

Anna KUCZYŃSKA

Dąbrowa Górnicza

## Dyplomacja Francji: ewolucja relacji na osi władzy Elysée–Matignon w układzie koabitacji

**P**anuje powszechne przekonanie, że aktualnie polityką zagraniczną i obronności Francji kieruje Nicolas Sarkozy. Zgodnie z „literą” Konstytucji z 4 października 1958 r. organami wewnętrznymi o kompetencjach w zakresie stosunków z zagranicą są: prezydent, premier oraz minister spraw zagranicznych, a także inni ministrowie i parlament. Czołowymi aktorami w konceptualizacji i realizacji polityki zagranicznej Francji są przede wszystkim: prezydent, premier, a także minister spraw zagranicznych, czyli obrazowo rzecz ujmując: Elysée, Matignon i Quai d’Orsay, jak potocznie określa się te organy państwa. W rzeczywistości jednak uznaje się, że jest to „dziedzina zastrzeżona” (*domaine réservé*) dla szefa państwa. Pojęcie to oczywiście nie ma żadnej podstawy prawnej, lecz obrazuje stan faktyczny w układzie powiązań instytucjonalnych we Francji, pod warunkiem, że prezydent znajduje oparcie w większości Zgromadzenia Narodowego, reprezentującej te same co on barwy polityczne. Mówimy wówczas o politycznym układzie spójności większości prezydenckiej i parlamentarnej, uznawanym przez wielu autorów, za „zwornik ustroju” (*clef de voûte*) V Republiki<sup>1</sup>. W sytuacji jednorodności politycznej szefa państwa oraz większości w izbie niższej parlamentu, prezydent Republiki, *przywdziewa kostium skrojony na miarę Charles’a de Gaulle’a* i jako szef jednolitej egzekutywy, jest centralnym ogniwem w konceptualizacji oraz realizacji polityki „swojej” Francji, w tym oczywiście polityki zagranicznej państwa. Czyni to wbrew dyspozycjom artykułu 20 i 21 Konstytucji, zgodnie z którymi, rząd, którego działalnością kieruje premier, *określa i prowadzi politykę narodu*.

Dzieje się tak w praktyce politycznej od zarania V Republiki do czasów współczesnych, z pewnym jednak istotnym wyłączeniem – trzech minionych okresów koabitacji<sup>2</sup> (*cohabitation*). W ciągu dziewięciu lat (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002) ustrój polityczny Francji V Republiki funkcjonował w warunkach współistnienia prezydenta Republiki oraz większości w Zgromadzeniu Narodowym, reprezentujących odmienną orientację polityczną. Fakt rozdzielenia większości prezydenckiej i parlamentarnej istotnie wpłynął na stan faktyczny w układzie powiązań wewnątrz dwuczłonowej egzekutywy tj. między prezydentem a premierem, także w zakresie kształtowania i realizacji francuskiej polityki zagranicznej. W artykule poddano analizie wzajemne zależności prawne, przede wszystkim zaś wskazano na ewolucję zależności faktycznych na osi władzy: Elysée–Matignon, w tzw. „dziedzinie zastrzeżonej”

---

<sup>1</sup> P. Montane de la Roque, *Ecrits politiques et constitutionnels*, Toulouse 1982, s. 35; G. Mollet, *Les institutions à l’épreuve des élections*, „RPP”, nr 1, styczeń 1973, s. 10; G. Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1984, s. 597.

<sup>2</sup> Terminem «koabitacja» (nie zaś „kohabitacja” lub „cohabitation”) w literaturze przedmiotu posłużono się m.in. w: *Encyklopedia politologii*, t. III: *Partie i systemy partyjne*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Kraków 1999, s. 76; *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Toruń 2002.

dla szefa państwa, pod wpływem politycznego układu rozdzielania większości prezydenckiej i parlamentarnej. Uwzględniono także rolę ministra spraw zagranicznych, jako pochodną tych zmiennych relacji.

### Teoria „sfery zastrzeżonej” dla szefa państwa

Wraz z nastaniem V Republiki pojawiła się idea, że poza katalogiem kompetencji własnych prezydenta, przewidzianych przepisem art. 19 Konstytucji z 1958 r., istnieją dziedziny zarezerwowane dla szefa państwa, a w konsekwencji niedostępne dla rządu z premierem<sup>3</sup>. Na listopadowym kongresie UNR w Bordeaux w 1959 r. Jacques Chaban-Delmas, ówczesny przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, po raz pierwszy użył określenia „sfera zastrzeżona” (*domaine réservé*) dla szefa państwa, w celu wyjaśnienia i uzasadnienia praktyki sprawowania władzy przez gen. Charles’a de Gaulle’a podczas wojny w Algierii<sup>4</sup>. Decyzje w określonych dziedzinach polityki państwa, a mianowicie w sferze polityki zagranicznej i obronności oraz dekolonizacji miały należeć wyłącznie do prezydenta Republiki, zarówno w zakresie wyznaczania celów, jak i sposobu realizacji. *Sektor prezydencki obejmuje: Algierię, Saharę, Wspólnotę francusko-afrykańską, sprawy zagraniczne, obronę. Reszta należy do sektora otwartego [...]. W pierwszym sektorze prezydent decyduje, a rząd wykonuje; w drugim sam rząd rozstrzyga (conçoit)*<sup>5</sup>. Innymi słowy, zgodnie z formułą z epoki gaullijskiej, *Prezydent miał zajmować się Francją, premier zaś Francuzami*<sup>6</sup>. Warto zaznaczyć, że sam autor tezy o istnieniu „sfery zastrzeżonej” dla szefa państwa odzegał się wkrótce od nadania jej rangi klucza interpretacyjnego do podziału kompetencji między prezydenta a rząd; przyznał, że jego koncepcja nie ma oparcia w unormowaniach Konstytucji<sup>7</sup>.

### Nieusankcjonowanie „sfery zastrzeżonej” w tekście Konstytucji z 1958 r.

Wielu konstytucjonalistów odrzuca teorię sfery zastrzeżonej, ze względu na jej „podwójną” niekonstytucyjność. Po pierwsze, z wyjątkiem pewnych kompetencji własnych prezydenta: uprawnień związanych z zarządzaniem referendum ustawodawczego (art. 11), uprawnień nadzwyczajnych, przewidzianych na wypadek głębokiego kryzysu państwa (art. 16) oraz kompetencji służącej realizacji funkcji *strażnika przestrzegania Konstytucji* (art. 54) – wszystkie pozostałe uprawnienia szefa państwa w tej dziedzinie, dzielone są z rządem, ze względu na wymóg kontrasygnaty. Po drugie, Konstytucja z 1958 r. przyznaje istotne uprawnienia rządowi, a także parlamentowi w tej materii. Wielu autorów nie uznaje, że prezydent Republiki może dysponować „dziedzina zastrzeżoną”, ponieważ *na mocy art. 20, to rząd określa i prowadzi politykę narodu, w czym oczywiście mieści się polityka zagraniczna*<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Ph. Ardant, *Le Premier ministre en France*, Montchrestien 1991, s. 103.

<sup>4</sup> J. Chaban-Delmas, *L'ardeur*, Paris 1975, s. 254–256.

