zamieszanie we władzy publicznej, że nie była ona w stanie odgrywać swojej roli w prowadzeniu wojny. [...] Przez 12 miesięcy, od wiosny 1872 do wiosny 1873 [powołano kolejno] dziewięciu ministrów wojny. I w dodatku nie mogli oni nic zrobić bez przedstawienia sprawy do decyzji Zgromadzenia<sup>4</sup>.

Jak wskazują współcześni konstytucjonaliści, odnosząc się do początków republikańskiego ustroju we Francji:

Republika [...], poczęta w nieufności wobec władzy wykonawczej [...] oparła swoją strukturę na syllogizmie prostym, patologicznym i w rezultacie śmiertelnym: lud jest suwerenem, Parlament reprezentuje lud, Parlament jest suwerenem. A z Parlamentem było jak z każdym innym ucieleśnionym suwerenem. Okazał się raz silny, raz słaby, zamknięty w sobie, kapryśny, częściej gadatliwy niż zdeterminowany, sporadycznie zdolny do wielkich rzeczy, a na co dzień bardziej skłonny do małych, zazdrosny o każdy rząd [...] i nie znajdujący otuchy i przyjemności jak tylko w zajmowaniu się sobą<sup>5</sup>.

To praktycznie całkowite uzależnienie władzy wykonawczej od władzy ustawodawczej zapoczątkowała rewolucja 1789 r., skutkując historią nieustannej próby sił i nieskutecznych najczęściej wysiłków rządów pragnących wyrwać się spod zbyt krępującej kurateli przedstawicieli narodu<sup>6</sup>. Nie może więc dziwić, że możliwość natychmiastowego podejmowania kluczowych decyzji, bez konieczności odwoływania się do konsultacji z Parlamentem i jego formalnej zgody, jawiła się jako niezbędna podstawa efektywnego działania.

Generał de Gaulle, rozwijając stopniowo swoją wojskową karierę, w sposób naturalny interesował się przede wszystkim kwestiami obronności państwa. Cennym wkładem w poszerzenie jego doświadczeń w tym zakresie zarówno pod kątem teoretycznym, jak i praktycznym okazała się

sprzeciwu ludności wobec władzy królewskiej Ludwika XVI. Odniosła ona odwrotny skutek od zamierzonego i doprowadziła do ataku na pałac Tuileries 10 VIII 1792 r., co spowodowało ostatecznie uwięzienie króla i jego rodziny oraz skazanie ich na śmierć.

- 4 Ch. de Gaulle, *La France et son armée*, Plon, Paris 1938, s. 89.
- 5 *La Constitution introduite et commenté par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, Editions du Seuil, Paris 2017, s. 21.
- 6 E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Libraires-Imprimeries réunies, Paris 1924, s. 97.

praca w Sekretariacie Generalnym Najwyższej Rady Obrony Narodowej. Sekretariat, pełniący funkcję wykonawczą wobec Rady, był utworzony dekretem z 17 XI 1921 r. i podlegał urzędowi premiera oraz odpowiadał za koordynację działań poszczególnych ministerstw, pełniąc funkcję łącznika między wojskiem i władzą cywilną. Tę formę służby, którą przyszedł generał pełnił w latach 1932–1937, miał mu doradzić marszałek Francji od 1918 r., bohater bitwy pod Verdun, Philippe Pétain. W tym czasie, gdy rząd zmieniał się czternaście razy, de Gaulle szeroko zapoznał się z problematyką organizacji obrony kraju w jej wymiarze politycznym, technicznym i administracyjnym. W swoich *Mémoires* [Pamiętnikach wojennych] opisuje to doświadczenie, które uzmysłowiło mu, jak bardzo panujący wówczas ustroj paraliżował realizację polityki obronnej państwa. Brak silnej pozycji władzy wykonawczej skazywał inicjatywy w dziedzinie obrony na łaskę deputowanych, którzy rozgrywali liczne partyjki sprzecznych interesów, kończące się za każdym razem odwołaniem rządu jako formą pyrrusowego zwycięstwa<sup>7</sup>.

Generał de Gaulle nie był oczywiście jedynym, który dostrzegął ułomności w funkcjonowaniu państwa. Projekty reformy ustrojowej Francji były wówczas przedmiotem zainteresowania wielu osobistości politycznych. Pełniąc służbę w Sekretariacie Generalnym, de Gaulle współpracował np. z André Tardieu, jednym z głównych przedstawicieli francuskiego życia politycznego w latach trzydziestych, który sprawował m.in. funkcje ministra spraw wewnętrznych, ministra spraw zagranicznych oraz Prezesa Rady Ministrów. Tardieu był również autorem licznych publikacji proponujących przebudowę władz Republiki – *La réforme de l'Etat* (opublikowana w 1934 r.) zawierała propozycje dotyczące zmniejszenia liczby partii politycznych oraz wzmocnienia władzy wykonawczej. De Gaulle, który przyznał, że czytał publikacje tego polityka „jak wszyscy” w tamtym okresie, idee Tardieu uwzględnił w swoich późniejszych propozycjach zapisów konstytucyjnych, stając się łącznikiem między myślą polityczną sprzed II wojny światowej a założeniami V Republiki<sup>8</sup>. W tym miejscu wypada

7 Ch. de Gaulle, *Mémoires*, Gallimard, Paris 2000, s. 8 [analiza i cytaty dotyczące zagadnienia uprawnień konstytucyjnych zostały oparte na tekście francuskiego wydania wszystkich pamiętników Ch. de Gaulle'a: „Pamiętników wojennych” oraz „Pamiętników nadziei” w dwóch tomach: „Odnowa 1958–1962” i „Wysilek 1962–”].

8 *Naissance de la Cinquième République: analyse de la Constitution par la Revue française de science politique en 1959*, wstęp: N. Wahl, przedmowa: M. Debré, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris 1990, s. XXI–XXII.

powołać się także na dzieło prawnika, politologa i pisarza – Bertranda de Jouvenela – *Les débuts de l'Etat moderne. Une histoire des idées politiques au XIX<sup>e</sup> siècle* [Początki państwa nowoczesnego. Historia idei politycznych w XIX w.], w którym wykazał, że największy triumf odniósł reżim, gdy suwerenem stało się „ciało reprezentujące”. W tego typu ustroju każdy z deputowanych postrzegany był idealistycznie – nie jako przedstawiciel danej grupy i jej interesów, ale całego narodu. Miało to swoje konsekwencje dla percepcji systemu władzy: bo skoro każdy pojedynczy deputowany, zasiadający w Zgromadzeniu, przemawia w imieniu całego narodu, to w państwie nie występuje konieczność sprawowania władzy przez króla-władcę, gdyż samo Zgromadzenie staje się władcą bardziej, niż on mógł być nim kiedykolwiek. Dlatego też Zgromadzenie w kolejnych konstytucjach po pierwszej wojnie światowej otrzymało władzę zwierzchnią nad rządem, nieograniczone prawo do wyboru lub dymisji ministrów, uzależniając ich losy od swoich suwerennych, czy też „suwerenistycznych” decyzji, co okazało się wyjątkowo tragiczne w skutkach w okresie poprzedzającym wybuch II wojny światowej. Jednocześnie jednak „reprezentujący” pozostają obrońcami interesów grup, których są przedstawicielami, a ponieważ „rządzić, to nie oznacza reprezentować”, gdy więc nie jest możliwe pogodzenie nierzadko sprzecznych interesów, niezbędny staje się arbitraż<sup>9</sup>. Zrozumiał to de Gaulle, czyniąc z arbitrażu jedną z podstawowych konstytucyjnych prerogatyw prezydenta Republiki.

