

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

ppłk dr Mariusz WOJCISZKO

SYSTEM RZĄDÓW A KIEROWANIE BEZPIECZEŃSTWEM PAŃSTWA (część II)

Zasady określające parlamentarno-gabinetowy system rządów

System parlamentarno-gabinetowy (inaczej określany tylko przymiotnikiem – parlamentarny) to zespół zasad ustrojowych określających szczególnie stosunek, relacje między trzema naczelnymi organami państwa: parlamentem, głową państwa (monarcha lub prezydent) i rządem. W układzie tym prezydent (głowa państwa) będąc organem nieodpowiedzialnym politycznie, powołuje rząd (początkowo jedynie premiera, a następnie, na wniosek premiera, innych członków rządu) licząc się przy tym z układem sił politycznych w parlamencie, a rząd realizując władzę wykonawczą odpowiada przed parlamentem za swoją działalność i za działalność prezydenta¹. Podstawowe zasady (prócz wielu innych szczegółowych cech charakterystycznych dla konkretnych rozwiązań) wyróżniające system parlamentarno-gabinetowy od innych systemów sprawowania rządów to:

1. Istnieje dualistyczna egzekutywa, czyli dwuczłonowa władza wykonawcza². Kompetencje głowy państwa (monarchy, prezydenta) i kompetencje szefa rządu są rozłączne, te wysokie urzędy państwowe są piastowane przez dwie różne osoby. Nie występuje tu, jak przy systemie prezydenckim, tzw. jednoosobowa organizacja egzekutywy. Na premiera,

¹ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 196.

² S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 80.

- z reguły, powoływany jest przez głowę państwa lider partii zwycięskiej w wyborach.
2. W przeciwieństwie do sytemu prezydenckiego, w tym przypadku, rząd podlega odpowiedzialności politycznej przed parlamentem (odpowiedzialność indywidualna, poszczególnych członków rządu i odpowiedzialność całego gabinetu) i odwrotnie, egzekutywie (głowie państwa) zazwyczaj przysługuje prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Władza wykonawcza dla skutecznego działania musi posiadać poparcie w większości parlamentarnej.
 3. W systemie parlamentarno-gabinetowym egzekutywa posiada szersze możliwości uczestniczenia w procesie legislacyjnym. Uprawnienie to ma swój wyraz głównie w bezpośredniej inicjatywie ustawodawczej rządu.
 4. Głowa państwa, szef rządu, jak i poszczególni jego członkowie podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej.

Jak wynika z zasad ustrojowych właściwych dla systemu parlamentarno-gabinetowego również u podstaw tego systemu leży zasada podziału władzy. Jednak inaczej niż w przypadku systemu prezydenckiego oparta jest ona tutaj na współzależności i współdziałaniu władz. Przypomnijmy, iż w systemie prezydenckim relacje między władzą wykonawczą, a władzą ustawodawczą opierały się bardziej na ich wzajemnym równoważeniu i hamowaniu niż współzależności i współdziałaniu.

W systemie parlamentarno-gabinetowym zakładana jest równowaga w stosunkach między władzą wykonawczą (głównie rządem), a władzą ustawodawczą (parlamentem). W istniejących współcześnie odmianach parlamentarnego systemu rządów owa zakładana równowaga pomiędzy dwoma władzami może być zachwiana.

Dla pełnego i właściwego zrozumienia zasad funkcjonowania oraz prawidłowego odczytania sensu i znaczenia instytucji ustrojowych, konieczne jest uwzględnienie genezy rządów parlamentarno-gabinetowych³. Za przykłady odmian systemu parlamentarnego można podać, systemy istniejące w Wielkiej Brytanii, Włoszech i Niemczech. W systemie westminsterskim (Wielka Brytania) w sytuacji, gdy jedna partia polityczna uzyskuje w wyborach znaczącą większość parlamentarną, jej lider zostaje premierem, a członkami rządu zostają aktywiści kierownictwa partii i parlamentarzyści – członkowie partii związani są dyscypliną partyjną⁴. W tym przypadku rząd ma zdecydowanie

³ Por. *ibidem*, s. 81.

⁴ A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1999, s. 89.

silniejszą pozycję. W rzeczywistości parlament często staje się podporządkowany rządowi. Pozycja rządu jest słabsza w systemach politycznych, w których występuje wiele partii politycznych (np. Włochy). Wybory parlamentarne nie wyłaniają zdecydowanej większości, w takiej sytuacji gabinety rządowe tworzone są w oparciu o nietrwałe koalicje, co w konsekwencji prowadzi do częstych zmian rządów. W Niemczech występuje odmiana systemu parlamentarno – gabinetowego w postaci tzw. systemu kanclerskiego, w którym na czele rządu stoi kanclerz.

System rządów z polityczną odpowiedzialnością ministrów przed zgromadzeniem przedstawicielskim (czyli system parlamentarny)⁵ w swojej klasycznej formie został ukształtowany w wyniku stopniowego i wielowiekowego rozwoju ustroju państwowego w Wielkiej Brytanii. Za kolebkę i przykład klasycznego systemu parlamentarnego podawane są rozwiązania ustrojowe funkcjonujące w Wielkiej Brytanii. Za pełne ukształtowanie systemu parlamentarno-gabinetowego podaje się XVIII wiek, chociaż początki samego parlamentaryzmu brytyjskiego sięgają już XII wieku.

Wielka Brytania jest monarchią konstytucyjną chociaż państwo to nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym, czyli pisanej, w formie aktu prawnego o szczególnej mocy, charakterystycznej dla państw na kontynencie europejskim. Na konstytucję brytyjską składa się szereg różnego charakteru norm kształtujących podstawy ustrojowe państwa. System źródeł brytyjskiego prawa konstytucyjnego tworzą: prawo pisane, normy prawa zwyczajowego, orzecznictwo sądowe oraz konwenanse konstytucyjne.

