

MALWINA EWA KOŁODZIEJCZAK*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa Polska

ASPEKTY PRAWNE FUNKCJONOWANIA ODPOWIEDNIKA NACZELNEGO DOWÓDCY SIŁ ZBROJNYCH W REPUBLICIE FRANCUSKIEJ CZĘŚĆ II: ZADANIA ORGANÓW CYWILNYCH I WOJSKOWYCH

LEGAL ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF THE COMMANDER IN CHIEF OF THE ARMED FORCES IN THE FRENCH REPUBLIC PART II: TASKS OF CIVIL AND MILITARY AUTHORITIES

ABSTRAKT: W niniejszym artykule autorka przedstawiła prawne aspekty funkcjonowania odpowiednika Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych we Francji poprzez charakterystykę zadań organów cywilnych i wojskowych. Artykuł podzielony został na dwie części i ten fragment stanowi dopełnienie części pierwszej, w której wskazano rozwiązania zastosowane w Republice Francuskiej w zakresie roli i miejsca odpowiednika Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz metodologiczne wprowadzenie. Obecny stan prawny w Republice Francuskiej pozwala stwierdzić, że organy władzy wykonawczej – wykonujące zadania przyporządkowane do stanowiska Naczelnego Dowódcy mają ugruntowaną pozycję, tak w systemie konstytucyjnym, jak i w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Wynika to zarówno z uwarunkowań

* dr Malwina Ewa Kołodziejczak, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-2624-4009>  m.kolodziejczak@pracownik.akademia.mil.pl

Copyright (c) 2023 Malwina Ewa KOŁODZIEJCZAK. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

historycznych, tradycji ich funkcjonowania oraz - co istotne, z przyjętego zwyczaju wykonywania zadań. Prezydent Francji wskazywany jest jako Naczelny Dowódca.

SŁOWA KLUCZOWE: Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, system kierowania bezpieczeństwem narodowym, organy władzy, Francja

ABSTRACT: In this article, the author presented the legal aspects of the functioning of the equivalent of the Commander-in-Chief of the Armed Forces in France by characterizing the tasks of civil and military authorities. The article is divided into two parts and this fragment complements the first part, which indicates the solutions used in the French Republic regarding the role and place of the equivalent of the Commander-in-Chief in the national security management system and a methodological introduction. In accordance with legal regulations, the executive authorities performing the tasks of the Commander-in-Chief's equivalent have an established position in both the constitutional system and the national security management system. This division results both from historical conditions, the tradition of their functioning and - importantly, from the adopted custom of performing tasks. The President of France is designated as Commander-in-Chief.

KEYWORDS: Commander-in-Chief, national security management system, authorities, France

ZADANIA I UPRAWNIENIA ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ W REPUBLICIE FRANCUSKIEJ

Uprawnienia władzy w zakresie bezpieczeństwa i obronności określone zostały już w konstytucji francuskiej. Jednak we Francji zdarza się wprowadzanie swego rodzaju zwyczaju prawnego i praktykowanie go¹.

Władza wykonawcza we Francji złożona jest z prezydenta (głowy państwa) oraz rządu (kolegialnego organu, który tworzą ministrowie z premierem² na czele). Rzeczywistym szefem egzekutywy jest jednak prezydent, któremu konstytucja powierza przewodniczenie posiedzeniom Rady Ministrów³. Uprawnienie to zapewnia prezydentowi kierowanie pracami rządu i zasadniczo umożliwia mu realny wpływ na treść podejmowanych przez rząd decyzji⁴. Prezydent powołuje także premiera, a decyzję o jego odwołaniu⁵ podejmuje w wyniku złożenia