Tymczasem w drugiej połowie lat trzydziestych – świadomy rosnącego zagrożenia pozycji Francji w związku z ewolucją sytuacji politycznej w Niemczech, obserwując powszechną bezradność panującą przed wybuchem II wojny światowej – de Gaulle próbował ze swoimi propozycjami reform dotrzeć do deputowanych zasiadających w Zgromadzeniu Narodowym: najpierw do prawicowego polityka – Paula Reynaud, następnie, po przejściu władzy przez lewicę, zwrócił się do Leona Bluma, lecz bez rezultatu. Po wybuchu wojny przygotował apel, nawołujący do podjęcia ataku na Niemcy, który rozesłał do 80 osobistości politycznych i wojskowych. Kiedy 9 V 1940 r. Paul Reynaud objął funkcję ministra wojny, to niecały miesiąc później (6 VI) na Podsekretarza Stanu ds. Obrony Narodowej powołał de Gaulle'a. Niestety za późno, gdyż rząd przetrwał zaledwie dziesięć dni.

9 B. de Jouvenel, *Les Débuts de l'Etat moderne. Une histoire des idées politiques au XIX<sup>e</sup> siècle*, Fayard, Paris 1976, s. 301–306.

Choć pierwszym oficjalnym manifestem na rzecz nowych rozwiązań konstytucyjnych dla powojennej Francji było słynne wystąpienie z Bayeux w dniu 16 VI 1946 r.<sup>10</sup>, w którym generał de Gaulle przedstawił swoją wizję funkcjonowania państwa, to załączki koncepcji systematyzującej kompetencje poszczególnych władz powstawały już podczas wojny. W kwietniu 1944 r. de Gaulle wydał ordonans<sup>11</sup> dotyczący organizacji obrony narodowej na podstawie ustawy z 11 VII 1938 r. o organizacji państwa podczas wojny. Ustawę tę osobiście przygotowywał, pracując w Sekretariacie Rady Obrony Narodowej<sup>12</sup>. Artykuł 2 ordonansu stanowi, że „Przewodniczący Komitetu Francuskiego Wyzwolenia Narodowego jest zwierzchnikiem sił zbrojnych”. Z kolei artykuł 3 precyzuje, że decyduje on ostatecznie o składzie, organizacji i użyciu sił zbrojnych, jak również kieruje działalnością misji wojskowych poza granicami kraju<sup>13</sup>. Zapisy te zostały następnie uwzględnione w dekreście z 1946 r. w sprawie organizacji obrony narodowej: „Szef rządu tymczasowego, zwierzchnik sił zbrojnych [...] decyduje o użyciu wszelkich sił zbrojnych”<sup>14</sup>. Ale Konstytucja IV Republiki z 27 X 1946 r., mimo że zachowała zwierzchnictwo sił zbrojnych dla prezydenta Republiki (art. 33 – prezydent Republiki przyjmuje tytuł zwierzchnika sił zbrojnych), to – zgodnie z zapisem – w wypadku dookreślenia jego kompetencji w tym zakresie, dzieli je on (wbrew idei de Gaulle’a) zarówno z premierem<sup>15</sup>, Radą Republiki – rządem, jak i ze Zgromadzeniem Narodowym.

10 Konstytucję IV Republiki przyjęto 27 października 1946 r.

11 „Ordonans” funkcjonuje w języku polskim w odniesieniu do francuskiego aktu prawnego „ordonnance”. Współcześnie, we francuskim porządku aktów prawnych, ordonans jest aktem wydawanym przez Radę Ministrów, na podstawie parlamentarnej delegacji do przyjmowania rozwiązań materii ustawowej, zgodnie z artykułem 38 Konstytucji. Ordonans wchodzi w życie z dniem publikacji, Rząd jednak ma obowiązek przedłożyć Parlamentowi projekt ustawy ratyfikującej dany akt. W wypadku ratyfikacji, ordonans nabiera mocy ustawowej. Jeśli jednak projekt ustawy ratyfikacyjnej nie zostanie przedłożony w określonym terminie, bądź przyjęty, wówczas akt ten pozostaje jednostronnym aktem administracyjnym. Zgodnie z artykułem 13 Konstytucji ordonans podpisuje prezydent, który przewodniczy Radzie Ministrów. Warto też zwrócić uwagę, że ordonans należy do kategorii aktów prawodawczych, a nie wykonawczych; aby wskazać na jego odrębność autorka nie tłumaczy go jako „rozporządzenie” czy „dekret”.

12 Ch. de Gaulle, *Mémoires...*, s. 526.

13 Ordonans z 4 IV 1944 r. dotyczący organizacji obrony narodowej.

14 Dekret nr 46–34 z 4 I 1946 r. o organizacji obrony narodowej.

15 Le président du Conseil, czyli przewodniczącym rady ministrów w czasach IV Republiki, był premier. Dopiero Konstytucja V Republiki przyznała tę funkcję Prezydentowi.



Generał de Gaulle w Bayeux nakreślił swoją wizję organizacji nowego ustroju politycznego Francji na tyle jasno i szczegółowo, że przemówienie to zyskało określenie „konstytucji z Bayeux”. Wskazywał wówczas, że właściwe kierowanie państwem zależy od „jedności, spójności i wewnętrznej dyscypliny rządu”, które są niemożliwe do osiągnięcia, w sytuacji, gdy „władza wykonawcza pochodziłaby od innej władzy, którą musiałaby równoważyć”. Prezydent powinien mieć prawo do mianowania ministrów i premiera, jak również winien pełnić funkcję arbitra, przewodniczyć posiedzeniom rządu oraz, w wypadku zagrożenia, być gwarantem niepodległości. Odnosząc się także do poprzednich systemów, de Gaulle zauważa, że poddawały one władzę „woli partii politycznych, które wegetowały w kompromisie; [władza] pogrążała się w swoich własnych kryzysach i była niezdolna do prowadzenia spraw państwowych”<sup>16</sup>. Jako podstawowy organ decyzyjny uznawał rady, które „pozwalają głowie państwa określać stopniowo kierunki polityki, a członkom rządu – poczynając od premiera – przedstawić swoje punkty widzenia, uściślić działania i zdać sprawę z ich wykonania”<sup>17</sup>. Te idee musiały jednak poczekać jeszcze kilkanaście lat, aż do czasu, gdy de Gaulle w wyniku kryzysu algierskiego ostatecznie doszedł do władzy prezydenckiej. Po jej zaś uzyskaniu, nie zwlekając, zlecił swoim współpracownikom, w tym głównie Michelowi Debré, przygotowanie tekstu nowej konstytucji.