<sup>5</sup> P. Avril, *La Ve République: histoire politique & constitutionnelle*, Paris 1987, s. 46.

<sup>6</sup> Cyt. za: *Droit constitutionnel*, red. L. Favoreu, Paris 2000, s. 657.

<sup>7</sup> J. Chaban-Delmas w późniejszym czasie określał teorię „sfery zastrzeżonej dla szefa państwa”, której sformułowanie mu przypisywano, mianem „legendy”, gdyż w rzeczywistości, *słowa te padły na kongresie UNR i odnosiły się do gen. de Gaulle’a względem gaullistów, nie zaś każdego szefa państwa vis-à-vis wszystkich obywateli oraz ich reprezentantów*; J. Chaban-Delmas, *L'ardeur*, Paris 1975, s. 254–256.

<sup>8</sup> D. Linotte, *Les Constitutions françaises*, Paris 1991, s. 175–176.

Pokazane zostanie, że „sfera zastrzeżona” dla prezydenta Republiki nie została przewidziana w tekście Konstytucji z 4 października 1958 r.<sup>9</sup> Innymi słowy, „resortowy” podział kompetencji między szefa państwa a rząd nie wynika z przepisów ustawy zasadniczej.

Artykuł 5 Konstytucji, czyniący z prezydenta m.in. *gwaranta niepodległości narodowej, integralności terytorialnej i przestrzegania traktatów*, nie przyznaje mu żadnej szczególnej kompetencji w tej dziedzinie, lecz jedynie określa cel (*finalité*) uprawnień, powierzonych mu przepisami artykułów szczegółowych, dla wykonania funkcji określonej w sposób ogólny w artykule 5. Mając to na uwadze, twórcy Konstytucji dokonali „sprzedaży wiązanej”, wyposażając prezydenta nie tylko w tradycyjne prerogatywy głowy państwa w ustroju parlamentarnym, lecz również wymienione w art. 19 ustawy zasadniczej kompetencje własne, zwolnione z wymogu kontrasygnaty<sup>10</sup>. W dziedzinie polityki zagranicznej Konstytucja z 1958 r. przyznaje prezydentowi dwie kompetencje własne, określone przepisami artykułów 11 i 54<sup>11</sup>.

Dwa inne artykuły Konstytucji traktujące o roli prezydenta Republiki w sektorze polityki zagranicznej, tj. artykuł 14 mówiący o rutynowych funkcjach głowy państwa, a mianowicie: prezydent Republiki wysyła ambasadorów i posłów nadzwyczajnych do państw obcych; przyjmuje listy uwierzytelniające od ambasadorów i posłów nadzwyczajnych państw obcych, którzy są przy nim akredytowani oraz artykuł 52, zgodnie z którym *Prezydent prowadzi rokowania i ratyfikuje traktaty. Jest informowany o wszelkich rokowaniach zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej niepodlegającej ratyfikacji* – nie zostały zwolnione z wymogu kontrasygnaty. *Za sprawą kontrasygnaty, prezydenckie uprawnienia w sferze polityki zagranicznej są dzielone z rządem. Premier oraz minister spraw zagranicznych przejmują odpowiedzialność za akty niepodlegające formalnie odpowiedzialności politycznej szefa państwa*<sup>12</sup>. Prezydent Republiki zatem dzieli z rządem uprawnienie do prowadzenia rokowań. W przypadku rokowań zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej, nie podlegającej ratyfikacji, szef państwa jest jedynie o nich informowany. Z kolei kompetencję do ratyfikacji traktatów dzieli z parlamentem i to na korzyść ciała ustawodawczego, gdyż dla większości z nich przepis art. 53 przewiduje „zezwolenie” parlamentarne – ratyfikację lub zatwierdzenie ustawowe, po którym dopiero nabierają mocy obowiązującej. Jak zauważa M. Duverger, na mocy art. 53 ust. 1, wymienione w nim, *wszystkie ważne traktaty* mogą być ratyfikowane lub zatwierdzone tylko na podstawie ustawy<sup>13</sup>. Gdy zatem gra toczy się o korzystne przeprowadzenie negocjacji międzynarodowej, niezbędna jest współpraca polityczna i koordynacja techniczna z rządem<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> *La Constitution du 4 octobre 1958* (według stanu prawnego na dzień 1 marca 2010 r.), <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/la-constitution-du-4-octobre-1958.5071.html>, 10.09.2010.

<sup>10</sup> J. L. Quermonne, *Le pouvoir présidentiel à la veille du 5 décembre*, „Revue de l'Action Populaire”, listopad 1965, s. 1063.

<sup>11</sup> Przepis artykułu 54 uprawnia szefa państwa do wystąpienia z wnioskiem do Rady Konstytucyjnej o kontrolę konstytucyjności traktatu. Z kolei, zgodnie z przepisem art. 11 prezydent *może* poddać pod referendum, na wniosek rządu zgłoszony w czasie trwania sesji lub łączny wniosek obu izb, każdy projekt ustawy przewidujący upoważnienie do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzeczny z Konstytucją, miałby wpływ na funkcjonowanie instytucji. Prezydent *poddaje* pod referendum, parlamentarną propozycję ustawy dotyczącą przeprowadzenia referendum w ww. przedmiocie (podjętą na wniosek 1/5 członków parlamentu, poparty przez 1/10 wyborców wpisanych na listy wyborców), jeśli nie zostanie ona rozpatrzona przez obie izby w terminie określonym przez ustawę organiczną. Art. 11 Konstytucji, po nowelizacji z 23 lipca 2008 r. Ustawa konstytucyjna nr 2008-724 z 23 lipca 2008 r.

<sup>12</sup> Ch. Zorgbibe, *Jacques Chirac diplomate*, „Politique Internationale” 1986, nr 33, s. 208–209.

<sup>13</sup> M. Duverger, *Echec au roi*, Paris 1978, s. 223.

<sup>14</sup> Ch. Zorgbibe, *Le Chef de l'Etat en question*, Paris 1986, s. 86.

*Trudno wyobrazić sobie prezydenta, który negocjuje traktat, wiedząc, że parlament go nie ratyfikuje*<sup>15</sup>.

Pozostałe kompetencje kontrasygnowane prezydenta Republiki zostały uregulowane w sposób wskazujący na ściśle związki między nim a rządem w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków Francji z zagranicą: prezydent na wniosek premiera powołuje i odwołuje pozostałych członków rządu, w tym ministra spraw zagranicznych (art. 8 ust. 2); przewodniczy Radzie Ministrów (art. 9); do niego należy podpisywanie ordonansów i dekretów przyjętych na posiedzeniu Rady Ministrów, dotyczących m.in. powołania ambasadorów i posłów nadzwyczajnych (art. 13 ust. 1), a także prawo nominacji na stanowiska cywilne i wojskowe (art. 13 ust. 2), dzielone z premierem.