¹ Z tego też względu, pojawiają się analizy wskazujące na ograniczanie w praktyce uprawnień parlamentu i premiera w tym zakresie na rzecz prezydenta. Marie-Thérèse Viel postawiła śmiałą tezę, że analizując jedynie akty prawne należy stwierdzić, że prymat prawny w sprawach wojskowych należy do premiera, a prezydent wkroczył w zakres jego kompetencji. Profesorka stwierdziła, że „określenie podziału uprawnień między organy władzy publicznej należy do Konstytucji, jednak większa część doktryny dokonuje jej tendencyjnej analizy w odniesieniu do spraw wojskowych. Wielu autorów dostrzega w normach wyższych (normes supérieures) niejasności, które miałyby rzekomo uniemożliwiać podział kompetencji między szefów egzekutywy; dekrety zwykle powierzające określoną odpowiedzialność Prezydentowi miałyby wyjaśniać wątpliwości w tym względzie. Autorzy ci twierdzą, że prawo (owe nielegalne dekrety) odpowiadałoby wówczas wreszcie faktom. Sądzą, że zajmując takie stanowisko, wyznaczili osobę odpowiedzialną za obronę, a tymczasem w rzeczywistości niebezpiecznie przyczyniają się do pogłębienia niejasności w kwestii kompetencji, uniemożliwiając jednoznaczne określenie, do kogo należy decyzja. Zupełnie odmienne wnioski można wyciągnąć z aktów prawnych jeżeli się je przeanalizuje z uwzględnieniem hierarchii norm i zasady praworządności, których powinni przestrzegać Prezydent i Premier. Konstytucja i rozporządzenie z mocą ustawy (ordonans) z 7 stycznia 1959 r. przyznają Premierowi prymat w materii wojskowej. Prezydent wkroczył, na podstawie późniejszych nielegalnych aktów prawnych, w kompetencje Premiera. Błędem byłoby sądzić, że Prezydent przejął wszystkie funkcje szefa rządu, są one zbyt liczne, ponadto Prezydent nie dysponuje ani administracją, ani uprawnieniami Premiera w dziedzinie rozporządzeń (...)”, vide: Marie-Thérèse Viel, [tł. H. Kugiel-Królikowska], *Podział kompetencji w sprawach wojskowych między Parlament, Prezydenta Republiki i premiera*, "Revue du droit public et de la science politique en France et l'étranger", t. 109, nr 1/1993. Polskie tłumaczenie dostępne na stronie internetowej archiwalnych zbiorów sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz, pod adresem: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uja10Qz5XboJ:biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid131.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab> [25.08.2023].

² Warto zaznaczyć, że należy używać zwrotu premier, a nie prezes rady ministrów, co wynika z usytuowania rządu. Nie jest on prezesem tego organu, ale pierwszym wśród ministrów.

³ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, art. 9. *Konstytucja Republiki Francuskiej* z dnia 4 października 1958 r. (Journal Officiel de la République Française, nr 234 z dnia 5 października 1958 r.). Konstytucja przyjęta w referendum 28 września 1958 r., nosi datę 4 października, czyli dzień jej podpisania przez Prezydenta Francji. Wersja w języku francuskim dostępna jest na stronie internetowej Zgromadzenia Narodowego pod adresem: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_2 [29.08.2023]. *Konstytucja Republiki Francuskiej*, tł. W. Skrzydło, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011, tekst dostępny również pod adresem: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja2011.html> [17.08.2023].

⁴ S. Bożyk, *Model ustrojowy V Republiki Francuskiej a system rządów w Federacji Rosyjskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 22, 2014, s. 35.

⁵ Zagadnienie odwoływania premiera przez prezydenta jest interesujące z perspektywy zastosowania zwyczaju, który akceptują prezydenci i premierzy. Zgodnie z art. 8 Konstytucji Francji prezydent odwołuje premiera w wyniku złożenia przez niego dymisji rządu. Jak stwierdza Bożena Dziemidok-Olszewska „w praktyce V Republiki

przez premiera dymisji rządu. Na wniosek premiera powołuje i odwołuje innych członków rządu⁶. Prezydent podpisuje ordynanse i dekrety prezydenckie, które są uchwalane na posiedzeniach Rady Ministrów⁷. W ramach prac Rady Ministrów⁸ głowa państwa nominuje na najwyższe cywilne i wojskowe stanowiska⁹.

Do najważniejszych prerogatyw prezydenckich należy zaliczyć prawo rozwiązania parlamentu, co prawda zgodnie z konstytucją czyni to po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb, jednak to on zarządza rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego.

Mimo że, jak się mogłoby wydawać, uprawnienia prezydenta są podobnie unormowane jak w przepisach polskich, to jego faktyczna władza jest zdecydowanie szersza. I tak, zgodnie z art. 5 Konstytucji Republiki Francuskiej prezydent czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, zapewnia właściwe funkcjonowanie władz publicznych, ciągłość państwa, a przede wszystkim, jest gwarantem niepodległości, integralności terytorialnej, a także czuwa nad przestrzeganiem umów międzynarodowych. Zgodnie z art. 15 konstytucji to prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych i przewodniczącym najważniejszych organów (rad i komitetów) kolegialnych związanych z obroną narodową. Toteż przyjęto, że to prezydent – jako zwierzchnik sił zbrojnych jest najważniejszym decydem w sprawach wojskowych, a przede wszystkim, najwyższym dowódcą i to on sprawuje najważniejszą rolę w systemie kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową.