## Uprawnienia władz w dziedzinie obrony zawarte w Konstytucji z 1958 roku

### Prezydent

Pierwsze odniesienie do obrony narodowej, a konkretnie do „ciągłości państwa” i „niepodległości” oraz „integralności terytorium” znajduje się w artykule 5 Konstytucji, jako pierwszym w Rozdziale II<sup>18</sup> pt. „Prezydent Republiki”:

16 Ch. de Gaulle, *Conférence de presse du 31 janvier 1964*, Digithèque de matériaux juridiques et politiques [online], 31 I 1964 [dostęp: 17 I 2018], dostępny w internecie: <<http://mjp.univ-perp.fr/textes/degaulle31011964.htm>>.

17 Tamże.

18 Jak wskazują Guy Carcassonne i Marc Guillaume, de Gaulle, przenosząc w tekście Konstytucji uprawnienia Prezydenta z Rozdziału V (w 1946 r.) do II (w 1958 r.), wyraźnie wskazał pierwszą spośród władz publicznych, zob. *La Constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume...*, s. 58.

Prezydent [...] zapewnia, przez swój arbitraż, prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłość Państwa. Jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorium i przestrzegania traktatów<sup>19</sup>.

Słowem istotnym w tym artykule, któremu poświęcono wiele dyskusji zarówno w wymiarze prawnym, jak i politycznym, jest „arbitraż”. To *de facto* jedyny przepis wskazujący na możliwość podjęcia działania przez prezydenta spośród jego sześciu konstytucyjnych prerogatyw<sup>20</sup>. W tradycyjnym rozumieniu osoba dokonująca arbitrażu (rozstrzygnięcia) musiała pozostawać poza sferą polityczną, podczas gdy zgodnie z przekonaniem gaullistów rozstrzyganie i arbitraż stanowią podstawę działań prezydenta. Zarazem jednak ta właśnie dwuznaczność wyrazu „arbitraż” miała pozwolić na usatysfakcjonowanie obu stron i przyjęcie sformułowania w zaproponowanym kształcie<sup>21</sup>.

W artykule 15 Konstytucji wskazano jednoznacznie, że „Prezydent Republiki jest zwierzchnikiem sił zbrojnych. Przewodniczy radom i najwyższym komitetom Obrony Narodowej”. Prerogatywa ta zostanie szczegółowo omówiona w dalszej części analizy.

Jako uprawnienie o wyjątkowym charakterze należy wskazać pełnię władzy prezydenta w szczególnych dla państwa okolicznościach, którą przyznaje mu artykuł 16:

Gdy instytucje Republiki, niepodległość narodu, integralność jego terytorium bądź wykonanie jego zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni, i jeśli prawidłowe funkcjonowanie konstytucyjnych władz publicznych zostało przerwane, Prezydent Republiki podejmuje środki wymagane przez te okoliczności, po oficjalnej konsultacji z Premierem, przewodniczącymi zgromadzeń oraz Radą Konstytucyjną.

Generał de Gaulle tłumaczył w swoich *Mémoires*, że artykuł ten pozwoli uniknąć takiej sytuacji, jak np. upadek państwa w 1940 r. W jego przekonaniu, gdyby takimi prerogatywami dysponował prezydent Lebrun, to

19 Zob. [online], dostępny w internecie [dostęp: 17 I 2019 ]: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>>.

20 Tamże.

21 M. Morabito, *Le chef de l'Etat en France*, Montchrestien, Paris 1996, s. 115.

miałby możliwość podjęcia natychmiastowej decyzji o przemieszczeniu się rządu i władz do Algieru, a swoim siłom zbrojnym mógłby wydać rozkaz przedostania się do terytoriów zamorskich, gdzie mogłyby dołączyć do sił brytyjskich<sup>22</sup>.

Premier i rząd

Jak wskazuje art. 20 Konstytucji stanowiący pierwszy artykuł Rozdziału III pt. „Rząd”: „Rząd określa i prowadzi politykę Państwa. Rozporządza on administracją oraz siłami zbrojnymi [...]”.

W wymiarze praktycznym, biorąc pod uwagę fakt, że rząd podlega prezydentowi, to definiowanie polityki należy zatem do tego ostatniego, rząd natomiast jest jej wykonawcą; nie ma więc wątpliwości, iż ją „prowadzi” we właściwych poszczególnym ministrom dziedzinach<sup>23</sup>. Zgodnie natomiast z artykułem 21: „Premier kieruje działalnością Rządu. Jest on odpowiedzialny za obronę narodową”, a ponadto: „Zastępuje, w stosownych przypadkach, Prezydenta Republiki w przewodniczeniu radom i komitetom przewidzianym w art. 15”.

Warto tu zwrócić uwagę na brak jednoznacznej interpretacji uprawnień zawartych w sformułowaniach: „określa i prowadzi politykę państwa”, a przede wszystkim pojęcia „odpowiedzialności” za obronę narodową. Wobec prezydenta, zwierzchnika sił zbrojnych, wyartykułowanie kompetencji premiera i rządu wydaje się dość niejednoznaczne. Zostało to dostrzeżone i doprowadziło do przygotowania w 2007 r. propozycji zmian w Konstytucji w odniesieniu do tych zapisów. W tym celu powołano Komitet refleksji i propozycji dotyczących modernizacji i zrównoważenia instytucji w Republice, który zobowiązano do przedstawienia sugestii nowych sformułowań. W raporcie przygotowanym przez Komitet, podpisanym przez jego przewodniczącego, byłego premiera Edouarda Balladura, zawarto następujące propozycje: w odniesieniu do artykułu 20, zgodnie z którym „Rząd określa i prowadzi politykę państwa”, sugerowano, aby rząd już nie „określał”, ale wyłącznie „prowadził” tę politykę, w tym politykę obrony. Z kolei w artykule 21 premier nie miał już być „odpowiedzialny za obronę narodową”, ale „wdrażać decyzje podjęte w warunkach przewidzianych w art. 15

22 Ch. de Gaulle, *Mémoires...*, s. 906.

23 *La Constitution introduite et commenté par Guy Carcassonne et Marc Guillaume...*, s. 130.

w dziedzinie obrony narodowej”. Propozycje te, poddane pod głosowanie wiosną 2008 r., nie zostały jednak przyjęte<sup>24</sup>. Zgromadzenie Narodowe opowiedziało się za pozostawieniem szerszego marginesu kompetencji premiera i rządu, a nie sprowadzaniem ich do roli czysto wykonawczej wobec władzy prezydenta. Ma to bezpośredni związek z faktem, że tego rodzaju podporządkowanie wyłączałoby realizację polityki rządu z kontroli parlamentarnej. Rząd odpowiada przed parlamentem w zakresie swoich uprawnień do definicji polityki państwa, prezydent natomiast tej kontroli nie podlega. Gdyby więc te uprawnienia zostały przekazane w całości prezydentowi, powodowałoby to wyłączenie polityki rządu w dziedzinie obrony z jakiegokolwiek możliwości kontroli parlamentu.