W szczególności, w sektorze polityki europejskiej rząd posiada środki, a zarazem motywację do działania. Zgodnie z przepisem art. 20, rząd dysponuje administracją, a zatem premierowi w realizacji jego kompetencji w zakresie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza zaś europejskich, pomaga oprócz Gabinetu Premiera oraz Sekretariatu Generalnego Rządu, Sekretariat Generalny ds. europejskich<sup>16</sup>. W zakresie stosunków rządu z parlamentem w dziedzinie polityki europejskiej, zgodnie z przepisem art. 88-4 *rząd przedkłada Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi, z chwilą ich przekazania Radzie Unii Europejskiej, projekty europejskich aktów ustawodawczych oraz inne projekty lub propozycje aktów prawnych Unii Europejskiej*<sup>17</sup>. Ponadto, w świetle zasady ustroju parlamentarnego – odpowiedzialności rządu przed parlamentem, określonej przepisem art. 49 Konstytucji, Zgromadzenie Narodowe może pociągnąć rząd do odpowiedzialności, uchwalając wotum nieufności w związku z każdą kwestią dotyczącą polityki zagranicznej państwa oraz stosunków Francji z zagranicą, czego efektem jest dymisja rządu<sup>18</sup>. W tym kontekście zwraca uwagę pewna prawidłowość w demokratycznym państwie prawa, iż władza powinna być tam, gdzie jest odpowiedzialność. Wydaje się, że główny problem, jaki stwarza praktyka oparta na silnej dominacji instytucjonalnej prezydenta Republiki, polega na przegrupowaniu ośrodka władzy ze *sfer* odpowiedzialności rządowej i parlamentarnej do nieodpowiedzialności prezydenckiej.

Od zarania V Republiki kwestia kompetencji szefa państwa, szefa rządu i parlamentu w dziedzinie obrony narodowej (co oczywiście obejmuje wszelkie aspekty międzynarodowe

<sup>15</sup> Deklaracja André Rossinot, 12 lipca 1985 w: „Le Monde”, 14 lipca 1985. Za tym, że w sferze polityki zagranicznej kompetencje są *de jure* podzielone, przemawiają także dyspozycje artykułu 88-5: *Każdy projekt ustawy upoważniającej do ratyfikacji traktatu o przystąpieniu każdego państwa do Unii Europejskiej poddawany jest przez prezydenta Republiki referendum*. Należy zaznaczyć, że owa kompetencja szefa państwa wymaga kontrasygnaty. Ponadto, przyjęcie ww. projektu ustawy może nastąpić w drodze parlamentarnej, zgodnie z procedurą określoną w artykule 89 ustęp 3 traktującym o zmianie Konstytucji, na wniosek przyjęty w identycznym brzmieniu przez każdą z izb większością kwalifikowaną 3/5 głosów.

<sup>16</sup> W 1997 r. G. Carcassonne konstatawał: *praktycznie wszystkie sprawy wspólnotowe, których liczba stale wzrasta, przechodzą przez Pałac Matignon, za sprawą tego, że albo ministrowie mają się tam dowiadywać o instrukcje, albo też działanie jest inicjowane lub koordynowane przez SGCI*. Chodzi tu o Sekretariat Generalny ds. europejskich (SGAE – Secrétariat général des affaires européennes), organ bezpośrednio podległy premierowi, utworzony w 1948 r., który do 18.10.2005 r. funkcjonował pod nazwą Sekretariat Generalny Komitetu Międzyministerialnego ds. europejskiej współpracy gospodarczej (SGCI). G. Carcassonne, *Le Premier ministre et le domaine dit réservé*, „Pouvoirs” 1997, nr 83, s. 71.

<sup>17</sup> W trybie określonym przez regulamin każdej z izb, mogą być uchwalane „rezolucje europejskie”, w danym wypadku poza sesjami, dotyczące ww. projektów lub propozycji, jak również każdego dokumentu pochodzącego od instytucji Unii Europejskiej. Parlamentarzyści uchwalają: stosowne teksty, w odniesieniu do których przysługuje im prawo zgłaszania poprawek oraz środki (*crédits*) Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich. W każdej z izb funkcjonuje komisja spraw zagranicznych.

<sup>18</sup> Wg formuły F. Mitterrand’a, *Questions orales*, Assemblée Nationale, 24 kwietnia 1964.

tego zagadnienia) budziła wiele kontrowersji doktrynalnych<sup>19</sup>. Konstytucja przyznaje istotne kompetencje premierowi w sferze obronności. Jest on odpowiedzialny za obronę narodową (art. 21 ust. 1); jako szef rządu dysponuje administracją i siłami zbrojnymi (art. 20 ust. 2); ma do dyspozycji Sekretariat Generalny ds. Obrony Narodowej. Maurice Duverger wyprowadza z następowania po sobie dyspozycji art. 20 Konstytucji: *rząd określa i prowadzi politykę narodu* (art. 20 ust. 1), *dysponuje administracją i siłami zbrojnymi* (art. 20 ust.2) – wniosek o nierozłączności polityki wewnętrznej oraz zagranicznej i obronności państwa; przepis art. 21 dodatkowo wzmacnia tę interpretację, precyzując, że *premier ponosi odpowiedzialność za obronę narodową*<sup>20</sup>. Kompetencje prezydenta Republiki określa artykuł 15, stanowiący, że jest on zwierzchnikiem sił zbrojnych oraz przewodniczy najwyższemu radom i komitetom obrony narodowej. W opinii M. Duverger'a *przepis art. 15, widziany w świetle scharakteryzowanych powyżej uprawnień premiera (w szczególności zaś art. 21 ust. 1), przyznaje szefowi państwa funkcję raczej honorową, której w sposób oczywisty nie może realizować*<sup>21</sup>. Należy zaznaczyć, że kompetencja prezydenta, określona przepisem art. 15, nie została zwolniona z wymogu kontrasygnaty.

Stan faktyczny potwierdzający supremację prezydenta w procesie decyzyjnym co do polityki obronności, i to niezależnie od układu sił politycznych (chodzi tu zwłaszcza o efekt spójności lub rozdzielenia – koabitacja – większości prezydenckiej i parlamentarnej)<sup>22</sup>, nie znajduje umocowania w tekście Konstytucji, lecz w *dekretach* określających zasady organizacji i funkcjonowania systemu obrony narodowej Francji. Na szczególną uwagę zasługują przepis *art. 5 dekretu z 14 stycznia 1964 r.*<sup>23</sup> dotyczącego strategicznych sił powietrznych; dodatkowo wzmacnia on rolę Rady Obrony (określenie celu, organizacji i warunków zastosowania broni nuklearnej) oraz jej przewodniczącego (daje prezydentowi wyłączną kompetencję do podjęcia decyzji o użyciu pocisków nuklearnych, premierowi zaś zleca jedynie zapewnienie wykonania ustaleń Rady). Właśnie ów dekret stanowił zabezpieczenie nadrzędnej roli prezydenta Republiki w określaniu i prowadzeniu polityki zagranicznej i obronności państwa. Uzasadniano ją za pomocą *théorie des compétences implicites*: *skoro do wyłącznej kompetencji szefa państwa należy podjęcie decyzji o „naciśnięciu na czerwony guzik”, musi on faktycznie kierować polityką obrony narodowej, ale także polityką zagraniczną, której ewolucja warunkuje zastosowanie broni nuklearnej*<sup>24</sup>.