W zakresie bezpieczeństwa i kompetencji prezydenta istotny jest art. 16, dotyczący wprowadzania nadzwyczajnych środków w postaci stanu wyjątkowego. Prezydent uprawniony jest do ogłoszenia stanu wyjątkowego, gdy instytucje państwowe, niepodległość państwa, integralność terytorium, a także wykonywanie zobowiązań międzynarodowych znajdują się w bezpośrednim i poważnym zagrożeniu, i gdy normalne funkcjonowanie władz publicznych

Francuskiej ukształtował się więc mechanizm usuwania premierów niecieszących się zaufaniem prezydentów (zwyczaj ustępowania premiera na żądanie prezydenta). Wynika on z logiki funkcjonującego systemu, zakładającej, że jeśli głowa państwa ma swobodę wyboru premiera, to konsekwencją wyboru jest możliwość odwołania. W praktyce funkcjonuje więc „dodatkowa” forma dymisji premiera dokonywana przez prezydenta. Można nawet postawić tezę, że – pomimo iż ma ona charakter pozakonstytucyjny – jest ważniejsza od odpowiedzialności parlamentarnej”, vide: B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2-3/2010, s. 229.

⁶ Konstytucja Republiki Francuskiej, art. 8.

⁷ Konstytucja Republiki Francuskiej, art. 13. Ordynanse tłumaczone są jako rozporządzenia z mocą ustawy, a dekrety, jako akty bez ustawowej mocy.

⁸ Rząd to nazwa konstytucyjna, a nazwę Rada Ministrów używa się dla posiedzenia rządu pod przewodnictwem prezydenta.

⁹ Konstytucja Republiki Francuskiej, art. 13.

zostało przerwane¹⁰. Ważne jest, że prezydent nie musi czekać na wniosek premiera czy rządu, lecz ogłoszenie tego stanu odbywa się po oficjalnej konsultacji z premierem, przewodniczącymi izb i z Radą Konstytucyjną. W przepisie wskazano także, że prezydent informuje o przedsięwziętych środkach Naród w drodze orędzia, a środki te powinny wynikać z woli zapewnienia władzom odpowiednich warunków do wypełniania ich zadań. W tej sprawie zasięga się opinii Rady Konstytucyjnej¹¹. W zakresie wypełniania tego przepisu prezydent do czasu ostatniej nowelizacji miał dużą swobodę, jednak nowe regulacje wprowadziły ograniczenie, jakim jest element kontrolny ze strony Rady Konstytucyjnej¹². W związku z tym, wprowadzony nowy ustęp wskazuje, że po upływie trzydziestu dni trwania stanu wyjątkowego, sprawa może zostać przekazana Radzie Konstytucyjnej przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, przewodniczącego Senatu, sześćdziesięciu deputowanych lub sześćdziesięciu senatorów w celu zbadania czy wymienione wcześniej przesłanki warunkujące ogłoszenie środków nadzwyczajnych zostały spełnione¹³.

Większość decyzji, mimo że ostateczne ich podjęcie należy do prezydenta, wymaga nie wniosku, ale konsultacji z organami kolegialnymi, którymi de facto kieruje, a za jej wdrożenie i wykonanie odpowiada premier i minister obrony. Jednak część decyzji, głównie związanych z zarządzaniem kryzysowym prezydent podejmuje samodzielnie, jedynie po konsultacji z premierem i ministrem¹⁴. Jednak, co należy podkreślić, decyzja o użyciu broni nuklearnej jest wyłączną kompetencją prezydenta¹⁵. Rola prezydenta została wzmocniona kosztem kompetencji premiera, co potwierdza dekret z 18 lipca 1962 r., w którym stwierdzono, że „w ramach ogólnej polityki obronności formułowanej w Radzie Ministrów, radzie

¹⁰ Wskazać należy, że i w tym przepisie nie uchroniono się od zbyt szczegółowych zwrotów jak bezpośrednie i poważne zagrożenie. Z jednej strony, można zastanawiać się czym jest bezpośrednie i poważne zagrożenie, z drugiej, czy istnieje w takim razie pośrednie? Przy czym wnioskować należy, że bezpośrednie i poważne zagrożenie musi jednocześnie powodować przerwanie normalnego funkcjonowania władz publicznych. Zastanawiać może także, co w przypadku gdy z zobowiązań sojuszniczych wynika pomoc czy wspólne przeciwdziałanie agresji skierowanej na sojusznika, podczas gdy w samej Francji nie zachodzą przesłanki powodujące zakłócenie ani tym bardziej przerwanie prawidłowego funkcjonowania władz? Czy wówczas celowym i możliwym byłoby wprowadzenie stanu wyjątkowego?