„Odpowiedzialność” premiera za obronę narodową można interpretować jako odpowiedzialność wobec prezydenta – zwierzchnika sił zbrojnych. Dzięki jednak temu, że sformułowanie w swoim brzmieniu nie wskazuje dobitnie na podległą rolę premiera, pozwala to zachować wrażenie równowagi między uprawnieniami poszczególnych organów władzy wykonawczej. Z zestawienia powyższych sformułowań językowych w szerszym kontekście konstytucyjnych uprawnień władzy wykonawczej wyłania się jednocześnie obraz premiera ponoszącego odpowiedzialność głównie za bezpieczeństwo wewnętrzne, gdy tymczasem prezydent uosabia w tej dziedzinie Państwo i rację stanu w wymiarze ponadnarodowym. Warto przedstawić konkretny przykład, jak w praktyce interpretowany jest zapis o odpowiedzialności premiera za obronę narodową. Kiedy zatem na terytorium Francji pojawia się domniemanie zagrożenia terrorystycznego polegające na braku kontaktu z samolotem cywilnym, który zboczył z kursu, a zaistniały przesłanki wskazujące, iż może być on wykorzystany do przeprowadzenia ataku, to wówczas decyzja o zestrzeleniu tego samolotu jest bezpośrednio podejmowana przez premiera jako organ konstytucyjnie właściwy.

Analizując kompetencje premiera, które dotyczą kwestii obronności państwa, warto też przytoczyć artykuł 49 Konstytucji. Zawiera on rozwiązanie szczególne, pozwalające premierowi na spowodowanie przyjęcia aktu prawnego (ustawy) bez głosowania i debaty, a jedynym sposobem sprzeciwu w tej kwestii jest zgłoszenie wotum nieufności wobec rządu w ciągu 24 godzin (art. 49, ust. 3). Artykuł ten został użyty po raz pierwszy w 1960 r. przez pierwszego premiera V Republiki, Michela Debré, który

24 J. Massot, *Le chef de l'Etat, chef des armées*, L. G. D. J. Lextenso éditions, Paris 2011, s. 41.

był autorem tegoż przepisu konstytucyjnego. Chodziło wówczas o przyjęcie ustawy o strategicznych siłach odstraszania jądrowego, co do której istniały obawy, że zostanie ona zablokowana przez deputowanych z partii socjalistycznej i komunistycznej. Zagrożenie, jakim byłaby ewentualna dymisja rządu w wypadku przyjęcia wotum nieufności, miało więc działać mobilizująco na większość parlamentarną. Przepis nie pozwala na przeprowadzenie żadnej debaty, co oznacza, że „nikt, w jakiegokolwiek formie, nie może poruszyć tematu, który staje się tabu”<sup>25</sup>.

Ambasador Benoît d’Aboville nie miał wątpliwości, że de Gaulle w sposób całkowicie zamierzony przystał na niejasne zapisy konstytucyjne dotyczące roli premiera w dziedzinie obronności. Co było szczególnie istotne, to wykorzystanie osoby premiera w charakterze „zderzaka” ponoszącego przed Parlamentem pełną odpowiedzialność za realizowaną politykę obronną, mimo iż jej autorem był prezydent. Zgodnie z wypracowanym w praktyce kompromisem, kompetencje premiera obejmują przede wszystkim zagadnienia budżetowe i niezbędne szukanie kompromisu w tym zakresie między ministerstwem obrony a ministerstwem finansów<sup>26</sup>.

#### Władza ustawodawcza – Parlament

Przepisy poświęcone uprawnieniom deputowanych w dziedzinie obrony znajdują się w Rozdziale V Konstytucji poświęconym relacjom między parlamentem a rządem. Kompetencje obu izb są dwojakiej natury – legislacyjnej oraz kontrolnej. Zgodnie z Artykułem 34 stanowiącym pierwszy artykuł Rozdziału V: pt. „Relacje między Parlamentem a Rządem”: „Ustawa określa podstawowe zasady organizacji generalnej obrony narodowej”, co oznacza, że są one poddane głosowaniu i muszą być przyjęte przez władzę ustawodawczą.

Droga ustawowa jest więc podstawową formą, w jakiej wyrażają się kompetencje parlamentu w dziedzinie obronności. Wieloletnie ustawy o programowaniu wojskowym oraz roczne ustawy budżetowe, gdzie wydatki resortu obrony rozpisane są w sposób szczegółowy, przyznają parlamentowi kluczową rolę w decydowaniu o kształcie armii Francji oraz realizacji programów zbrojeniowych.

Należy przytoczyć także artykuł 35 Konstytucji, który stanowi, że upoważnienie do wypowiedzenia wojny wydaje Parlament. Powyższy artykuł

25 *La Constitution introduite et commenté par Guy Carcassonne et Marc Guillaume...*, s. 260.

26 Rozmowa z ambasadorem Benoît d’Aboville w dniu 27 IV 2016 r., archiwum autorki.

jest obecnie uważany za przestarzały i nie funkcjonuje on zarówno ze względów prawnych, jak i faktycznych. Z prawnego punktu widzenia konstytucjoniści odwołują się do preambuły Konstytucji, która przejmuje zapisy z 1946 r. zabraniające wojny zdobywczej wobec innego narodu bądź użycia sił „przeciw jego wolności” – zamyka więc drogę do faktycznego wypowiedzenia wojny ofensywnej; operacje zagraniczne z kolei nie są z prawnego punktu widzenia uważane za prowadzenie działań wojennych, nie stosuje się więc do nich powyższego zapisu<sup>27</sup>. Jednocześnie – w związku z modyfikacją semantyczno-prawną zaangażowania sił zbrojnych Francji poza granicami kraju, które zamiast tradycyjnego „prowadzenia wojny” określa się w ostatnim czasie jako „prowadzenie operacji zagranicznych” – artykuł ten został uzupełniony o kolejne zapisy w drodze modyfikacji ustawą konstytucyjną z 2008 r.<sup>28</sup> Przyznają one parlamentowi uprawnienia w odniesieniu do decydowania o kontynuacji zaangażowania sił zbrojnych Francji poza granicami kraju powyżej czterech miesięcy. Sama decyzja o zaangażowaniu pozostaje w suwerennej gestii prezydenta. Przed 2008 r. kwestii tej nie konsultowano w parlamencie, który nie posiadał także możliwości sprzeciwu wobec decyzji prezydenta. Artykuł 35 Konstytucji odnosi się bowiem do wypowiedzenia wojny, nie zaś do rozpoczęcia poszczególnych operacji wojskowych, prowadzonych także w koalicji z innymi państwami, jak np. w Iraku w 1991 r.<sup>29</sup> Biorąc jednak pod uwagę to, że udział w wojskowych operacjach zagranicznych oznaczał narażanie życia żołnierzy w imię racji stanu, zaczęto rozważać modyfikację artykułu 35 tak, aby dawał on możliwość włączenia Parlamentu w proces decyzyjny, nie stanowiąc zarazem przeszkody w podjęciu błyskawicznej decyzji przez prezydenta i nie ograniczając jego konstytucyjnych prerogatyw.