Głową państwa w Wielkiej Brytanii jest monarcha bez kompetencji umożliwiających mu realny wpływ na wykonywanie władzy wykonawczej w państwie. Obecnie rola monarchy sprowadza się głównie do wykonywania funkcji reprezentacyjnych, integrujących i zachęcających. Do głównych prerogatyw monarchy należy: zwoływanie i rozwiązywanie parlamentu, powoływanie i odwoływanie premiera i członków rządu, promulgacja ustaw, kreowanie nowych parów, mianowanie dostojnika kościoła. Prerogatywy monarchy nie wpływają faktycznie na jego silną pozycję w państwie, a są raczej tylko nominalnymi uprawnieniami nie kształtującymi rzeczywistości politycznej w państwie. Przykład promulgacji ustaw tj. nadania sankcji wykonalności projektowi uchwalonej ustawy. W praktyce jest to czysto iluzoryczne uprawnienie, ponieważ od 1707 r. nie zdarzyło się, aby monarcha nie podpisał ustawy. Kluczową

⁵ W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Domańska (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 37.

rolę i decydujący wpływ na wykonywanie władzy wykonawczej w państwie ma premier. Tym samym posiada także decydujący wpływ na kształtowanie i realizację polityki obronnej państwa. Na urząd premiera mianowany jest przez głowę państwa lider partii, która uzyskała większość w wyborach do Izby Gmin. Procedura wyłaniania premiera pokazuje, iż monarcha w tym przypadku również (w rzeczywistości) tylko zatwierdza lidera partii zwycięskiej nie mając *de facto* wpływu na wybór kandydata na urząd premiera. Rola premiera wśród najwyższych organów państwowych Wielkiej Brytanii jest wiodąca, zajmuje on główną pozycję w brytyjskim systemie parlamentarnym, na którą wpływa szereg istotnych uprawnień. W literaturze przedmiotu najpełniej opisuje pozycję premiera S. Gebethner. Według niego przejawem kluczowej roli premiera w państwie są:

- 1) pozycja premiera w gabinecie. Jest on najwyższym głównym doradcą królowej i szefem rządu, co stawia go w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych członków gabinetu i rządu,
- 2) szczególna pozycja w parlamencie, a zwłaszcza w Izbie Gmin. Premier będąc liderem partii rządzącej, jest formalnie liderem Izby Gmin, a powierzenie tej funkcji innemu członkowi gabinetu wypływa jedynie z technicznego podziału czynności. Niemniej zasadnicza decyzja, co do zachowania się frakcji parlamentarnej w głosowaniu na forum Izby Gmin, należy do premiera,
- 3) pozycja premiera w partii – po nominacji pozostaje nadal jej liderem, co daje mu nieograniczoną władzę wobec innych organów partyjnych i znacznie umacnia jego pozycję,
- 4) przejęcie faktyczne prerogatyw monarchy w zakresie rozwiązywania parlamentu,
- 5) udział w wykonywaniu przez monarchę prerogatyw związanych z nadawaniem tytułów – mianowaniem parów (aktualnie w związku z reformą drugiej izby jest ograniczone) oraz prawo do rozdawania stanowisk w rządzie, administracji państwowej i gospodarczej, sądownictwie i Kościele anglikańskim (tzw. *patronage*)⁶.

Specyfika rozwiązań ustrojowych na Wyspach Brytyjskich uwidacznia się również w organizacji i strukturze rządu. Inaczej niż na kontynencie pojęcie rządu nie jest tam tożsame z pojęciem gabinetu, a występuje rozgraniczenie funkcjonalno – pojęciowe rządu i gabinetu. Rząd Wielkiej Brytanii nie jest organem kolegialnym, którego członkowie zbierają się na posiedzeniach i wspólnie

⁶ S. Gebethner, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości*, Warszawa 1967, s. 160.

obradują. Na rząd składa się około stu urzędników piastujących określone stanowiska polityczne. Najbliżsi współpracownicy premiera z rządu, piastujący najważniejsze stanowiska w państwie tworzą gabinet, który najbliższy jest europejskiemu (kontynentalnemu) pojęciu rządu. Pozycja członka gabinetu jest znacznie ważniejsza niż pozostałych członków rządu, jednak zależna od woli premiera, co jest wyrazem decydującej roli premiera i jego całkowitego wpływu na kształt gabinetu. Gabinet jest kierowniczym organem rządu i zarazem głównym organem władzy wykonawczej w Wielkiej Brytanii.

Parlament brytyjski składa się z dwóch izb: Izby Gmin i Izby Lordów. Główną funkcją parlamentu jest funkcja ustawodawcza (przy decydującej roli Izby Gmin w procesie legislacyjnym). Następną funkcją parlamentu jest funkcja kontrolna, a obiektem kontroli jest władza wykonawcza. Funkcja kontrolna parlamentu przejawia się w możliwości pociągnięcia członka rządu do odpowiedzialności politycznej lub konstytucyjnej, zapytaniach poselskich, dyskusji nad mową tronową i w innych właściwych dla ustroju brytyjskiego formach kontroli.

Obecnie w państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów zauważalne jest wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej kosztem legislacyjny. Zjawisko to jest szczególnie zauważalne w tych państwach gdzie występują systemy dwupartyjne. W tych przypadkach parlament podporządkowany jest rządowi, na którego czele stoi przywódca partii mającej większość w parlamencie, a posłowie w realizacji swoich funkcji związani są dyscypliną partyjną. W tej sytuacji faktyczna odpowiedzialność polityczna rządu często staje się iluzoryczna. W konsekwencji premier posiadając dominującą rolę w rządzie staje się kluczową postacią w państwie, decydując o najważniejszych sprawach państwa, w tym dotyczących bezpieczeństwa i obronności kraju.

W państwach z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów kształtowanie i realizacja polityki obronnej państwa, w tym zagadnień kierowania obronnością, należy do rządu (władzy wykonawczej) bezpośrednio, jak zauważono przynajmniej w sposób formalny, odpowiedzialnego przed parlamentem.