¹¹ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, art. 16 ust. 1-3.

¹² S. Bożyk, op. cit., s. 36.

¹³ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, art. 16 ust. 6.

¹⁴ W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń-Warszawa 1997, s. 71.

¹⁵ Décret no 64-46 du 14 janvier 1964, Relatif aux forces aériennes stratégiques, dostępny pod adresem: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3AD1AD0456B61C9A425B341947C00EF6.tpdjo17v_3?cidTexte=JORFTEXT00000504087&categorieLien=id [18.11.2023]. Dekret w sprawie strategicznych sił powietrznych z 14 stycznia 1964.

i komitetach ds. obrony, tworzonych przez prezydenta i działających pod jego kierownictwem, zapewniają mu kierownictwo całokształtem obrony oraz – w razie konieczności – prowadzenia wojny”¹⁶. Należy też zwrócić uwagę, że minister obrony ma szerokie uprawnienia w sprawach dotyczących działalności sił zbrojnych czy to w czasie pokoju, czy wojny. Odpowiada za organizację, planowanie, kierowanie, mobilizację sił, służb, ale także za środki, uzbrojenie, amunicję, a także infrastrukturę¹⁷.

MIEJSCE PREMIERA I RZĄDU W SYSTEMIE KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM

Regulacje konstytucyjne dotyczące premiera nie są obszerne i sprowadzają się do wskazania, że kieruje on działaniami rządu. W art. 21 ustanowiono ponadto, że premier może zastąpić prezydenta jako przewodniczący rad i komitetów związanych z obronnością i bezpieczeństwem¹⁸. Najważniejsze uprawnienie odnosi się jednak do wskazania, że to premier ponosi odpowiedzialność za obronę narodową (*défense national*)¹⁹. Jak stwierdza Marie-Thérèse Viel, „artykuł 21 przewiduje, że premier kieruje działaniami rządu i z tego tytułu dysponuje siłami zbrojnymi. Premier jest również odpowiedzialny za obronę narodową, jednak ta sfera kompetencji obejmuje dużo więcej dziedzin, niż tylko sprawy wojskowe, takich na przykład, jak obrona cywilna, obrona gospodarcza itp. Premier powinien koordynować działania wszystkich ministrów i kierować nimi tak, aby obrona kraju była skuteczna; nie on jeden ponosi odpowiedzialność za obronę narodową, gdyż wszyscy ministrowie mają w niej swój udział”²⁰. Dodać należy, że zgodnie z kodeksem obrony, to premier kieruje działaniami rządu w zakresie bezpieczeństwa narodowego (*sécurité nationale*). Premier odpowiada za obronę narodową, nadając jej ogólny i wojskowy kierunek. Formułuje także ogólne wytyczne dotyczące negocjacji w dziedzinie obrony i monitoruje rozwój tych negocjacji. Decyduje o przygotowaniu i przebiegu działań (co można tłumaczyć jako prowadzeniu operacji²¹) oraz

¹⁶ Dekret w sprawie podziału kompetencji z 18 lipca 1962 r., art. 1., za: P. Mickiewicz, *System bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach ustrojowych wybranych państw*, Wyd. nauk. Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2012, s. 116.

¹⁷ W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...*, op. cit., s. 97.

¹⁸ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, art. 21 ust. 3.

¹⁹ *Ibidem*, art. 21 ust. 1.

²⁰ Marie-Thérèse Viel, [tł. H. Kugiel-Królikowska], op. cit., s. 19.

²¹ Tak M. Mróz, *Struktura dowodzenia siłami zbrojnymi w ustawodawstwie wybranych państw NATO*, „Analizy”, nr 13 (102), BAS, 30 lipca 2013, s. 5.

koordynuje działania obronne wszystkich departamentów ministerialnych. Ponadto przygotowuje i koordynuje działania władz w przypadku poważnego kryzysu²².

Rząd z kolei określa i prowadzi politykę Narodu. To rząd został ustanowiony do dysponowania administracją i siłami zbrojnymi²³. Jak zauważa Stanisław Bożyk, „istotne przy tym jest to, że powołany przez Prezydenta rząd nie ma obowiązku ubiegania się o inwestyturę parlamentu (udzielenie mu wotum zaufania). Przepis art. 49 Konstytucji przewiduje natomiast, że rząd może wystąpić do Zgromadzenia Narodowego z wnioskiem o wotum zaufania w związku z jego programem lub deklaracją dotyczącą ogólnych założeń polityki rządu. Zgromadzenie Narodowe może wówczas odrzucić ten wniosek zwykłą większością głosów”²⁴. Biorąc pod uwagę, że to premier kieruje działalnością rządu, zatem i on ma wpływ na decyzje związane z dysponowaniem sił zbrojnych²⁵. Jednak zauważyć należy, że w kodeksie obrony uszczegółowiono, że polityka obronna określana jest przez Radę Ministrów, nie jedynie przez rząd²⁶.