Dodane zapisy artykułu 35 brzmią następująco:

Rząd informuje Parlament o swojej decyzji w sprawie interwencji sił zbrojnych poza granicami kraju najpóźniej trzy dni po rozpoczęciu interwencji. Określa cele do osiągnięcia. Informacja powyższa może być

27 *La Constitution introduite et commenté par Guy Carcassonne et Marc Guillaume...*, s. 190.

28 Artykuł 13 Ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 z 23 VII 2008 r. o modernizacji instytucji v Republiki.

29 Zaangażowanie w Iraku w 1991 r. dało swój wyraz wyłącznie w postaci deklaracji polityki generalnej, zgodnie z art. 49-1 Konstytucji.

przedmiotem debaty, po której nie następuje głosowanie. Gdy czas trwania interwencji przekracza cztery miesiące, Rząd poddaje jej przedłużeniu poważnieniu przez Parlament.

Z kolei uprawnienia kontrolne, o których mówi Konstytucja, realizowane są m.in. za pośrednictwem komisji obrony w obu izbach parlamentu. Istotną zmianę w tym zakresie wprowadziła ustawa o programowaniu wojskowym 2014–2019<sup>30</sup>. W rozdziale II, artykule 7 ustawy pt. „Przepisy odnoszące do kontroli parlamentarnej nad wykonaniem ustawy o programowaniu” przyznaje mianowicie komisjom Zgromadzenia Narodowego i Senatu, właściwym ds. obrony i sił zbrojnych, uprawnienia do nadzoru i kontroli realizacji ustawy o programowaniu wojskowym. W tym celu przedstawiciele komisji kontrolują oryginalną dokumentację urzędową i finansową związaną z realizacją ustawy, do której ma im zagwarantować dostęp zarówno Ministerstwo Obrony, jak i resorty gospodarki i finansów (z wyjątkiem obszaru działalności służb specjalnych). Ponadto minister obrony dwa razy w roku przedstawia komisjom szczegółowy bilans wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz w ustawie o programowaniu wojskowym (artykuł 8). Rząd natomiast (artykuł 10) zobowiązany jest do przygotowania i przedstawienia, raz w roku, raportu z wykonania ustawy o programowaniu wojskowym, który zawierać ma strategię rządu w sprawie pozyskiwania uzbrojenia (ze szczegółowym uwzględnieniem systemów oraz poszukiwanych technologii). Ostatni artykuł 11 tego rozdziału nakłada (począwszy od 2015 r.) obowiązek przedkładania parlamentowi rocznego raportu z eksportu uzbrojenia najpóźniej do dnia 1 czerwca każdego roku.

### **Od ordonansu z 1959 roku do Kodeksu obrony z 2004 roku – organy i instytucje wykonawcze polityki obronnej**

Szczegółowe uprawnienia organów konstytucyjnych

Zapisy konstytucyjne dotyczące kompetencji władzy wykonawczej, a w szczególności premiera, zostały rozwinięte w ordonansie z 1959 r.<sup>31</sup>,

30 Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014–2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

31 Ordonans nr 59-147 z 7 I 1959 r.

który po kolejnych nowelizacjach stał się integralną częścią Kodeksu Obrony<sup>32</sup>. W Kodeksie tym zawarto ostatecznie całość przepisów regulujących realizację tej dziedziny polityki. W wielu przypadkach sformułowania kodeksowe nadal jednak nie pozwalały na rozwianie wątpliwości interpretacyjnych zapisów konstytucyjnych i w konsekwencji nie umożliwiały jednoznacznego rozdzielenia uprawnień prezydenta, premiera i członków rządu, pozostawiając duże uogólnienia. Jak wskazywał na przykład artykuł 1 ordonansu, opracowanie zasad obrony kraju należy do „władz odpowiedzialnych konstytucyjnie”. Zapis ten, po nowelizacji kolejnym ordonansem ogłoszonym dopiero w 2004 r.<sup>33</sup>, wszedł do Kodeksu Obrony na mocy artykułu 5 ustawy o programowaniu wojskowym z 2009 r.<sup>34</sup> Artykuł L1111-2 praktycznie nie zmienił ducha zapisów z 1959 r., wskazując, że „władza wykonawcza w sprawowaniu swoich konstytucyjnych kompetencji podejmuje niezbędne środki do osiągnięcia celów opisanych w artykule L1111-1”, czyli realizacji strategii bezpieczeństwa narodowego oraz polityki obrony. Artykuł L1111-3 stanowi jednocześnie, że „polityka obrony jest określana przez radę ministrów”. Biorąc pod uwagę fakt, że radzie ministrów przewodniczy prezydent, to nie ma wątpliwości, kto rozstrzyga w tym względzie ostatecznie.

Należy zarazem zwrócić uwagę, że artykuł 5 ustawy o programowaniu wojskowym z 2009 r., wprowadzając do kodeksu obrony artykuł L1131-1, przejął w dosłownym brzmieniu artykuł 9 ordonansu z 1959 r., zgodnie z którym to premier jest odpowiedzialny za obronę narodową oraz pełni on funkcję wykonawczą w odniesieniu do kierowania obroną pod względem administracyjnym i wojskowym. Artykuł L1131-1 rozszerzono jedynie, w porównaniu z artykułem 9 ordonansu, o pierwsze i ostatnie zdanie: w pierwszym, zgodnie z duchem czasu, a w praktyce zapisami Białej Księgi

- 32 Kodeks obrony, nadany ordonansem nr 2004-1374 z dnia 20 XII 2004 r., został ratyfikowany ustawą nr 2005-1550 o modyfikacji zapisów odnoszących się do obrony z dnia 12 XII 2005 r. Jest on ostatecznie, obok Konstytucji, głównym tekstem prawnym, stanowiącym kompendium przepisów na temat organizacji i realizacji polityki obronnej Francji, w którym zawarto także (przenosząc bez zmiany bądź modyfikując) wszelkie poprzednie akty ustawodawcze w tej materii.
- 33 Ordonans nr 2004-1374 z dnia 20 XII 2004 r. odnoszący się do części ustawodawczej kodeksu obrony.
- 34 Ustawa nr 2009-928 z dnia 29 VII 2009 r. odnosząca się do programowania wojskowego na lata 2009–2014 i zawierająca różne przepisy dotyczące obrony.



z 2008 r.<sup>35</sup>, dodano zapis, że działaniami rządu w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego kieruje premier. Natomiast w ostatnim zdaniu stwierdza się, iż premier przygotowuje i koordynuje działania władz publicznych na wypadek poważnego kryzysu, jak również koordynuje działania rządu w zakresie wywiadu gospodarczego. Wśród kompetencji premiera należy wymienić także desygnowanie dekretem głównego dowódcy sił francuskich rozmieszczonych w teatrze operacji<sup>36</sup>.