Kończąc powyższe rozważania należy zaznaczyć, iż o tym, że prymat prezydenta w dziedzinie obrony narodowej nie został przewidziany w tekście Konstytucji przesądzają: wymóg kontrasygnaty dla aktów szefa państwa dotyczących obrony (z wyjątkiem uprawnień nadzwyczajnych określonych w art. 16 Konstytucji); szerokie uprawnienia, jakie ustawa zasadni-

<sup>19</sup> Ujawnia je i systematyzuje artykuł M. T. Viel, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, „RDP”, Paris 1993, s. 141 i n. Wiele sprzeczności skrywają teksty: konstytucyjne (artykuły: 5, 15, 16, 20, 21, 34, 35, 36), ustawodawcze (ordonans 59.147 z 7 stycznia 1959 r.) oraz akty władzy wykonawczej (dekret 62.808 z 18 lipca 1962 r., dekret 64.46 z 14 stycznia 1964 r. zastąpiony dekretem 96.520 z 12 czerwca 1996 r., dekret 78-78 z 25 stycznia 1978 r. oraz dekret 82.138 z 8 lutego 1982 r.)

<sup>20</sup> M. Duverger, *Echec au roi*, Paris 1978, s. 224.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> W praktyce politycznej w układzie spójności większości prezydenckiej i parlamentarnej nastąpiło faktyczne przesunięcie ośrodka podejmowania decyzji strategicznych do Rady Obrony, zdominowanej przez szefa państwa. Po wyborach z marca 1986 r. w warunkach przyzwolenia innych władz, polityczny układ koabitacji nie położył kresu tej praktyce.

<sup>23</sup> Dekret nr 64.46 z 14 stycznia 1964 r. Dekret ten został zastąpiony dekretem z 12 czerwca 1996 r., przyjętym na posiedzeniu Rady Ministrów, który nie może zostać zmieniony bez podpisu szefa państwa.

<sup>24</sup> „Pouvoirs” 1986, nr 38, s. 21.

cza przyznaje premierowi w tej sferze; a także znacząca rola parlamentu. Oczywiście nie bez znaczenia w tym sektorze jest także rola Ministra Obrony Narodowej. Jednak, jak trafnie zauważa Jacques Fournier, wraz z nastaniem koabitacji *nawet jeśli by przyjąć, iż zgodnie z literalną wykładnią Konstytucji, prezydentowi nie powinny przysługiwać szczególne kompetencje w tzw. „sferze zastrzeżonej”, trudno było zakwestionować dyspozycje materialne i prawne z lat sześćdziesiątych, wydane w celu przyznania prezydentowi wyłącznej kompetencji do naciśnięcia na guzik<sup>25</sup>*. W przeddzień drugiego okresu współistnienia instytucjonalnego Komitet konsultacyjny ds. rewizji Konstytucji, pod przewodnictwem G. Vedel'a uznał, że *nie ma powodu, aby powracać, w odniesieniu do prowadzenia stosunków międzynarodowych, czy polityki obrony, do trzydziestoletniej tradycji [...], która doprowadziła do potwierdzenia supremacji prezydenta w zakresie koncepcji i definicji celów<sup>26</sup>*.

### Od „dziedziny zastrzeżonej” do „dziedziny podzielonej”

W V Republice dekrety z lat sześćdziesiątych oraz praktyka sprawowania urzędu prezydenta, w warunkach dopuszczalności innych władz, *de facto* czynią szefa państwa – *panem bronii atomowej*<sup>27</sup> oraz zabezpieczają jego supremację w procesie decyzyjnym co do polityki obronności i to niezależnie od układu sił politycznych (tj. także w politycznym układzie koabitacji). Nie pozostaje to bez wpływu na proces podejmowania decyzji co do całokształtu polityki zagranicznej Francji w trójkącie: prezydent – premier – minister spraw zagranicznych. W V Republice w zakresie kształtowania i realizacji polityki zagranicznej kraju, stan faktyczny w układzie powiązań instytucjonalnych jest w znacznym stopniu warunkowany przez układ spójności lub rozdzielenia większości prezydenckiej i parlamentarnej. Praktyka sprawowania władzy w tym sektorze w warunkach jednorodności politycznej szefa państwa i większości Zgromadzenia Narodowego, potwierdza, że prezydent, jako szef jednolitej egzekutywy, stanowi centralne ogniwo w konceptualizacji i realizacji polityki „swojej” Francji, w tym oczywiście polityki zagranicznej. W „monarchii republikańskiej”<sup>28</sup>, którą z V Republiki uczynił jej pierwszy prezydent gen. Ch. de Gaulle – do czasu nastania pierwszej koabitacji w marcu 1986 r., określanie i prowadzenie polityki zagranicznej państwa należało do prezydenta, *premier z reguły pozostawał w cieniu nie tylko szefa państwa, ale także Ministra Spraw Zagranicznych*<sup>29</sup>. Od przeszło pół wieku zależności faktyczne między Elysée–Matignon–Quai d’Orsay, w sytuacji, gdy prezydent znajduje oparcie w większości izby niższej parlamentu, wskazują, że jest to: „dziedzina zastrzeżona” (*domaine réservé*) w gestii prezydenta Republiki, „dziedzina nadzorowana” (*domaine surveillé*) przez prezydenta, wykonywana zgodnie z jego dyrektywami w gestii premiera i rządu, w przypadku zaś ministra spraw zagranicznych – „dziedzina podporządkowana” (*domaine subalterne*) prezydentowi<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> J. Fournier, *Politique gouvernementale: les trois leviers du Président*, „Pouvoirs”, nr 41, maj 1987.

<sup>26</sup> Zob. „Journal Officiel”, 16 lutego 1993, s. 2537 i n.

<sup>27</sup> J. Massot, *L’arbitre et le capitaine*, Paris 1987, s. 281.

<sup>28</sup> Wg formuły M. Duverger, *La monarchie républicaine (ou comment les démocraties se donnent des rois)*, Paris 1974.

<sup>29</sup> Ph. Ardant, *Le Premier ministre en France*, Montchrestien 1991, s. 12.

<sup>30</sup> Szerzej na temat procesu reform, struktury, kadr i budżetu francuskiego ministerstwa spraw zagranicznych zob. S. Parzymies, *Dyplomacja Francji: współdziałanie w trójkącie decyzyjnym Elysée–Matignon–Quai d’Orsay*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 6, s. 21–31.

Polityczny układ koabitacji istotnie wpływa na proces decyzyjny w trójkącie: Elysée–Matignon–Quai d’Orsay. W sytuacji rozdzielenia większości prezydenckiej i parlamentarnej dokonuje się częściowy „transfer władzy” z Pałacu Elizejskiego do Pałacu Matignon. W trzech minionych okresach współlistnienia instytucjonalnego prezydent i premier byli współdecydentami co do polityki międzynarodowej i europejskiej. W literaturze przedmiotu, termin: „sfera podzielona” (*domaine partagé*) obrazuje faktyczny podział kompetencji między szefem państwa a szefem rządu, jaki dokonał się we Francji wraz z narodzinami „republiky rządowej”<sup>31</sup>.