Rys. 1. Struktura organów kierowania obroną Republiki Francuskiej

Źródło: opracowanie własne.

²² Code de la defense, art. L1131-1.

²³ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, art. 20 ust. 1-2.

²⁴ S. Bożyk, op. cit., s. 37.

²⁵ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, art. 21 ust.1.

²⁶ Code de la defense, art. L1111-3.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności, istotny jest także art. 35, stanowiący o upoważnieniu parlamentu w przypadku wypowiedzenia wojny. W dalszej części artykułu jest jednak mowa o interwencji zbrojnej, a przecież nie są to tożsame znaczeniowo wyrażenia. W ust. 2 ustanowiono, że o decyzji odnośnie interwencji sił zbrojnych poza granicami Francji rząd (nie Rada Ministrów) jedynie informuje parlament nawet trzeciego dnia po jej rozpoczęciu. W przypadku, gdy nastąpi debata, to nie kończy się głosowaniem. Natomiast, gdy interwencja przekracza okres czterech miesięcy, rząd przedkłada parlamentowi propozycję jej przedłużenia i może żądać od Zgromadzenia Narodowego podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia²⁷.

Waldemar Kozicki stwierdza natomiast, że tylko parlament „może uchwalić deklarację wojny (...). Udział SZ w operacji dłuższej niż 4 miesiące wymaga zgody parlamentu”²⁸. Nie do końca można zgodzić się z takim stwierdzeniem. Po pierwsze, w istocie parlament upoważnia do podjęcia takiej decyzji, jednak nie z własnej inicjatywy. A ta jest tu kluczowa. Bez wniosku rządu, deklaracji nie może uchwalić. Po drugie, to od Zgromadzenia Narodowego zależy podjęcie decyzji o przerwaniu bądź kontynuowaniu interwencji zbrojnej, ale znów to rząd może zażądać końcowej decyzji, lecz czy będzie ona wiążąca? Jak doprecyzowuje Marie-Thérèse Viel, „konstytucja francuska przewiduje, że Parlament jest zobowiązany do uchwalenia upoważnienia do wypowiedzenia wojny niezależnie od tego, czy to ostatnie jest warunkowe czy nie. Regulaminy izb określają warunki głosowania. Artykuł 73 regulaminu Senatu ma następujące brzmienie: „Senat wydaje upoważnienia wskazane w artykułach 35 i 36 Konstytucji w formie przewidzianej w ostatnim ustępie artykułu 49 Konstytucji”. Artykuł 39 ustęp 2 regulaminu przewiduje, że przewodniczący Senatu poddaje pod głosowanie jawne izby kwestię zatwierdzenia przewidzianego w artykule 49. Artykuł 131 regulaminu Zgromadzenia Narodowego stawia wyższe wymagania w tym względzie”²⁹. Upoważnienie parlamentu przewidziane dla zastosowania środków z art. 35 ust. 1 i 3 i art. 36 ust. 2 Konstytucji może być przegłosowane po debacie i wydane na wyraźną inicjatywę rządu bądź może wynikać z tekstu rządowego oświadczenia³⁰. Oznacza to, że parlament nie ma uprawnień decyzyjnych, a może

²⁷ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, art. 35.

²⁸ W. Kozicki, *Reforma Sił Zbrojnych Francji*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, III - 2011, s. 259.

²⁹ M. T. Viel, [tł. H. Kugiel-Królikowska], op. cit., s. 10.

³⁰ Règlement de l'Assemblée nationale, Chapitre XVII, Déclaration de guerre, interventions militaires extérieures et état de siege, art. 131, vide: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/textes-de-reference/reglement-de-l-assemblee-nationale/titre-ii/troisieme-partie/chapitre-xvii> [20.08.2023].

udzielić jedynie upoważnień w tym zakresie. Co więcej, mimo powyższej inicjatywy ani rząd, ani Premier nie są zobowiązani do nadania upoważnieniu skutku³¹.

W toku debat nad doprecyzowaniem zadań prezydenta i premiera wysuwano również argumenty (M. F. Furet, J. C. Martinez, H. Dorandeu, *La guerre et le droit*, A. Pédone, 1979 czy P. Dabiezies, *La Constitution de la République Française*, Economica, 1987) o charakterze praktycznym, przemawiające za wyłączeniem stosowania art. 35 Konstytucji we wszystkich przypadkach zaistnienia konfliktu, gdyż upoważnienie parlamentu wymaga zbyt wiele czasu, z czym jednak Marie-Thérèse Viel się nie zgadza³².