#### Rada Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego

Rada Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego jest obecnie podstawowym organem decyzyjnym w dziedzinie określonej przez jej nazwę. Kształt tego organu definiuje dekret z 24 XII 2009 r.<sup>37</sup>, warto więc prześledzić prawne modyfikacje dotyczące Rady, wprowadzane od 1959 r.

Artykuł 7 ordonansu z 1959 r. stanowił, że politykę obronną państwa określa rząd, „komitet obrony” zaś podejmuje decyzje w zakresie kierowania obroną z administracyjnego punktu widzenia. Natomiast kwestie kierownictwa wojskowego pozostają w kompetencji „ścisłego komitetu obrony” (*comité de défense restreint*). Problem polegał jednak na tym, że żaden inny tekst normatywny odnoszący się do „komitetu obrony” nigdy nie powstał i w związku z tym organ ten, nie mogąc oprzeć się na przepisach wykonawczych, nie funkcjonował. Z kolei artykuł 8 ordonansu stanowił, że „do rozpatrywania kwestii obrony, rząd dysponuje Najwyższą Radą Obrony”, której skład określa dekret, a która zbiera się pod przewodnictwem prezydenta. Przepisy wykonawcze do artykułu 8 ordonansu z 1959 r. zawierał dekret nr 62-808 z 18 VII 1962 r. odnoszący się do organizacji obrony narodowej, z tym że (artykuł 1) wymienia wspólnie „rady” bądź „komitety” obrony, które „zwołuje” i którym „przewodniczy” prezydent. Ciała te miały zapewniać „całościowe kierowanie” obroną narodową oraz „prowadzenie wojny”, gdyby wybuchła.

35 Rozdział XV Białej Księgi z 2008 r., którego tytuł brzmi „Reorganizacja władzy publicznej”, przewidywał wprowadzenie zmian do tekstów prawnych, które następnie zawarto w ustawie z 2009 r.

36 J.-Ch. Videlin, *Droit de la Défense nationale...*, s. 92.

37 Dekret nr 2009-1657 z dnia 24 XII 2009 r. odnoszący się do Rady Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego oraz do Sekretariatu Generalnego Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego.

Warto podkreślić, że we Francji, zgodnie z praktyką instytucjonalną, „komitetom” przewodniczy premier, a „rady” odbywają się zawsze pod przewodnictwem prezydenta<sup>38</sup>. Mimo że ordonans z 1959 r. wyraźnie zaznacza, iż „Najwyższa Rada Obrony” i „komitet obrony” kierowane są przez prezydenta, to wspomniany artykuł definitywnie potwierdził praktyczną likwidację komitetów obrony na rzecz rady i nie pozostawił najmniejszej wątpliwości co do przywódczej roli prezydenta w organach zajmujących się kwestiami obrony narodowej, jakiegokolwiek by one nie były. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że w dekreście nie wspomina się już o organach wymienionych wcześniej w ordonansie, czyli o komitecie ds. działalności naukowej oraz międzyministerialnym komitecie ds. wywiadu, które miały podlegać premierowi (artykuł 12 i 13). Zgodnie z zapisami Kodeksu Obrony, w których uregulowano kompetencje dwóch wyspecjalizowanych formacji Rady Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego, odąd prezydent przewodniczy Krajowej Radzie Wywiadu (L.1111-3, L.1121-1, R. 1122-6) oraz Radzie Uzbrojenia Jądrowego (R. 1122-9).

Z formalnego punktu widzenia rady obrony i bezpieczeństwa narodowego, w formie zwykłym i w ścisłym gronie, powołała dopiero ustawa z 29 VII 2009 r. o programowaniu wojskowym na lata 2009–2014<sup>39</sup>. Artykuł 5 tej ustawy wprowadził do kodeksu obrony artykuł L-1111-3, który stanowi, że w radzie obrony i bezpieczeństwa narodowego podejmowane są nie tylko decyzje dotyczące kierowania obroną pod względem administracyjnym (finansowym, kadrowym itp.), znajdujące swoje odzwierciedlenie w kompetencjach premiera zgodnie z artykułem L-1131-1, lecz także kierownictwa politycznego i strategicznego, oraz w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych. Poza tym artykuł R\*1122-1, wprowadzony do Kodeksu Obrony artykułem 1 dekretu nr 2009-1657 z 24 XII 2009 r.<sup>40</sup>, doprecyzował zakres kompetencji Rady, stanowiąc, że określa ona kierunki i wyznacza priorytety, jeśli chodzi o programowanie wojskowe, odstraszenie, prowadzenie operacji zagranicznych, planowanie reagowania kryzysowego (dosłownie: „odpowiedzi

38 J.-Ch. Videlin, *Droit de la Défense nationale...*, s. 87.

39 Ustawa nr 2009-928 z dnia 29 VII 2009 r. odnosząca się do programowania wojskowego na lata 2009–2014 i zawierająca różne przepisy dotyczące obrony.

40 Dekret nr 2009-1657 z dnia 24 XII 2009 r. odnoszący się do Rady obrony i bezpieczeństwa narodowego oraz do Sekretariatu Generalnego Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego.

na poważne kryzysy”), wywiadu, bezpieczeństwa gospodarczego i energetycznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i walki z terroryzmem.

W skład Komitetu Obrony na podstawie artykułu 10 ordonansu z 1959 r. wchodzi, pod przewodnictwem prezydenta: premier, minister spraw zagranicznych, minister spraw wewnętrznych, minister obrony (wówczas, a od maja 2017 r. – sił zbrojnych) oraz minister finansów. Rada przemianowana z kolei w 2009 r. na Radę Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego, zgodnie z artykułem L. 1121-1 Kodeksu Obrony, składa się z przewodniczącego – prezydenta, premiera, ministra spraw zagranicznych, ministra spraw wewnętrznych, ministra obrony/sił zbrojnych, ministra finansów i spraw gospodarczych, a także innych ministrów i osób powołanych do niej decyzją prezydenta. Oznacza to przyznanie prezydentowi uprawnień do powoływania w skład Rady jej członków w sposób całkowicie arbitralny, także tych, którzy mogą nie mieć żadnego prawnego umocowania w administracji. Jest to zapis bardzo istotny, szczególnie ze względu na wagę decyzji podejmowanych przez Radę. Warto także zwrócić uwagę, że w odniesieniu do składu Rady Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego „w ścisłym gronie”, zgodnie z artykułem R\*1122-3 (także wprowadzonym do Kodeksu Obrony ww. artykułem 1 dekretu z 24 XII 2009 r.), o jej składzie decyduje prezydent, podczas gdy artykuł 11 ordonansu z 1959 r. przyznawał kompetencję zwoływania oraz powołania członków tego Komitetu „w ścisłym gronie” premierowi. Należy odnotować, że sekretarzem Rady jest Sekretarz Generalny Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego.