Podobnie, jak przy innych zagadnieniach ustrojowych w Wielkiej Brytanii nominalnie zwierzchnikiem sił zbrojnych jest monarcha (obecnie królowa) natomiast realnym decydującym w tym zakresie jest premier. Jego uprawnienia w sferze polityki obronnej podobnie, jak całość zasad ustrojowych Wielkiej Brytanii, opierają się w części na podstawach prawnych (aktach prawnych) i w części mają podstawę w zwyczajowej praktyce polityczno-ustrojowej. Premier faktycznie kieruje całokształtem polityki obronnej państwa. Posiada do swojej dyspozycji organ doradczy, jest nim Komitet Polityki Obronnej.

Decyzje wypracowane przez Komitet Polityki Obronnej podlegają zatwierdzeniu przez rząd. Premier ma prawo przed podjęciem decyzji zasięgnąć opinii ciał doradczych usytuowanych przy większości resortów⁷. Przewodniczącym Komitetu Polityki Obronnej jest zawsze premier, a stałymi członkami Komitetu są ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, przemysłu oraz handlu i finansów. Na wniosek premiera monarcha dokonuje nominacji członków gabinetu, a więc również sekretarza stanu do spraw obrony. Premier zatwierdza kandydatury na stanowiska w ministerstwie obrony, ponadto przewodnicząc gabinetowi, faktycznie podejmuje decyzję o przystąpieniu państwa do wojny, decyzja ta podlega zatwierdzeniu przez parlament. Z najbliższymi współpracownikami realizuje funkcje w zakresie kierowania obronnością państwa. Główną pozycję premiera w Wielkiej Brytanii potwierdza fakt powierzenia mu kompetencji decydowania o użyciu broni jądrowej.

Następnym, co do ważności organem realizującym zadania w zakresie kierowania obronnością państwa jest sekretarz stanu do spraw obrony (urząd ten może sprawować tylko osoba cywilna). Sekretarz obrony wykonuje powierzone mu obowiązki przy pomocy Ministerstwa Obrony. W zasadzie jest on powoływany przez premiera i odpowiada przed nim za realizację polityki obronnej państwa. Sekretarz obrony podobnie, jak inni członkowie rządu politycznie i konstytucyjnie odpowiada przed parlamentem. Odpowiada za przygotowanie i realizację polityki obronnej państwa. Do zadań sekretarza stanu do spraw obrony należy również realizacja decyzji (dotyczących polityki obronnej) podjętych przez rząd. W skład struktury organizacyjnej brytyjskiego Ministerstwa Obrony wchodzi, podległe sekretarzowi urzędy, tj.: ministra ds. sił zbrojnych, ministra ds. zakupów obronnych oraz nominowany przez Izbę Gmin parlamentarny podsekretarz stanu. Głównym organem opiniodawczym i decyzyjnym do spraw czysto wojskowych jest Rada Obrony. Rada jest organem kolegialnym, zbierającym się doraźnie, przewodniczy jej sekretarz stanu do spraw obrony.

Ważną pozycję wśród organów realizujących politykę obronną państwa posiada szef Sztabu Obrony, odpowiednik szefa Sztabu Generalnego w Polsce. Szef Sztabu Obrony i szefowie rodzajów sił zbrojnych podlegają sekretarzowi stanu do spraw obrony. Szef Sztabu Obrony spełnia funkcje doradcy premiera i sekretarza obrony. Jest on najwyższym wojskowym w rządzie i faktycznie głównodowodzącym sił zbrojnych. Do zadań szefa Sztabu Obrony należy również przewodniczenie Komitetowi Szefów Sztabów, który bezpośrednio

⁷ *Polityka bezpieczeństwa i Siły Zbrojne Wielkiej Brytanii*, Studia i Materiały BPiI MON nr 18, Warszawa 1995, s. 39 i nast.

odpowiada za przygotowanie sił zbrojnych do obrony kraju. Innym organem w brytyjskim systemie kierowania obronnością jest Operacyjny Komitet Wykonawczy właściwy w zakresie koordynowania działalności Sztabu Obrony i sztabów rodzajów sił zbrojnych.

Przedstawiona wyżej struktura podejmowania decyzji dotyczących polityki obronnej w ramach organów władzy wykonawczej wskazuje, że zarówno szef Sztabu Obrony, jak i inni wyżsi rangą dowódcy wojskowi pełnią w tej strukturze jedynie funkcje doradcze, uczestnicząc w kolektywnych ciałach zbiorowych drugiego szczebla (przy ministrze obrony, a nie przy premierze). Są więc tylko realizatorami decyzji w sprawach polityki obronnej, na których treść nie mają znacznego wpływu⁸. Ośrodkiem decyzyjnym w realizacji polityki obronnej i kierowaniu obronnością państwa są organy władzy wykonawczej tj. premier i członkowie gabinetu zajmujący się polityką obronną. Natomiast kompetencje *stricte* dowódcze posiadają dowódcy szczebla strategicznego i operacyjnego.

Systemy mieszane

Reformy ustrojowe, w tym częste modyfikacje istniejących rozwiązań, w wielu państwach doprowadziły do powstania systemów rządów odbiegających w swym kształcie od klasycznych wzorów systemów prezydenckich i parlamentarno-gabinetowych. Powstawały tzw. systemy mieszane, łączące w sobie elementy charakterystyczne dla obu wyżej wymienionych systemów.