Z kolei o stanie oblężenia (état de siège)³³ postanawia Rada Ministrów działająca na posiedzeniu, a jedynie przedłużenie powyżej dwunastu dni wymaga zgody parlamentu³⁴. Jak jednak zauważa Marie-Thérèse Viel, „artykuł 36 Konstytucji, pozornie bardzo prosty, stwarza kilka problemów interpretacyjnych w kwestii jego stosowania. Należy przede wszystkim przypomnieć, że sama ustawa nie powoduje przedłużenia stanu wyjątkowego. Upoważnia ona jedynie Premiera do wydania dekretu o jego przedłużeniu; szef rządu może dowolnie przedłużyć i w każdej chwili znieść stan wyjątkowy, nawet nim upłynie termin określony przez ustawodawcę”³⁵.

SZCZEGÓLNA ROLA MINISTRA OBRONY NARODOWEJ I SZEFA SZTABU

Szerokie uprawnienia Ministra Obrony wynikają z kodeksu obrony i innych aktów³⁶. Minister obrony przygotowuje i realizuje politykę obronną zgodnie z instrukcjami wydanymi przez Premiera. Zgodnie z nimi ustala organizację sił zbrojnych, określa politykę kadrową i zapewnia poszanowanie praw i obowiązków wojskowych, a także organizuje wsparcie personelu i środków materialnych. Co istotne, proponuje i realizuje politykę współpracy i eksportu odnoszącą się do sprzętu wojskowego, a także prowadzi negocjacje międzynarodowe w tym zakresie. Mimo podległości żandarmerii pod Ministra Spraw Wewnętrznych, sprawuje władzę nad personelem wojskowym żandarmerii biorącej udział w misjach wojskowych wewnątrz i na

³¹ M. T. Viel, [tł. H. Kugiel-Królikowska], op. cit., s. 10.

³² Ibidem, s. 12.

³³ W polskim tłumaczeniu pojawia się też jako stan wyjątkowy.

³⁴ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, art. 36.

³⁵ M. T. Viel, [tł. H. Kugiel-Królikowska], op. cit., s. 16.

³⁶ Artykuły w kodeksie obrony uszczegółowione zostały w Décret no 2009-869 du 15 juillet 2009, Relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

zewnątrz terytorium kraju. Proponuje także mianowanie generałów i powoływanie attaché. Odpowiada on za ogólne warunki zatrudnienia i bezpieczeństwo sił zbrojnych³⁷. Minister Obrony przewodniczy także ministerialnemu komitetowi wykonawczemu, w skład którego wchodzi Szef Sztabu Obrony, Generalny Delegat ds. Uzbrojenia oraz Sekretarz Generalny ds. Administracji³⁸. Minister wykonując swoje uprawnienia wspomagany jest w szczególności przez Szefa Sztabu³⁹.



Rys. 2. Ogólna organizacja kierowania (dowodzenia) siłami zbrojnymi

Źródło: W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń-Warszawa 1997, s. 72.

Szef sztabu obrony⁴⁰ podlega prezydentowi i rządowi. Z zastrzeżeniem szczególnych uzgodnień dotyczących postanowieniom nuklearnym, odpowiada za zatrudnienie sił i dowodzenie operacjami wojskowymi. Szef sztabu obrony jest doradcą wojskowym rządu. Pod zwierzchnictwem Ministra Obrony⁴¹ jest on odpowiedzialny za wspólną i ogólną organizację sił zbrojnych, ocenę potrzeb sił zbrojnych i wspólnych organów w zakresie cywilnych i wojskowych zasobów ludzkich, ogólny stan wojskowy i morale sił zbrojnych, a także określenie całkowitej

³⁷ Code de la defense, art. R1142-1.

³⁸ Ibidem, art. R1142-4.

³⁹ Ibidem, art. R3111-1.

⁴⁰ De Chef d'état-major – tłumaczony jako Chief of the Defence Staff, czyli szef sztabu obrony albo po prostu szef sztabu.

⁴¹ Code de la defense, art. R3121-2.

liczebności sił zbrojnych i ich możliwości. W zakresie stricte militarnym odpowiada za przygotowanie i gotowość sił zbrojnych, określa cele ich przygotowania i monitoruje ich zdolność do wykonywania misji, jak również określa ogólną organizację i cele wywiadu wojskowego⁴².