### Od „monarchii republikańskiej”...

*Podobnie jak ludzie, systemy polityczne są naznaczone przez poczucie, narodziny i pierwsze lata ich życia*<sup>32</sup>

Olivier Duhamel

W odniesieniu do praktyki ustrojowej V Republiki sprawdziła się przepowiednia A. Philip’a: *urząd prezydenta Republiki nie będzie jedynie taki, jak przewidzieliśmy w tekście Konstytucji, będzie tym co uczyni z niego pierwszy prezydent Republiki*<sup>33</sup>. Precedensowy model „aktywnej” prezydentury generała de Gaulle’a, przyznającego sobie – w imię *ducha Konstytucji*<sup>34</sup> – kompetencję do określania własnych kompetencji, czynił z Francji „republikańską monarchię”, a z prezydenta „elekcyjnego króla”: *Tak, jesteśmy w monarchii, ale jest to monarchia elekcyjna – całkiem innej natury niż monarchia dziedziczna ancien régime. Wprowadziła nowy legitymizm, który wprowadzie łączy się z prawowitością przerwana przez rewolucję, lecz opiera się na ludzie (peuple)*<sup>35</sup>. Praktykę polityczną opartą na hegemonii prezydenta w systemie organów państwowych konfirmowali następcy de Gaulle’a (w tym socjalista F. Mitterrand) do czasu nastania pierwszej koabitacji w marcu 1986 r.

Głównym ośrodkiem władzy w monarchii republikańskiej stał się prezydent Republiki – szef państwa i *de facto* szef rządu. Praktyka sprawowania władzy przez de Gaulle’a w latach 1958–1969, a zwłaszcza po roku 1962<sup>36</sup>, zdecydowanie odbiegała od literalnej wykładni Konstytucji. Dyspozycje artykułów 20 i 21, zgodnie z którymi rząd, którego działalnością kieruje premier, *określa i prowadzi politykę narodu* – pozostawały martwymi zapisami. W 1970 r., po latach sprawowania „niepodzielnej władzy”, pierwszy prezydent V Republiki, w trakcie wywiadu udzielonego A. Passeron, przyznał: *Tak. W 1958 r. mówiłem, że trzeba, by prezydent rządził (gouverner), ale nikt wtedy tego nie chciał! Otóż, od Bayeux tak myślałem. Oczywiście, w rzeczywistości tak czyniłem, ale nie mogłem tego głośno powiedzieć. Więc doszliśmy do*

<sup>31</sup> O. Duhamel, *La République gouvernementale*, „L’Express”, 15 sierpnia 1986 r.

<sup>32</sup> O. Duhamel, *L’hypothèse de la contradiction des majorités...*, op. cit., s. 261.

<sup>33</sup> B. Pays, *L’article 5de la Constitution du 4 octobre 1958*, Thèse droit, Université Paris I, 1987, s. 219.

<sup>34</sup> Dla generała de Gaulle’a Konstytucja to *jej duch (un esprit)*, instytucje oraz praktyka (*une pratique*). Słynna konferencja prasowa z dnia 31 stycznia 1964 r.

<sup>35</sup> A. Peyrefitte, *C’était de Gaulle*, t. II, Paris 1997, s. 537. Należy podkreślić rolę szczególnej prawowitości Ch. de Gaulle’a, w uzyskaniu niepodzielnej władzy państwowej (*pouvoir d’Etat*), w tworzeniu więzów podporządkowania premiera oraz większości parlamentarnej instytucji prezydenta Republiki, a także w umocnieniu legitymacji władzy jego następców.

<sup>36</sup> Od reformy 1962 r. prezydent Republiki pochodzi z wyborów powszechnych, bezpośrednich.

tego stopniowo, bocznymi drogami, przy zachowaniu środków ostrożności, ale ogólnie bez większych trudności<sup>37</sup>.

„Efekt większościowy” sprowadzający się do zasiadania w izbie niższej parlamentu stabilnej większości w warunkach proprezydenckiego układu sił oraz czynnik instytucjonalny w postaci dyskrejonalnego uprawnienia prezydenta do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, sprzężone z „efektem reformy 1962 r.” (kształtującej szczególną prawowitość prezydenta – *mandatariusza całego narodu*), jak również „efektem bipolaryzacji” układu sił politycznych w systemie partyjnym, prowadziły do redukcji funkcji wypełnianych przez partię, zmniejszania się wpływu większości parlamentarnej na proces rządzenia oraz podległości rządu z premierem szefowi państwa<sup>38</sup>.

Zgodnie z gaullijską koncepcją władzy wykonawczej, utrzymaną do czasów współczesnych, z wyłączeniem trzech minionych okresów koabitacji, prezydent był niekwestionowanym szefem egzekutywy, a premier jego prawą ręką: *Zupełnie tak samo, jak na pokładzie statku według utrzymującego się od najdawniejszych czasów doświadczenia marynarzy, trzeba aby obok Kapitana, spełniał swą rolę Drugi po nim w hierarchii, tak i w naszej Republice władza wykonawcza obok prezydenta, poświęcającego się temu co zasadnicze i permanentne, obejmuje premiera, który zмага się z zagadnieniami wypływającymi na fali bieżących wydarzeń*<sup>39</sup>. W „monarchii republikańskiej”, wybór premiera był zależny od wyłączonej woli prezydenta. Odpowiedzialność rządu przed parlamentem ustąpiła miejsca odpowiedzialności przed szefem państwa, który go mianował oraz posługiwał się przepisem artykułu 8, dla dyskrejonalnego zdymisjonowania premiera, niecieszącego się już „jego zaufaniem”, a zarazem położenia kresu działalności rządu<sup>40</sup>.

Rzeczywisty działacz kompetencji wewnątrz egzekutywy do marca 1986 r. zależał od „uznania” prezydenta. A. Perefitte w pierwszych dniach po objęciu stanowiska rzecznika rządu w kwietniu 1962 r. został zganiony przez de Gaulle’a za użycie określenia „szef rządu” w odniesieniu do premiera: *Szef rządu to ja. Premier jest pierwszym wśród ministrów, primus inter pares, koordynuje ich działanie, ale czyni to na mocy odpowiedzialności ponoszonej przez prezydenta, który niepodzielnie kieruje egzekutywą*<sup>41</sup>. Stało się oczywistym, że *niepodzielna władza państwowa (pouvoir d’Etat) jest powierzona prezydentowi, wybranemu przez cały naród oraz, że nie istnieje żadna władza, ani ministerialna, ani wojskowa, ani sądowa, która nie byłaby jemu powierzona i przez niego nie podtrzymywana i że w końcu do niego należy określenie dziedziny najważniejszej, która mu przysługuje oraz dziedziny, które on przydziela do zarządzania*<sup>42</sup>.

Z powyższych rozważań wynika, że pojęcie tzw. „sfery zastrzeżonej” dla szefa państwa, zostało ukute, aby sprowadzić obszar interwencji prezydenta w działalność rządu, do polityki

<sup>37</sup> „Le Monde”, 13 listopada 1970.

<sup>38</sup> Por. B. Radziewianowska, *Z zagadnień funkcjonowania systemu partyjno-politycznego V Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nauki Polityczne” 1981, z. 17, s. 126.

<sup>39</sup> Ch. de Gaulle, *Pamiętniki nadziei*, Warszawa 1974, s. 325–326.