Do najbardziej znanych systemów rządów o charakterze mieszanym zaliczana jest półprezydencka forma rządów (z franc. – *la republique semipresidentielle*) rozpowszechniona głównie za sprawą Francji, przyjęta także przez takie państwa europejskie jak: Portugalia, Grecja, Rumunia, Rosja. Jako, że system półprezydencki występuje w najbardziej rozwiniętej postaci we Francji V Republiki, zostanie omówiony głównie w oparciu o rozwiązania przyjęte w tym państwie. Podstawowe zasady ustroju V Republiki, organizacji organów państwowych, zostały zawarte w Konstytucji Francuskiej z 1958 r. Do przyjęcia nowej konstytucji przyczyniły się poważne konflikty występujące w państwie oraz sprzeczne dążenia i interesy środowisk politycznych. Punktem kulminacyjnym sytuacji kryzysowej w państwie stał się bunt „kolonizatorskich ele-

⁸ M. Tarkowski, *Cywilne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w głównych państwach NATO*, [w:] M. Filipiak, M. Tarkowski, *Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, Warszawa 1994, s. 54.

mentów” w Algierze, popierany przez koła wojskowe o skrajnym nastawieniu politycznym⁹. Faktem, który w istotny sposób wpłynął na kształt Konstytucji V Republiki było wyłączenie parlamentu z prac nad nową konstytucją, co było spowodowane głównie za sprawą generała de Gaulle'a. W konsekwencji powyższego postanowienia Konstytucji z 1958 r. charakteryzują się widocznymi cechami antyparlamentarnymi.

Podstawowe zasady określające istotę i specyfikę półprezydenckiej formy rządów przejawiają się w postanowieniach konstytucji ustanawiających relacje pomiędzy najwyższymi organami państwowymi. Istniejący we Francji od 1958 r. system rządów jest różnie określany przez przedstawicieli doktryny. Od początku lat sześćdziesiątych do jego określenia najczęściej używa się zwrotu: systemem półprezydencki (przyjęty także w tej pracy), ale występują również takie określenia jak: zrjonalizowany system parlamentarny, mieszany system kompromisowy, system parlamentarno-prezydencki, czy prezydencko-rządowy.

W systemie półprezydenckim organizacja władzy wykonawczej jest dwustopniowa, należy do głowy państwa (w V Republice – prezydent) i rządu. Władza ustawodawcza należy do parlamentu (z pewnymi ograniczeniami na rzecz rządu), składającego się z dwóch izb: Zgromadzenia Narodowego i Senatu.

Kluczową pozycję wśród organów państwowych V Republiki zajmuje prezydent, wybierany w wyborach powszechnych, co czyni go reprezentantem narodu¹⁰. Prezydent jest jednym z organów dwustopniowej egzekutywy, nie podlega odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, tym samym nie może być odwołany przed końcem kadencji przez parlament. Prezydent Francji, jak w większości państw, podlega odpowiedzialności za zdradę stanu, odpowiedzialność ta ma charakter polityczno-karny i jest realizowana przed Wysokim Trybunałem Sprawiedliwości. Rząd, inaczej niż prezydent, odpowiada przed parlamentem za swoją działalność, dla prowadzenia której niezbędnym jest, aby posiadał zaufanie parlamentu. W przypadku utraty zaufania rząd podaje się do dymisji. Jakkolwiek ostateczna decyzja o dymisji rządu w praktyce należy do prezydenta, który może ją przyjąć lub rozwiązać parlament. Także w sytuacji, kiedy rząd traci zaufanie głowy państwa, wówczas premier podaje się do dymisji. Dowodzi to, iż dla rządu istotniejsze jest posiadanie zaufania prezydenta

⁹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*, [w:] W. Skrzydło (red. nauk.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000, s. 132.

¹⁰ Organizację i kompetencje najwyższych organów państwowych V Republiki opracowano na podstawie Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. *Konstytucja Francji*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1997.

niż parlamentu. Prezydent V Republiki posiada szereg uprawnień, których realizacja nie wymaga kontrasygnaty. Do prezydenta należy powołanie premiera i na jego wniosek pozostałych członków rządu, jak też przewodniczenie pracom Rady Ministrów¹¹. Powyższe uprawnienia prezydenta dają mu pełną kontrolę nad działalnością rządu. Bardzo istotnym dla współpracy prezydenta i rządu, jest fakt występowania większości parlamentarnej (w Zgromadzeniu Narodowym) i czy ową większość posiada opcja polityczna, z której pochodzi prezydent. Sytuacja jest prosta, jeżeli prezydent i większość w Zgromadzeniu Narodowym są tej samej orientacji politycznej. Wówczas rząd powoływany przez Zgromadzenie Narodowe w pełni współpracuje z prezydentem, a jego członkowie pochodzą z partii prezydenta. W takiej sytuacji pozycja prezydenta jest bardzo silna, rząd i parlament praktycznie pozostają pod wpływem prezydenta. Rząd jest pod pełną kontrolą prezydenta i zarazem przy realizacji konstytucyjnych obowiązków w dużym stopniu niezależniony jest od parlamentu.

Zdecydowanie niekorzystnie wpływa na współpracę dwóch członów egzekutywy fakt istnienia większości w Zgromadzeniu Narodowym nie pochodzącej z tego samego obozu politycznego, co prezydent i tym samym będącej w opozycji do prezydenta. Stan, w którym rząd wywodzi się z odmiennej opcji politycznej niż prezydent określany jest przez Francuzów *cohabitation*, czyli współistnienie różnych opcji politycznych w łonie najwyższych organów państwowych. Podsumowując zapisy konstytucyjne z 1958 r. dochodzimy do wniosku, iż pozycja prezydenta jest kluczową wśród organów państwowych, a w jego rękach ześrodkowana została władza państwowa.