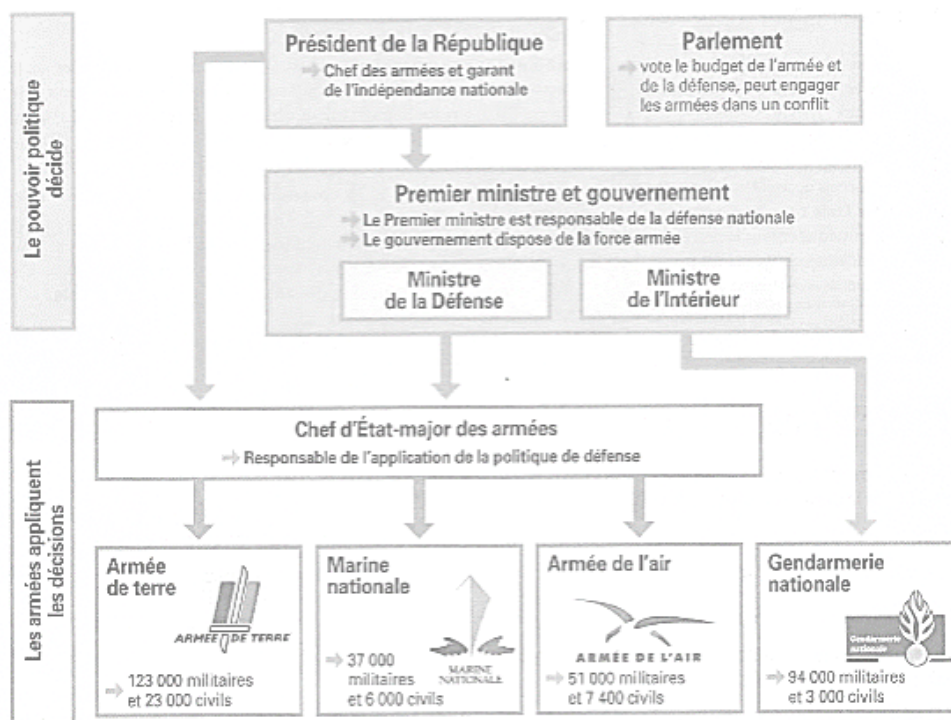


Rys. 3. Rola Szefa Sztabu Sił Zbrojnych w systemie kierowania siłami zbrojnymi

Źródło: W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń-Warszawa 1997, s. 76.

Poniżej przedstawiono schemat najwyższych władz cywilnych i wojskowych we Francji z uwzględnieniem wskazania podziału na organy decyzyjne – wydające polityczne decyzje oraz na organy stosujące i wykonujące te decyzje. Jasno wskazany jest także styl podległości w czasie normalnego funkcjonowania państwa.

⁴² Informacja podana na stronie internetowej Ministerstwa Obrony Narodowej Francji pod adresem: <http://www.defense.gouv.fr/english/ema/chef-d-etat-major-des-armees/fonctions/fonction> [18.08.2023] na podstawie kodeksu obrony.



Rys. 4. Schemat najwyższych organów cywilnych i wojskowych we Francji

Źródło: strona internetowa: <http://www.geolinks.fr/wp-content/uploads/2014/12/France.png> [05.09.2023].

Powyższy schemat jasno wskazuje także, że we Francji kierowanie siłami zbrojnymi czy ujmując szerzej – całą obroną narodową, odbywa się na dwóch poziomach – politycznym i wojskowym.

WNIOSKI

Podstawowa budowa systemu kierowania bezpieczeństwem we Francji⁴³ oraz miejsce i rola najwyższych organów cywilnych i wojskowych wynika często wprost z powszechnie obowiązujących aktów prawnych, których pewnym uzupełnieniem są dokumenty strategiczne. Dlatego głównie poprzez analizę elementarną i funkcjonalną na podstawie tychże materiałów źródłowych, wzbogaconych o literaturę przedmiotu, ustalono zakres zadań i odpowiedzialności, a w konsekwencji i roli poszczególnych organów, które w mniemaniu autorki traktować można jako odpowiedniki Naczelnego Dowódcy.

⁴³ Omówiona w części I artykułu: *Aspekty prawne funkcjonowania odpowiednika Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w Republice Francuskiej cz. I – podstawy systemu kierowania bezpieczeństwem.*

System prawny wydaje się być w Republice Francuskiej optymalnie zorganizowany i wprost wynika z ustroju konstytucyjnego – półprezydenckiego. Organy cywilne i wojskowe mają ugruntowaną pozycję.