<sup>40</sup> Ch. de Gaulle niejednokrotnie wskazywał na prymat odpowiedzialności rządu przed prezydentem nad parlamentarną. Dał temu wyraz w 1962 r., kiedy to po uchwaleniu przez izbę niższą parlamentu wotum nieufności dla rządu Pompidou, zwrócił się do premiera z prośbą o dalsze pełnienie powierzonych mu funkcji, w efekcie czego premier i ministrowie pozostali na stanowiskach, a następnie, po rozwiązaniu przez prezydenta Zgromadzenia Narodowego, zostali ponownie oficjalnie powołani w tym samym składzie.

<sup>41</sup> A. Peyrefitte, *C’était de Gaulle*, t. I, Paris 1994, s. 117.

<sup>42</sup> Konferencja prasowa z dnia 31 stycznia 1964 r. w: D. Maus, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Paris 1998, s. 16–18.



zagranicznej i obronności. Tymczasem w „monarchii republikańskiej”, zakres kompetencji, jakie przyznawał sobie szef państwa, znacznie wykraczał poza dziedzinę zwaną „zastrzeżoną” dla prezydenta, gdyż podejmował on decyzje także co do polityki wewnętrznej, gospodarczej, czy finansowej państwa. J. Fauvet ujął to w sposób następujący: *władza pochodziła z góry; prezydent Republiki dzielił się nią tylko w drodze jej nadania*<sup>43</sup>. Czynił to wbrew postanowieniom Konstytucji, która powierzyła kompetencję do *określania i prowadzenia polityki narodu* (we wszystkich dziedzinach) rządowi, stanowiącemu organ hierarchiczny i scentralizowany, podporządkowany premierowi.

W „monarchii republikańskiej”, prezydent był niekwestionowanym szefem jednolitej egzekutywy – szefem państwa i faktycznym szefem rządu. Od przeszło półwiecza gaullijska koncepcja władzy wykonawczej determinuje faktyczne relacje między Pałacem Elizejskim a Pałacem Matignon, jeśli tylko prezydent dysponuje oparciem w większości Zgromadzenia Narodowego, reprezentującej zbieżną z dyndencką opcję polityczną. Sytuacja diametralnie się zmienia na niekorzyść prezydenta w politycznym układzie koabitacji. Trzy minione okresy współistnienia instytucjonalnego (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002), ujawniły, że na gruncie Konstytucji z 1958 r. – do reformy konstytucyjnej z 2002 r. zrównującej kadencję prezydenta z kadencją Zgromadzenia Narodowego – polityczny układ koabitacji był zasadniczą determinantą „parlamentarystycznych” postaci systemu politycznego V Republiki i prowadził nieuchronnie do systemu rządów gabinetowych lub szefa gabinetu, a przywrócenie spójności politycznej prezydenta i większości w ZN oznaczało nieuchronną przyzycjonalizację systemu. Wiązało się to z ewolucją relacji na osi władzy Elysée–Matignon. Obrazowo rzecz ujmując, koabitacja bierze swój początek w Pałacu Bourbon<sup>44</sup>, następnie zrywając z przyzycjonalizmem okresu spójności większości przyzycjonalizacji i parlamentarnej, kładąc kres „monarchii republikańskiej”, nie powoduje powrotu do „republiki parlamentarnej”, lecz narodziny „republiki rządowej”<sup>45</sup>.

### ... Do „republiki rządowej”

W warunkach rozdzielenia większości przyzycjonalizacji i parlamentarnej nastąpiło *przeniesienie ośrodka władzy wewnątrz dwuczłonowej władzy wykonawczej (dyarchie exécutive) na korzyść premiera*<sup>46</sup>. W trzech minionych okresach koabitacji rząd, na czele z premierem, nie tylko odpowiadał *de jure* za „politykę narodu”, lecz faktycznie określał i prowadził politykę wewnętrzną państwa oraz współdecydował w dziedzinie polityki zagranicznej. W rzeczywistości dokonał się zatem wprawdzie istotny, ale nie całkowity transfer władzy z Pałacu Elizejskiego do Pałacu Matignon. Koabitacja nie powoduje całkowitego wycofania się szefa państwa z określania i prowadzenia polityki narodu, lecz *do* sfery rzekomo dla niego zarezerwowanej. Tym samym, paradoksalnie, wraz z nastaniem pierwszej koabitacji w marcu 1986 r., autonomia sektora polityki zagranicznej i obronności, jako „zastrzeżonego” dla prezydenta, została po raz pierwszy potwierdzona w praktyce politycznej, a następnie konfirmowana w kolejnych okresach „współzamieszkiwania”. Z tym że, niekorzystny dla prezydenta układ sił politycznych sprzyjał ujawnieniu „liter” Konstytucji z 1958 r., która przewiduje swoistą

<sup>43</sup> J. Fauvet, *Le pouvoir d'en haut*, „La Nef” 1968, nr 33, s. 99.

<sup>44</sup> Siedziba Zgromadzenia Narodowego.

<sup>45</sup> Wg formuły O. Duhamel, *La République gouvernementale*, „L'Express”, 15 sierpnia 1986 r.

<sup>46</sup> Ph. Ardant, O. Duhamel, *La dyarchie*, „Pouvoirs” 1999, nr 91, s. 8.

dwuwładzę w tej dziedzinie, gdzie kompetencje są *de jure* „podzielone” między: szefa państwa oraz rząd, którego działalnością kieruje premier, a także parlament. W praktyce politycznej trzech minionych okresów koabitacji, prezydent i premier byli współdecydentami w dziedzinie polityki zagranicznej. Innymi słowy, praktyka działań w tym sektorze skłania do stwierdzenia, że była to „dziedzina podzielona” (*domaine partagé*) między szefem państwa a premierem i „jego” rządem. Należy zaznaczyć, że w szczególności zaś w procesie decyzyjnym co do polityki obrony narodowej szef państwa pozostał najwyższym decydem.

W okresie *pierwszej koabitacji (1986–1988)* premier J. Chirac, podejmował wysiłki w celu zaznaczenia swojej obecności na scenie międzynarodowej, co też znalazło wyraz m.in. w: reorganizacji Matignon, „podwójnej” reprezentacji Francji na szczytach europejskich oraz zjawisku „konkurencyjnej dyplomacji”.

W dążeniu do odegrania istotnej roli w określaniu polityki zagranicznej Francji J. Chirac wprowadził do Pałacu Matignon: „komórkę dyplomatyczną” (kierowaną przez dyplomate François Bujon de l’Estang’a), przede wszystkim zaś powierzył Jacques’owi Foccart’owi (doradcy ds. afrykańskich dwóch pierwszych prezydentów V Republiki) funkcję doradcy specjalnego, co stanowiło dowód na ważność dla akcji dyplomatycznej premiera. Ponadto, w politycznym układzie koabitacji premier mógł odzyskać szerokie kompetencje w dziedzinie współpracy, tradycyjnie zarezerwowanej dla prezydenta. *Istotne obszary polityki zagranicznej, przede wszystkim te mające konsekwencje budżetowe, wpadły do sakiewki rządowej: polityka współpracy z krajami Trzeciego Świata, codzienne zarządzanie sprawami wspólnotowymi, bilateralna wymiana gospodarcza i finansowa, inwestycje, międzynarodowe sprawy walutowe, eksport broni, pomoc dla frankofonii*<sup>47</sup>. Dossiers polityki zagranicznej związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, przeszły pod kontrolę rządu<sup>48</sup>.