Rząd w V Republice jest w dużym stopniu niezależniony od parlamentu. Już z samej analizy systematyki (układu) Konstytucji z 1958 r. zasadnym jest wnioskowanie silnej pozycji rządu w stosunku do parlamentu. Świadczy o tym pierwszeństwo regulacji zagadnień dotyczących prezydenta i rządu, a dopiero w następnej kolejności zamieszczono w konstytucji regulacje dotyczące parlamentu. Art. 20 konstytucji stanowi, iż „Rząd określa i prowadzi politykę Narodu”. Z treści cytowanego artykułu wynikają szersze, niż tylko wykonawcze, kompetencje rządu. Prócz funkcji wykonawczych do rządu należy określenie polityki narodu. Przejawem wzmocnienia pozycji rządu, jest również ograniczenie na jego rzecz funkcji ustawodawczej parlamentu. Należy się zgodzić z poglądem W. Skrzydło, iż rząd nigdy w historii konstytucjonalizmu francuskiego nie był tak wysoko uplasowany, jak w V Republice. W Konstytucji

¹¹ Patrz: Art. 8 i 9 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.

z 1958 r. używane są dwa określenia: rząd i Rada Ministrów. Znamiennym jest to, iż pojęcia te (inaczej niż np. w Polsce) nie są traktowane jak synonimy, ale nadaje się im odmienne znaczenia. Poprzez rząd rozumiany jest organ kolegialny złożony z premiera i ministrów. Natomiast Radą Ministrów jest obradujący na posiedzeniach rząd z udziałem i pod przewodnictwem prezydenta. W drodze wyjątku premier może przewodniczyć w zastępstwie prezydenta Radzie Ministrów, na podstawie wyraźnego upoważnienia i przy określonym porządku dziennym. Rządowi może zostać przyznane prawo wydawania na czas określony ordonansów (dekretów z mocą ustawy), które podlegają zatwierdzeniu przez prezydenta. Przyznanie rządowi prawa wydawania ordonansów przy taksatywnym wyliczeniu w konstytucji dziedzin, w których parlament może uchylać ustawy, jest niewątpliwie jednym z przejawów osłabienia pozycji parlamentu. Twórcy konstytucji pracując nad określaniem pozycji parlamentu wśród innych organów państwowych, kierowali się zasadą mającą stworzyć rządowi możliwie największą swobodę działania, maksymalnie uwalniając go spod kontroli parlamentu¹². Praktyka funkcjonowania systemu wykazała jednak, że wzajemne stosunki pomiędzy prezydentem, rządem i parlamentem mogą kształtować się diametralnie odmiennie wówczas, gdy następuje zerwanie politycznej jednorodności parlamentarnej większości z opcją polityczną prezydenta¹³.

Ustrój społeczno-polityczny Francji od 1958 r. czyni to państwo jedynym w Europie, którego organizacja wywiera znaczny wpływ na obronę narodową i zarządzanie siłami zbrojnymi. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi problematykę obronności Francji, jest wymieniana już Konstytucja Republiki Francuskiej z 1958 r. oraz dekret prezydenta z 1959 r. System półprezydencki czyniąc z prezydenta kluczową postać w państwie, daje mu szerokie uprawnienia w zakresie kierowania polityką bezpieczeństwa i obronności państwa, tym samym czyniąc go najwyższym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i obronę państwa. Konstytucja *expressis verbis* przyznaje prezydentowi w art. 15 zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, a także kompetencję do przewodniczenia najwyższemu radom i komitetom obrony narodowej. Przy prezydencie działają organy wspomagające realizację polityki obronnej. Jednym z nich jest Najwyższa Rada Obrony obradująca pod przewodnictwem prezydenta. Członkami Rady są: premier; ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, stosunków międzynarodowych oraz gospodarki i finansów; szef Sztabu Sił Zbrojnych

¹² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny...*, dz. cyt., s. 161.

¹³ E. Gdulewicz, *Model francuski (V Republika)*, [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 80.

i szefowie rodzajów wojsk oraz inne osoby w zależności od potrzeb. Najwyższa Rada Obrony jest organem konsultacyjnym prezydenta szczególnie w zakresie opiniowania projektów normatywnych dotyczących polityki obronnej państwa. Rada Obrony działając pod przewodnictwem prezydenta spełnia także funkcje decyzyjne w obszarze kierowania obronnością państwa. Rada Obrony, jakkolwiek jest organem prezydenta to faktycznie funkcjonuje, jako jeden z organów rządowych. W zastępstwie prezydenta posiedzeniach Rady może przewodniczyć premier, wówczas Rada Obrony posiada status Komitetu Obrony. Innym organem, głównie o charakterze konsultacyjnym, jest Ścisły Komitet Obrony zwoływany doraźnie przez prezydenta lub premiera. Organami wykonawczymi prezydenta w obszarze obronności są: Sekretariat Ogólny Urzędu Prezydenta i Specjalny Sztab Wojskowy Prezydenta. Na czele Sekretariatu Ogólnego stoi sekretarz generalny (osoba cywilna) z prawem uczestniczenia w posiedzeniach rządu dotyczących spraw obronności.

Jakkolwiek sprawy bezpieczeństwa i obronności państwa są w wyłącznej gestii prezydenta tzw. *domaine reserve*, to wykonawstwo i ich bezpośrednia realizacja należy do rządu. Konstytucja w artykułach tytułu III poświęconych rządowi stanowi, iż to rząd dysponuje administracją i siłami zbrojnymi, a premier kieruje działalnością rządu i ponosi odpowiedzialność za obronę narodową. Z postanowień tych wynika, iż organem odpowiedzialnym bezpośrednio za obronę narodową jest premier. Do kompetencji premiera należy zarządzanie powszechnej mobilizacji na wypadek zagrożenia wojennego. Organem podległym premierowi, koordynującym problematykę obronności wewnątrz rządu jest Sekretariat Generalny Obrony Narodowej (SGON). Organ ten jest niezbędnym w realizacji polityki obronnej państwa przez premiera i rząd. SGON należy do najważniejszych elementów w francuskim systemie kierowania obronnością. Jest swoistym spoiwem poszczególnych ministerstw w realizacji przez nie zadań obronnych, traktowany nieraz jako superministerstwo¹⁴. Realizacja zadań obronnych rządu jest pod kontrolą i wpływem prezydenta, przed którym rząd jest odpowiedzialny i którego posiedzeniu prezydent może przewodniczyć.