Obecny stan prawny w Republice Francuskiej pozwala stwierdzić, że organy władzy wykonawczej – wykonujące zadania przyporządkowane do stanowiska Naczelnego Dowódcy mają ugruntowaną pozycję, tak w systemie konstytucyjnym, jak i systemie kierowania bezpieczeństwem, zarówno biorąc pod uwagę współczesną historię jak i tradycję ich funkcjonowania. Znajduje to potwierdzenie w najwyższych aktach prawnych, w których wprost wyrażono zasadniczą rolę prezydenta Francji w przypadku obrony kraju. Dodatkowo, co związane jest z respektowaną tradycją i ugruntowaną rolą Prezydenta Francji ważna jest interpretacja aktów prawnych w kierunku nadawania kompetencjom prezydenta wiodącej pozycji.

Przyjęto się wskazywać Prezydenta Francji jako Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, a zasadniczo jego odpowiednika. Jednak, mimo iż prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych to dysponowanie nimi zgodnie z konstytucją przysługuje rządowi. Mimo jego rozległej władzy i decyzyjności, należy podkreślić udział rządu, premiera i szefa sztabu obrony w systemie kierowania bezpieczeństwem i obroną. Jednak pojawiają się także głosy negujące tak rozległe kompetencje Prezydenta Republiki w zakresie spraw wojskowych, który jest przecież zwolniony z odpowiedzialności politycznej⁴⁴. Podkreślić jednak należy, że mocną pozycję w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym odgrywa w Republice Francuskiej minister obrony oraz na poziomie wojskowym szef sztabu, który jednak zależny jest od ministra. W Republice Francuskiej wiodącą rolę w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym – mimo iż nie zawsze wynikającą z konstytucji czy innych aktów prawnych odgrywa Prezydent Republiki. Większość decyzji, co jest jednak podkreślane, wynika z decyzji podejmowanych na linii prezydent – premier bądź prezydent – ciała kolegialne.

Jednak co istotne, jasno i precyzyjnie – mimo współdziałania ministra, premiera i rady, a także organów kolegialnych – określono, że to prezydent jest najważniejszym, decyzyjnym organem w systemie kierowania obroną.

⁴⁴ M.T. Viel, op. cit., s. 19. Vide: „(...) Jean Foyer i Guy Lardeyret twierdzą dobitnie, że Konstytucja wskazuje na Premiera jako osobę odpowiadającą za sprawy wojskowe. Wyżej wymienieni autorzy są, jak się wydaje, jedynymi, którzy twierdzą bez zastrzeżeń, że Konstytucja wskazuje na Premiera jako odpowiedzialnego za obronę. Pozostali uważają, że za tę dziedzinę odpowiedzialny jest Prezydent Republiki lub że zachodzi podział kompetencji między Premiera i Prezydenta”.

BIBLIOGRAFIA

REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO

LITERATURE

Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. (Journal Officiel de la République Française, nr 234 z dnia 5 października 1958 r.).

Konstytucja Republiki Francuskiej, tł. W. Skrzydło, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.

Code de la défense – L’Ordonnance no 2004 1374 du 20 décembre 2004.

Bożyk S., *Model ustrojowy V Republiki Francuskiej a system rządów w Federacji Rosyjskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 22, 2014.

Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2-3/2010.

Kitler W., *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń-Warszawa 1997.

Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Wyd. AON, Warszawa 2001.

Kołodziejczak, *Aspekty prawne funkcjonowania odpowiednika Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w Republice Francuskiej część I: podstawy systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Wiedza Obronna” 284, Nr 3 (2023), DOI: <https://doi.org/10.34752/2023-f284>.

Kozicki W., *Reforma Sił Zbrojnych Francji*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, III – 2011.

Mickiewicz P., *System bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach ustrojowych wybranych państw*, Wyd. nauk. Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2012.

Mróz M., *Struktura dowodzenia siłami zbrojnymi w ustawodawstwie wybranych państw NATO*, „Analizy”, nr 13 (102), BAS, 30 lipca 2013.

Viel M.T., [tł. H. Kugiel-Królikowska], *Podział kompetencji w sprawach wojskowych między Parlament, Prezydenta Republiki i premiera*, "Revue du droit public et de la science politique en France et l'étranger", t. 109, nr 1/1993.

ŹRÓDŁA

SOURCES

<http://www2.assemblee-nationale.fr>

<http://www.defense.gouv.fr>

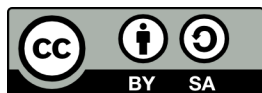
<http://libr.sejm.gov.pl>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>



Copyright (c) 2023 Malwina Ewa KOŁODZIEJCZAK



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.
4.0 International License.