Ściśle według uzgodnień szefa państwa i premiera, silnie spersonalizowane szczyty międzynarodowe: NATO, G-7, G-8, frankofonia, konferencja w Rio de Janeiro nadal były „zarezerwowane” dla prezydenta. Wraz z nastaniem koabitacji pojawiła się nowa praktyka podwójnej reprezentacji Francji w trakcie „spotkań na szczycie” bilateralnych oraz europejskich. Obserwatorzy francuskiej sceny politycznej podkreślali, że pierwsze miesiące koabitacji charakteryzowały narodziny: *diarchii w dziedzinie dyplomacji*<sup>49</sup>, „tandemu dyplomatycznego”, „reprezentacji ekumenicznej”. Wysiłki premiera, podyktowane przepisem art. 20 ust. 1 Konstytucji (*Rząd określa i prowadzi politykę narodu*), zmierzające do poszerzenia sfery wpływu rządu o sektor polityki zagranicznej, dotąd *de facto* „zarezerwowany” dla prezydenta, były widoczne podczas „spotkań na szczycie”. Jeszcze podczas szczytu w Tokyo, 4–6 maja 1986 r. szef rządu pozostawił pierwszeństwo w zakresie prowadzenia rokowań szefowi państwa i tylko raz zaprezentował odmienne stanowisko<sup>50</sup>. Większość obserwatorów podkreślała, że podczas szczytu Rady Europejskiej w Hadze, 26–27 czerwca 1986 r., J. Chirac odegrał o wiele istotniejszą rolę<sup>51</sup>. W trakcie szczytu francusko-hispańskiego w Madrycie, 11–12 marca 1987 r., premier przypisał „swojemu” rządowi zasługę przystąpienia Hiszpanii

<sup>47</sup> S. Cohen, *La monarchie nucléaire*, Paris 1986, s. 491.

<sup>48</sup> Wszystkie rokowania mające na celu uwolnienie zakładników, czy też normalizację stosunków francusko-irańskich były prowadzone przez ministerstwo spraw zagranicznych, a jeszcze częściej przez ministerstwo spraw wewnętrznych, jeśli nie przez jednego z bliskich współpracowników J. Chirac’a. *Premier wydawał instrukcje; szef państwa pozbawił się możliwości interwencji*. Ibidem.

<sup>49</sup> Ch. Gouaud, *La cohabitation*, Paris 1996, s. 54.

<sup>50</sup> H. Portelli, *Les conquêtes tranquilles du Premier ministre*, „Projet”, listopad–grudzień 1986, s. 54.

<sup>51</sup> „Le Monde”, 28 czerwca 1986.

do EWG oraz poprawy stosunków bilateralnych, co odbiegało od oceny sytuacji prezentowanej przez szefa państwa.

Warto w tym miejscu zauważyć za Samy Cohen'em, że w układzie współistnienia instytucjonalnego *panowała niezdrowa atmosfera zatajania informacji i wzajemnego oczerniania się*. Szef państwa podkreślał rolę, jaką sam odegrał w rokowaniach, rozwiązaniu sytuacji kryzysowej, kształtowaniu danego aspektu polityki zagranicznej, umniejszając znaczenie aktywności premiera w tym sektorze, „przeszkadzając” konkurentowi w walce o fotel prezydencki, w zaślusnięciu na forum międzynarodowym; szef rządu nie pozostawał mu dłużnym, przeprowadzając własne inicjatywy<sup>52</sup>. W konsekwencji, wpatrzeni w sondaże opinii publicznej uczestnicy „pojedyńku” (*duel*) o najwyższy urząd w państwie, nie poruszyli w toku koabitacji wielu kwestii fundamentalnych dla francuskiej polityki zagranicznej, w obawie przed wykorzystaniem owoców inicjatywy przez przeciwnika w toku kampanii wyborczej. W tym kontekście koabitacja przyczyniła się do stłumienia akcji dyplomatycznej Francji. W pewnych sektorach prowadzono „podwójną”, konkurencyjną dyplomację, co wiązało się z marnotrawieniem energii. Szef państwa musiał liczyć się z premierem, który prowadził własną politykę w relacjach z Irakiem, Iranem oraz Republiką Południowej Afryki. Przedstawiciele państw obcych w czasie wizyt oficjalnych we Francji musieli spotykać się sukcesywnie z szefem państwa oraz szefem rządu.

Na uwagę zasługuje udział ministra spraw zagranicznych w oficjalnych wizytach poza granicami kraju nie tylko prezydenta, ale i premiera, co też skłaniało obserwatorów przebiegu koabitacji do określania sposobu prowadzenia francuskiej polityki zagranicznej w tym okresie mianem *diplomatie à trois*<sup>53</sup>. Należy jednak podkreślić, że w układzie koabitacji podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki zagranicznej nie należało do Ministerstwa Spraw Zagranicznych i jego szefa. Zasadniczy dialog toczył się między pałacami Elizejskim i Matignon. W stosunku do *dossiers* bardzo upolitycznionych, gdzie egzekutywa oczekiwała szybkich i konkretnych rezultatów, minister spraw zagranicznych był poza grą, ze względu na konkurencję w tym sektorze między F. Mitterrand'em i J. Chirac'iem.

W politycznym układzie koabitacji prezydent zachował „prawo wglądu” w zakresie nominacji na wysokie stanowiska w dziedzinie polityki zagranicznej i obrony<sup>54</sup>; spotykał się z ministrami odpowiedzialnymi za sprawy zagraniczne i obronę; jego współpracownicy uczestniczyli w rządowych pracach przygotowawczych decyzji w tym sektorze, dysponował niepełną informacją rządową<sup>55</sup>. W latach 1986–1988, F. Mitterrand, nadal, wzorem swych

<sup>52</sup> A. Grosser, *La défense et les relations extérieures*, „L'Express”, 29 sierpnia–4 września 1986.

<sup>53</sup> J. B. Raymond, *Le Quai d'Orsay à l'épreuve de la cohabitation*, Paris 1989, s. 52–53. Minister Spraw Zagranicznych w rządzie J. Chirac'a – Jean-Bernard Raymond przyznał: *Zdarzało się, że oficjalne wizyty prezydenta i premiera się pokrywały. W czasie wizyt premiera spotykałem się zatem w państwach, w których byłem wcześniej z prezydentem, z tymi samymi rozmówcami. Niemniej jednak to koabitacyjne zjawisko dublowania wizyt w moim rozkładzie dnia, dawało mi możliwość bycia na bieżąco ze stanem ducha, ocen, koncepcji, a nawet polityki szefa państwa i szefa rządu [...]. Pozostawiono mi, pod pewnym względem, większy margines manewru niż moim poprzednikom, którzy musieli zważać jedynie na ich bezpośrednie stosunki z prezydentem Republiki*. Ibidem.

<sup>54</sup> W dziedzinie nominacji weto prezydenckie było uzależnione od układu sił politycznych (weto F. Mitterrand'a w I okresie koabitacji wobec nominacji François Léotard'a na stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych nie zostało powtórzone w 1993 r., gdyż prezydent został *przymuszony rozmiarem nowej większości* do zastosowania bardziej parlamentarnej wykładni Konstytucji).