Następnym po premierze elementem w systemie kierowania obronnością jest minister obrony odpowiedzialny za realizację polityki wojskowej. Minister obrony, podobnie jak inni członkowie rządu, mianowany jest przez prezydenta na wniosek premiera. W realizacji zadań minister podlega premierowi. Minister jest tym organem, który bezpośrednio wprowadza w życie politykę wojskową określoną przez prezydenta i premiera. Przetworzone wytyczne pochodzące od

¹⁴ M. Edmonds, *Armed Services and Society*, Boulder 1988, s. 116.

prezydenta i premiera przekazuje w formie rozkazów do podporządkowanych mu instytucji (w tym do Sztabu Sił Zbrojnych) oraz nadzoruje ich wykonanie¹⁵. Ministrowi obrony podlega szef Sztabu Sił Zbrojnych, który jest jednocześnie najbliższym współpracownikiem i doradcą ministra w sprawach szeroko pojętej problematyki wojskowej. Szef Sztabu Sił Zbrojnych w okresie pokoju nie posiada kompetencji dowódczych w stosunku do sztabów rodzajów sił zbrojnych. Inaczej na okres wojny może być mianowany generalnym szefem Sztabu Sił Zbrojnych i staje się naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Minister obrony przewodniczy posiedzeniom Komitetu Szefów Sztabów. Komitet, w którego skład wchodzi: szef Sztabu Sił Zbrojnych i szefowie rodzajów sił zbrojnych odgrywa istotną rolę w ministerstwie obrony.

Parlament francuski (podobnie jak w większości innych państw) nie posiada istotnych uprawnień w dziedzinie obronności państwa, prócz tych, które wiążą się z realizacją funkcji ustawodawczej. W myśl art. 35 wypowiedzenie wojny wymaga upoważnienia parlamentu. Ważnym dla spraw obronności jest postanowienie art. 7 konstytucji, który stanowi, iż „w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta Republiki z jakiegokolwiek powodu lub zaistnienia przeszkody w jego sprawowaniu, stwierdzonej na wniosek rządu, przez Radę Konstytucyjną bezwzględną większością jej członków, funkcje prezydenta Republiki, z wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 11 i 12, są tymczasowo sprawowane przez przewodniczącego Senatu, a jeżeli ten nie może ich sprawować, przez rząd”.

System rządów zgromadzenia (konwentu)

Przez **system rządów zgromadzenia** (inaczej system rządów parlamentarno-komitetowy, czy system rządów konwentu) rozumiemy zespół zasad polityczno-ustrojowych, określających w szczególności sposób stosunki między trzema naczelnymi organami państwowymi, tj. parlamentem, głową państwa i rządem, mianowicie w ten sposób, że parlament, jako najwyższy organ państwowy, bezpośrednio powołuje zarówno głowę państwa, jak i rząd, który jest niejako komitetem wykonawczym parlamentu¹⁶. Z przytoczonej powyżej definicji systemu rządów zgromadzenia wynika (w przeciwieństwie do opisywanych wcześniej systemów rządów), iż nie realizuje on zasady trójpodziału

¹⁵ M. Tarkowski, *Cywilne...*, dz. cyt., s. 35.

¹⁶ *Mały leksykon...*, dz. cyt., s. 326.

władzy, jakkolwiek funkcjonuje w Szwajcarii, a więc w państwie o liberalno-demokratycznym charakterze. System konwentu opiera się na jednolitości władzy państwowej, która przejawia się w sprawowaniu przez parlament pełni władzy państwowej. System ten rozumiany jest nader powszechnie, jako model konstytucyjnie zapewnionej przewagi parlamentu nad pozostałymi władzami¹⁷. Parlament jest najwyższym organem państwowym pochodzącym z wyborów powszechnych, jest reprezentantem ludu, woli suwerena. Parlament – w przypadku Szwajcarii – Zgromadzenie Związkowe składa się z dwóch izb (rad): Rady Narodowej i Rady Kantonów. Rada Narodowa jest „niższą” izbą parlamentu i pochodzi z wyborów powszechnych opartych o proporcjonalny system wyborczy. Natomiast na Radę Kantonów, izbę „wyższą” składają się deputowani, którzy pochodzą z delegacji poszczególnych kantonów. W systemie rządów zgromadzenia jedna z funkcji parlamentu staje się ważna i podkreślana, mowa tu o funkcji kreacyjnej parlamentu. Przejawia się ona w uprawnieniu parlamentu do powoływania najważniejszych organów w państwie i wytyczania ich linii postępowania. Rząd powoływany jest nie przez głowę państwa, a przez parlament i realizuje jego politykę, co więcej rząd jest tu swoistym komitetem wykonawczym parlamentu, jest w pełni odpowiedzialny przed parlamentem, podlega jego szerokiej kontroli oraz jest mu całkowicie podporządkowany. Tylko do parlamentu należy uprawnienie zmiany składu rządu. Parlament (w Szwajcarii Zgromadzenie Związkowe) może odwoływać poszczególnych członków, jak i cały rząd. Jakkolwiek wśród rozwiązań ustrojowych w Szwajcarii nie ma klasycznego rodzaju odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem (właściwej dla wielu innych państw europejskich) i tym samym brak jest instytucji wotum nieufności, jako parlamentarnego środka kontroli.

Parlament w systemie rządów zgromadzenia, prócz ważnej funkcji kreacyjnej (powoływania najważniejszych organów państwowych), realizuje funkcję legislacyjną i posiada szerokie uprawnienia kontrolne. W procesie ustawodawczym obie izby parlamentu szwajcarskiego mają w zasadzie równorzędne kompetencje.