Oprócz Rady Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego, która jest strukturą polityczną bezpośrednio podległą prezydentowi, prezydent jest również zwierzchnikiem specjalnej jednostki wojskowo-administracyjnej funkcjonującej w ramach kancelarii prezydenckiej, czyli Sztabu przybocznego, osobistego (*Etat-major particulier*). Jest to ciało doradcze, składające się z około sześciu wyższych oficerów reprezentujących wszystkie rodzaje wojsk. Na czas służby w sztabie przybocznym pozostają oni poza hierarchią wojskową i podlegają bezpośrednio prezydentowi. Przygotowują decyzje prezydenta i sprawują kontrolę nad ich realizacją<sup>41</sup>. Szef sztabu przybocznego prezydenta, będąc bezpośrednio jego doradcą, może mieć kluczowy wpływ na decyzje podejmowane przez prezydenta, stanowiąc w pewnym sensie

41 J.-Ch. Videlin, *Droit de la Défense nationale...*, s. 90.

merytoryczną alternatywę nie tylko dla szefa sztabu generalnego, ale i premiera oraz ministra obrony. Nie jest to jednak w żadnym razie organ wyposażony w kompetencje, które można by porównać z kompetencjami Rady Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego. Sztab przyboczny można raczej określić jako zespół doradców wojskowych prezydenta.

Sekretariat Generalny Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego

Premier w celu realizacji swoich konstytucyjnych uprawnień w dziedzinie obrony posiada własny gabinet wojskowy, w którego skład powołuje kilkunastu oficerów. Ich zadaniem, analogicznie do Sztabu przybocznego prezydenta, jest doradzanie, przygotowywanie decyzji premiera i kontrola ich realizacji. Premier dysponuje także cywilnym doradcą w dziedzinie obrony, wchodzącym w skład jego gabinetu politycznego.

Oprócz najbliższych, wspomnianych już współpracowników, premierowi podlega bezpośrednio instytucja wspierająca go w realizacji zadań konstytucyjnych, jaką jest Sekretariat Generalny Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego. Został on utworzony w 1962 r. (wówczas jeszcze jako Sekretariat Generalny Obrony – drugi członek „Bezpieczeństwa Narodowego”, dodano na podstawie dekretu nr 2009-1657 z 24 XII 2009 r.<sup>42</sup>) i pracuje w nim ponad 450 osób. Sekretariat ten jest bezpośrednim następcą przedwojennego Sekretariatu Generalnego Najwyższej Rady Obrony. To, że podlega bezpośrednio premierowi wskazuje na między- i ponadresortowy zakres jego kompetencji. Ale – jak podkreśla Francis Delon, który pełnił funkcję Sekretarza Generalnego w latach 2004–2014 – większość zadań urzędu realizowanych jest na rzecz Prezydenta Republiki, jego natomiast formalne podporządkowanie premierowi wynika z przepisów konstytucyjnych uniemożliwiających przypisanie tego rodzaju instytucji Prezydentowi<sup>43</sup>.

Wśród zadań Sekretariatu Generalnego usytuowane zostało kompleksowe prowadzenie prac analitycznych w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa oraz koordynacji działań rządu w tym zakresie. Sekretariat przygotowuje decyzje leżące w kompetencjach rządu oraz zapewnia nadzór nad

42 Dekret nr 2009-1657 z dnia 24 grudnia 2009 r. odnoszący się do Rady Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego oraz do Sekretariatu Generalnego Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego.

43 Wywiad z Francisem Delonem, 29 VII 2016 r., archiwum autorki.

ich wykonaniem. Koordynuje także prace zespołów tematycznych, utworzonych z przedstawicieli właściwych ministerstw (obrona, sprawy zagraniczne, wewnętrzne, gospodarka, finanse). Warto wspomnieć, że zgodnie z art. R.1143-1 Kodeksu Obrony, minister obrony wyznacza wysokich rangą urzędników, którzy w poszczególnych ministerstwach odpowiadają za tematykę obrony i koordynują współpracę ich resortu z Sekretariatem.

### **Polityka obrony we Francji – kompetencje poszczególnych organów władzy wykonawczej: konkurencja czy współpraca?**

Kompetencje poszczególnych organów władzy wykonawczej zapisane są w sposób, który może wydawać się niejasny. Często jest to jednak postrzegane jako zaleta. Jean Meo, doradca w gabinecie prezydenta de Gaulle'a w latach 1958–1960, porównał konstytucję do samochodu terenowego, który „potrafi przystosować się do każdych warunków od 60 lat”<sup>44</sup>.

Zapisy pierwszej powojennej konstytucji z 1946 r. były kontynuacją praktyki instytucyjnej poprzednich reżimów, która ujawniła swoją słabość w odniesieniu do efektywności politycznej w kraju oraz brak odpowiednich narzędzi działania w sytuacjach kryzysowych. Generał de Gaulle podsumował, że przez 12 lat trwania IV Republiki w latach 1946–1958 Francja miała 17 premierów oraz 24 rządy, „pozbawione, przez absurdalność reżimu, jakiegokolwiek realnego wpływu na wydarzenia”<sup>45</sup>. Własny pogląd na relacje między prezydentem a premierem w nowym, efektywnym ustroju państwowym zawarł de Gaulle w swoich pamiętnikach zarówno w częściach opublikowanych przed przyjęciem konstytucji, jak i tych napisanych już po odejściu z urzędu głowy państwa. Prezydent, zdaniem generała, powinien uosabiać państwo w jego trwaniu, brać odpowiedzialność za jego losy w formie dalekosiężnych wizji i strategicznych kierunków, podczas gdy premier miał odpowiadać za ich bieżącą realizację i kierować podległymi mu w tym zakresie wykonawcami – członkami rządu<sup>46</sup>. Organizację władzy

44 Film dokumentalny *La Vème, une Constitution sur mesure?*, reż. Bénédicte Loubère, scen. Jean Garrigues, Bénédicte Loubère, prod. LCP-Assemblée nationale / Patrick Spica Productions, 2018.

45 Ch. de Gaulle, *Mémoires...*, s. 885.

46 Tamże, s. 1164.

wykonawczej w „naszej nowej Republice” de Gaulle porównywał do rozróżnienia między kapitanem okrętu a pierwszym oficerem<sup>47</sup>: premier jako szef administracji<sup>48</sup> prowadzi politykę państwa, wyznaczenie jednak jej głównych kierunków spoczywa na głowie państwa<sup>49</sup>.