Szwajcaria jest jedynym państwem, w którym funkcjonuje system rządów zgromadzenia (konwentu). Rząd (w Szwajcarii Rada Związkowa) wybierany jest przez Zgromadzenie Związkowe. Rada Związkowa składa się z siedmiu członków, jest ona niejako komitetem wykonawczym parlamentu i działa pod

¹⁷ P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 147.

kierunkiem przewodniczącego, który nosi tytuł prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej. Z urzędem przewodniczącego Rady Związkowej nie wiąże się szczególna pozycja wśród organów państwowych, a wśród innych członków rządu pozycja przewodniczącego ma charakter *primus inter pares*. W szczególności sposób, nie spotykany w innych państwach europejskich, przebiega proces wyboru (zmiany) przewodniczącego Rady Związkowej, jak zaznaczono jest on wybierany przez Zgromadzenie Związkowe (parlament) ale (co wyróżnia to rozwiązanie) wybór odbywa się na zasadzie rotacji. To znaczy, iż członkowie Rady Związkowej wybierani są na stanowisko przewodniczącego na jeden rok, po upływie którego na funkcję tę powoływany jest inny członek Rady. Podsumowując pozycję i rolę przewodniczącego Rady Związkowej, który spełnia także rolę prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej, należy powiedzieć, iż nie posiada on szczególnych uprawnień ani pozycji wśród organów władzy państwowej, a jego funkcja ma głównie charakter reprezentacyjny.

Organizacja i funkcjonowanie Rady Związkowej nie ma charakteru kolegialnego, a każdy z siedmiu członków Rady kieruje departamentem (resortem) w sposób samodzielny i niezależny od pozostałych członków rządu realizuje zadania stojące przed resortem. Organizacyjnie Rada Związkowa podzielona jest na siedem departamentów (resortów): spraw zagranicznych (polityczny), sprawiedliwości i policji, wojskowy, wewnętrzny, finansów i ceł, gospodarki publicznej i transportu, komunikacji i energetyki. Departament Wojskowy jest jednym z ważniejszych departamentów rządowych, kieruje nim osoba cywilna. Szefowi Departamentu Wojskowego podlegają między innymi: Sztab Generalny, dowódca sił powietrznych i dowódcy korpusów armijnych. Departament Wojskowy jest tym organem Rady Związkowej, który realizuje zadania związane z obronnością kraju. Organem doradczym Departamentu jest Komisja Wojskowa Obrony Kraju.

Praktyka polityczno-ustrojowa Szwajcarii pokazuje, iż nawet przy dominującej roli parlamentu (Zgromadzenia Związkowego) w strukturze organów państwowych, prężna Rada Związkowa (o dużym autorytecie poszczególnych członków) jest w stanie uzyskać znaczną samodzielność w realizacji stojących przed nią zadań. Z jednej strony, prężne o dużym autorytecie i uzyskujące względną samodzielność komitety wykonawcze; z drugiej zaś, instytucje właściwe dla demokracji bezpośredniej tworzą pewne mechanizmy powściągające władzę parlamentu i pozwalające w pełni zachować Szwajcarii właściwości państwa liberalnej demokracji.

Zatem w Szwajcarii gdzie występuje system rządów zgromadzenia (konwentu), parlament jest najwyższym organem państwowym, tym samym jest

organem, który spełnia decydującą rolę w kształtowaniu i realizacji polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej państwa. W czasie pokoju siły zbrojne podlegają Zgromadzeniu Związkowemu. W okresie zagrożenia państwa lub wojny parlament decyduje o mobilizacji i na wniosek Rady Związkowej mianuje naczelnego dowódcę, z jednoczesnym nadaniem mu stopnia generalskiego¹⁸. W sytuacji zagrożenia państwa lub wojny, kompetencje w zakresie kierowania obronnością państwa przechodzą z parlamentu na Radę Związkową, co jest właściwym i uzasadnionym zważywszy, iż rząd jest o wiele mniej licznym organem i zdecydowanie bardziej sprawnym i wyspecjalizowanym w procesie podejmowania decyzji. Rada Związkowa staje się głównym ośrodkiem decyzyjnym, a realizacją wypracowanych przez nią decyzji zajmuje się naczelną dowódca mianowany przez Zgromadzenie Związkowe. Do organów kierowania obronnością państwa, należą podporządkowane Radzie Związkowej: Centralny Urząd Obrony Powszechnej i Rada Obrony Powszechnej.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi problematykę obronności w Szwajcarii są: Konstytucja Związkowej Konfederacji Szwajcarskiej z 1874 r. i obowiązująca od 1973 r. ustawa o obronie powszechnej państwa. Powyższe akty prawne ustanawiają Szwajcarię państwem, które prowadzi politykę zbrojnej neutralności.

Wnioski i postulaty

Dokonując analizy współcześnie występujących w państwach demokratycznych systemów rządów w kontekście ich wpływu na kształt rozwiązań w obszarze kierowania bezpieczeństwem i obronnością państwa dokonano kilku uogólnień:

1. Prawno-ustrojowe zasady organizacji państwowej w dużej mierze oparte są na narodowych tradycjach i doświadczeniach, kulturze politycznej, ewolucji rozwiązań systemowych, posiłkowaniu się doświadczeniami sąsiedzkimi oraz na wielu innych uwarunkowaniach właściwych danemu państwu.
2. Zasady organizacji aparatu państwowego (system rządów) w demokratycznych formach państwa należy uznać za podstawowy determinant rozwiązań w obszarze kierowania obronnością państwa.
3. Wspólnym dla państw demokratycznych (posiadających nawet różne systemy rządów) jest to, iż szeroko rozumiana problematyka kierowania

¹⁸ Art. 35 pkt 4, 6 i 9 Konstytucji Związkowej Konfederacji Szwajcarskiej z 1874 r.

- obronnością państwa należy do zakresu działania władzy wykonawczej, co jest właściwym z uwagi na wyspecjalizowanie organów ją tworzących.
4. Władza ustawodawcza i sądownicza nie posiada bezpośredniego wpływu na realizację zadań związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa. Władza ustawodawcza zaznacza swój wpływ na obszar bezpieczeństwa i obronności państwa głównie poprzez realizację funkcji ustawodawczej oraz w pewnym zakresie funkcji kreacyjnej i kontrolnej, jednak działania wykonywane w ramach wymienionych funkcji nie mają charakteru wykonawczych (kierowniczych, dowódczych itp.), a bardziej polegają na kreowaniu polityki bezpieczeństwa i obronności państwa.
 5. W obrębie władzy wykonawczej, w zależności od przyjętych zasad organizacji aparatu państwowego, występują różnice organizacyjno-kompetencyjne wśród organów realizujących funkcje w obszarze kierowania obronnością.
 6. W systemie parlamentarno-gabinetowym centralną rolę w kierowaniu obronnością państwa sprawuje szef rządu, wywodzący się z większości parlamentarnej i powołany przez głowę państwa (w Polsce w czasie wojny kierowanie obronnością państwa należy do prezydenta przy współudziale Rady Ministrów).
 7. Siły zbrojne w państwie podlegają lub pozostają pod zwierzchnictwem prezydenta (Stany Zjednoczone, Francja, Polska) bądź podlegają premierowi/kanclerzowi (Wielka Brytania, Niemcy) przy czysto tytularnej zależności od głowy państwa. Ministerstwem Obrony Narodowej kieruje osoba cywilna, a bezpośrednio dowodzenie siłami zbrojnymi należy do żołnierza zawodowego podporządkowanego ministrowi obrony, premierowi, czy głowie państwa.
 8. Większość państw o ustroju demokratycznym posiada w swej strukturze organy kolegialne o charakterze opiniodawczo-doradczym w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. W pewnych przypadkach mogą to być organy o kompetencjach decyzyjnych – z reguły, gdy ich pracom przewodniczy głowa państwa lub szef rządu. Przykładami takich organów kolegialnych są: w Stanach Zjednoczonych – Rada Bezpieczeństwa Narodowego, w RFN – Federalna Rada Bezpieczeństwa, w Wielkiej Brytanii – Komitet Polityki Obronnej, we Francji – Najwyższa Rada Obrony.

Jakkolwiek przedstawione uogólnienia współczesnych rozwiązań w dziedzinie kierowania obronnością wskazują na pewne podobieństwa, co do podstawowych zasad organizacji systemów kierowania obronnością w państwach demokratycznych, to obok tych podobieństw występuje wiele cech róż-

niających systemy kierowania obronnością w poszczególnych państwach. Owe różnice wynikają najczęściej z licznych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych właściwych tylko danemu państwu.

Dokonana analiza wykazała, iż w zakresie kierowania bezpieczeństwem i obronnością państwa, **prezydenckie systemy rządów** w porównaniu z innymi mają wiele zalet. Podstawowymi zaletami tego modelu sprawowania rządów, a zarazem mającymi największe znaczenie w realizacji zadań obronnych są: pragmatyzm, sprawność, szybkość w działaniu i podejmowaniu kluczowych decyzji oraz jasne wyodrębnienie jednego ośrodka decyzyjnego w państwie ponoszącego z reguły samodzielną i pełną odpowiedzialność za kierowanie bezpieczeństwem i obronnością państwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń. Ogólną zaletą systemu prezydenckiego jest stabilność władzy wykonawczej i rygorystyczna realizacja zasady podziału władzy. Natomiast, paradoksalnie pewnym niebezpieczeństwem w przypadku tego systemu, głównie dla demokratycznego sposobu sprawowania władzy, jest silna i niezależna pozycja prezydenta, co w państwach o słabych, nietrwałych i mało skutecznych mechanizmach demokratycznych (o niskiej kulturze politycznej) nie ukształtowanych w wyniku długoletniej tradycji może prowadzić do powstawania reżimów dyktatorskich.

W systemach parlamentarno-gabinetowych, o dwuczłonowej egzekutywie (głowa państwa, rząd), przy nie dość precyzyjnych regulacjach konstytucyjnych i ustawowych (dających podstawę do swobodnej interpretacji) mogą wystąpić trudności ze wskazaniem organu o wiodącej roli w kierowaniu obronnością państwa. Pewne słabości, pozaregulacyjne, systemu parlamentarno-gabinetowego mogą pojawiać się w państwach, w których działa wiele stosunkowo silnych, lecz ostro zwalczających się partii, sytuacja taka prowadzi często do niestabilności w obrębie władzy wykonawczej (częste zmiany gabinetów) lub do braku politycznej woli do współpracy. W systemach politycznych, w których wiele partii konkuruje o władzę, pozycja rządu wobec parlamentu jest z natury słaba, a niezbędne, wręcz konieczne szybkie i skuteczne działania rządu mogą być blokowane przez parlament. Tym samym skuteczność systemu parlamentarno-gabinetowego w sytuacjach zagrożenia państwa może być mniejsza.

Proste, jasne, kompletne i nie dające się dowolnie interpretować (na różne sposoby) – jednym słowem – dobre regulacje prawne, mogą niwelować słabości systemu parlamentarnego w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa. System parlamentarno-gabinetowy jest szczególnie przydatny dla ustabilizowanych społeczeństw funkcjonujących w warunkach spokojnego rozwoju (czas pokoju) nie podlegających głębokim przemianom i fluktuacjom, jakkolwiek,

przy spełnieniu pewnych wymogów, może również okazać się sprawnym w czasie kryzysu i wojny.

W systemie mieszanym (półprezydenckim) swoistą konsekwencją jego istoty (tj. rozwiązań charakterystycznych dla obu wymienionych wyżej systemów) jest przejście pozytywnych rozwiązań, jak i możliwych słabości właściwych systemom prezydenckim i parlamentarnym.

System zgromadzenia (konwentu), występujący współcześnie w Szwajcarii, charakteryzuje się dość wyjątkowymi zasadami organizacji obrony narodowej i kierowania obronnością państwa. Siły zbrojne w czasie pokoju podlegają Zgromadzeniu Związkowemu (parlamentowi), jedynie w okresie zagrożenia państwa lub wojny, kierowanie obronnością państwa przechodzi na Radę Związkową (rząd), a dowodzenie wojskami na mianowanego przez parlament naczelnego dowódcę.