Legitymizacja działań rządu wspierana jest decyzją jego wyboru przez głowę państwa, jednoznaczna z udzieleniem mu swojego zaufania<sup>50</sup>. Zostało to jasno zawarte w Konstytucji, gdzie zgodnie z artykułem 8 jest zapisane, że premiera powołuje prezydent. Zgodnie z wizją de Gaulle’a, tylko naród mógł powierzyć bezpośrednio wybranemu przez siebie przywódcy zadanie obrony interesów państwa. Aby więc w głowie państwa naród mógł zobaczyć kogoś, kto ponad codziennymi zawirowaniami jest gwarantem jego losów, władza wykonawcza nie mogła wywodzić się z parlamentu, stanowiącego zbitkę interesów partykularnych. Z tego samego powodu prezydent nie mógł wywodzić się spośród członków partii, ale musiał zostać wybrany przez naród, do którego miał prawo odwoływać się w wypadku ważnych decyzji poprzez referendum, o czym przekonywał w trzecim tomie *Mémoires de Guerre* [Pamiętników wojennych], opublikowanych po raz pierwszy w 1959 r.<sup>51</sup>, jeszcze przed nowelizacją Konstytucji z 6 XI 1962 r. na podstawie referendum z 28 X 1962 r., która zmieniała artykuł 6, zgodnie z czym wybór prezydenta następował odtąd w wyborach powszechnych. Mandat, jaki udzieliła prezydentowi Konstytucja V Republiki, dawał mu prawo swobodnego wyboru premiera i ministrów; swoboda ta była ograniczana wyłącznie czasami koabitacji, gdy prezydent dokonywał wyboru spośród wygranej większości parlamentarnej. Jednak w okresie V Republiki rządy koabitacji nie prowadziły nigdy do otwartych starć między prezydentem a premierem w kwestiach obrony. Premier, nawet jeśli pochodził z odmiennej opcji politycznej, respektował panujący konsensus w kwestiach obrony i nie podważał kompetencji prezydenta. Można też podejrzewać, że miało to również swoje wytłumaczenie w fakcie, że premier często przewidywał kandydowanie na prezydenta – dlatego też, w dalszej per-

47 Tamże, s. 1121.

48 Tamże, s. 1012.

49 Tamże, s. 906, 1120–1121.

50 Tamże, s. 1118.

51 Tamże, s. 825–826.

spektywie, podejmowanie działań na rzecz umocnienia swoich prerogatyw jako premiera, mogłoby obrócić się na jego niekorzyść. Premier wolał więc poczekać na swój czas. Jednym z najbardziej wyrazistych przykładów, jaki można tu przytoczyć, stało się zawieszenie prób jądrowych przez prezydenta François Mitteranda, który nie godził się na ich wznowienie, mimo że o to zabiegał premier Jacques Chirac. Kiedy tylko Chirac został prezydentem, decyzja o wznowieniu prób jądrowych była jednym z jego pierwszych rozstrzygnięć.

Prezydent jest więc, bardziej zgodnie z utrwaloną praktyką niż z formalnie i jednoznacznie obowiązującym porządkiem prawnym, niekwestionowanym przywódcą, a praktycznie władcą niepodzielnym, Jowiszem – jak zasugerował Emmanuel Macron. Dzierży w dłoni swój bezspreczny atrybut – symboliczny piorun, który od drugiej połowy XX w. przybrał formę przycisku do wystrzelenia bomby atomowej. Może nieprzypadkowo „Jowisz” to także nazwa centrum dowodzenia, znajdującego się w podziemiach Pałacu Elizejskiego, pod skrzydłem wschodnim, skąd prezydent w sytuacjach kryzysowych może zarządzać obroną państwa, aktywując także siły odstraszania jądrowego (zgodnie z artykułem R\*1411-5 Kodeksu Obrony rozkaz użycia sił jądrowych wydaje prezydent).

W notatkach de Gaulle’a znaleziono cytaty ze Stendhala: „Błędem Napoleona było nazwać ten lud wielkim narodem, zapominając, że był wielki tylko pod warunkiem, że on był jego szefem”. Zapisy konstytucji z 1958 r., a także wprowadzane stopniowo szczegółowe zapisy kompetencji władz Francji w dziedzinie obrony, umieszczone w formalnych ramach Kodeksu Obrony, dają rządzącym skuteczne instrumenty prawne. Francja w 2019 r. według klasyfikacji Military Strength Ranking, GlobalFirePower znalazła się na piątym miejscu najpotężniejszych armii świata, z silnym przemysłem zbrojeniowym, który w latach 2015–2019 r. pozwolił jej utrzymać trzecie miejsce w światowym eksporcie uzbrojenia. Silna władza prezydencka, z Radą Bezpieczeństwa i Obrony jako podstawowym organem decyzyjnym, okazała się właściwym rozwiązaniem ustrojowym, gwarantującym Francji mocną pozycję międzynarodową i wpływ na politykę bezpieczeństwa światowego. Skuteczna polityka obrony jest także w wypadku Francji rezultatem konsensusu wobec założeń strategicznych opartych na broni jądrowej jako instrumencie odstraszania, niezmiennych od czasów generała Charlesa de Gaulle’a.

## Bibliografia

### Dokumenty

Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>>.

Code de la défense [dostęp on line], dostępny w internecie: <[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006071307](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307)>.

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019237256/2020-10-27/>>.

Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020915137/>>.

Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014-2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028338825/>>.

Ordonans z 4 IV 1944 r. dotyczący organizacji obrony narodowej. [Ordonnance du 4 avril 1944 concernant l'organisation de la défense nationale [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://mjp.univ-perp.fr/france/co1943cfln2.htm#4/4/44>>.

Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000705509/2020-10-27/>>.

Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000238564/2020-10-27/>>.

Dekret nr 46-34 z 4 I 1946 roku o organizacji Obrony narodowej. Décret n° 46-34 du 4 janvier 1946 sur l'organisation de la défense nationale [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000685959/>>.

Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale [dostęp on line], dostępny w internecie: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021533568/>>.

### Publikacje książkowe

*La Constitution introduite et commenté par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, Editions du Seuil, Paris 2017.

de Gaulle Ch., *La France et son armée*, Plon, Paris 1938.



- de Gaulle Ch., *Mémoires*, Gallimard, Paris 2000.
- de Jouvenel B., *Les Débuts de l'Etat moderne. Une histoire des idées politiques au XIX<sup>e</sup> siècle*, Fayard, Paris 1976.
- Massot J., *Le chef de l'Etat, chef des armées*, L. G. D. J. Lextenso éditions, Paris 2011.
- Morabito M., *Le chef de l'Etat en France*, Montchrestien, Paris 1996.
- Pierre E., *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Libraires-Imprimeries réunies, Paris 1924.
- Naissance de la Cinquième République: analyse de la Constitution par la Revue française de science politique en 1959*, Wstęp: N. Wahl, Przedmowa: M. Debré, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris 1990.
- Videlin J.-Ch., *Droit de la Défense nationale*, Editions Bruylant, Bruxelles 2014.

### Inne

- de Gaulle Ch., *Conférence de presse du 31 janvier 1964*, Digithèque MJP [online], 31 I 1964 [dostęp: 17 I 2018], dostępny w internecie: <<https://mjp.univ-perp.fr/textes/degaulle31011964.htm>>.
- Rozmowa z ambasadorem Benoît d'Aboville w dniu 27 IV 2016 r., archiwum autorki.
- Wywiad z Francisem Delonem, byłym sekretarzem generalnym obrony i bezpieczeństwa narodowego, 29 VII 2016 r., archiwum autorki.
- Film dokumentalny *La Vème, une Constitution sur mesure?*, reż. Bénédicte Loubère, scen. Jean Garrigues, Bénédicte Loubère, prod. LCP-Assemblée nationale / Patrick Spica Productions, 2018.