<sup>55</sup> Informacja, którą dostarczali prezydentowi ministrowie w czasie cotygodniowych spotkań z prezydentem, zostały uprzednio poddane starannej selekcji; szef państwa nie otrzymywał systematycznie wszystkich telegramów dyplomatycznych; szef Dyrekcji generalnej bezpieczeństwa zewnętrznego, na polecenie rządu, znacznie ograniczył współpracę z Pałacem Elizejskim; Urząd Prezydenta Republiki otrzymywał o wiele mniej dokumentów i analiz z ministerstwa spraw zagranicznych.

poprzedników, określał i prowadził politykę zagraniczną i obronności państwa. Z tym, że o ile w sektorze obrony narodowej, szef państwa, zwierzchnik sił zbrojnych pozostał pierwszym decydującym, to w sektorze polityki zagranicznej nie dysponował już tą samą swobodą działania co w warunkach spójności większości prezydenckiej i parlamentarnej. Wprawdzie żadna istotna decyzja nie została podjęta bez jego zgody, niemniej jednak została mu odebrana możliwość określania w pojedynkę pewnej liczby fundamentalnych orientacji polityki zagranicznej państwa<sup>56</sup>. Aktywność szefa rządu w dziedzinie polityki zagranicznej prowadziła wielu obserwatorów francuskiej sceny politycznej do konstatacji, że w politycznym układzie koabitacji, *Zeus nie jest już Zeusem*<sup>57</sup>, a to co stanowiło niegdyś sektor prezydencki, stało się sektorem „obowiązkowego współzarządzania” (*secteur de cogestion obligée*)<sup>58</sup>. Jednak pierwszeństwo protokolarne przed premierem, należąca tradycyjnie do prezydenta funkcja przewodniczenia delegacji francuskiej poza granicami państwa, skutecznie przeciwdziałała wszelkim próbom marginalizacji instytucji prezydenta Republiki w toku koabitacji<sup>59</sup>.

W drugim okresie współistnienia instytucjonalnego (1993–1995), w znacznym stopniu pozbawionym aspektu konkurencji obu mężów stanu, Edouard Balladur postęgiwał się określeniem „sfera podzielona” (*domaine partagé*)<sup>60</sup>, którego prezydent nie zakwestionował, wskazując jednak na „szczególny autorytet” szefa państwa w dziedzinie polityki zagranicznej uznany przez teksty oraz zwyczajowo<sup>61</sup>. Koncepcja premiera, odnosząca się do określania i prowadzenia polityki zagranicznej państwa, zakładała koordynację wewnątrz dwuczłonowej egzekutywy, zgodnie z dyspozycjami Konstytucji z 1958 r., czyli wspólne podejmowanie decyzji przez szefa państwa i szefa rządu oraz swobodny przepływ informacji między Pałacami Elizejskim i Matignon w tym sektorze. W maju 1993 r. premier deklarował: *w dziedzinie polityki zagranicznej i obrony narodowej, nasza Konstytucja ustanawia pewien rodzaj podziału, określany dziś mianem „sfery podzielonej”*<sup>62</sup>, w której to prezydent ma prawo być informowany o wszystkim, premier także; w ważnych kwestiach decydują wspólnie; nic ważnego nie może zostać postanowione bez jednego lub drugiego, ani też wbrew jednemu lub drugiemu<sup>63</sup>. W koncepcji E. Balladur’a „sfery podzielonej” istotne miejsce zajęło pojęcie „racji stanu”. Premier niejednokrotnie podkreślał konieczność kierowania się nią w praktyce politycznej w celu zapewnienia bezkonfliktowego, „spokojnego” przebiegu koabitacji: *Postaram się, żeby polityka zagraniczna i polityka wojskowa były prowadzone w sposób, który, będzie postrzegany przez naszych zagranicznych partnerów, jako koherentny i solidny*<sup>64</sup>.

W 1993 r. przebieg koabitacji był nader spokojny (stąd określenia: *cohabitation paisible, douce*): „koordynacja spraw” w tym sektorze została zapewniona przez szefa państwa i szefa

<sup>56</sup> J. Fournier, *Politique gouvernementale: les trois leviers du Président*, „Pouvoirs” 1987, nr 41, s. 71.

<sup>57</sup> S. Cohen, *Monarchie nucléaire...*, op. cit., s. 14.

<sup>58</sup> S. Cohen, *Deux Années de cohabitation en politique étrangère*, „Le Monde”, 30 marca 1988.

<sup>59</sup> Szerzej o korzystaniu przez prezydenta z pierwszeństwa protokolarnego zob. D. Baudouin, *Dans les allées du pouvoir*, Paris 1990, s. 155.

<sup>60</sup> E. Balladur, „Le Monde”, 18 maja 1993 r.

<sup>61</sup> F. Mitterrand, „Pouvoirs” 1993, nr 68, s. 179. Po wyborach do Zgromadzenia Narodowego zapowiedział, że będzie czuwał nad zachowaniem ciągłości [...] polityki zagranicznej oraz polityki obrony [w: „Pouvoirs” 1993, nr 66, s. 189]; trzy miesiące później, w przemówieniu z 14 lipca 1993 r. podkreślił, że *prezydent Republiki nie jest wykonawcą polityki stanowionej przez rząd, lecz dyskutujemy*; w październiku 1993 r. zaznaczył: *Jestem pierwszym odpowiedzialnym przed historią oraz narodem za teraźniejszy i przyszły wizerunek Francji w świecie* [w: „Le Monde”, 25 października 1993 r.; „Pouvoirs”, nr 69, s. 215].

<sup>62</sup> E. Balladur, „Le Monde”, 18 maja 1993 r.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> „Le Monde”, 18 maja 1993.

rządu; w warunkach wymiany informacji, wypracowywano „wspólne decyzje”. Już po pierwszym posiedzeniu Rady Ministrów, premier oraz ministrowie: spraw zagranicznych, obrony narodowej i współpracy pozostali w Pałacu Elizejskim, aby wraz z szefem państwa podjąć istotne sprawy międzynarodowe<sup>65</sup>. F. Mitterrand, w którego ocenie współpraca przebiegała w sposób prawidłowy<sup>66</sup>, odbywał (w środy przed posiedzeniami Rady Ministrów) cotygodniowe spotkania z premierem oraz właściwymi ministrami: Juppé, Léotard, Lamassoure i Roussin. Prezydent przewodniczył także posiedzeniom rad ograniczonych, stanowiących jedyne forum, na którym *szef państwa oraz szef rządu dokonywali uzgodnień, jak równy z równym*<sup>67</sup>. Organizowano je systematycznie przed „szczytami” Rady Europejskiej. Skuteczność obrad wzmocnił fakt, że rozpatrywane *dossiers* zostały wcześniej przygotowane na posiedzeniach komitetów ograniczonych (*comités restreints*) organizowanych w Pałacu Matignon, pod przewodnictwem premiera, z udziałem współpracowników Urzędu Prezydenta Republiki.

E. Balladur zrezygnował z udziału w spotkaniach grupy „G-7”, w *zamian za co mógł składać wizyty przywódcom państw, jak Jelcyn, czy Clinton*<sup>68</sup>. Druga koabitacja przyniosła kontynuację „podwójnej reprezentacji” Francji na forum międzynarodowym. Francuski „tandem dyplomatyczny” nie tylko utrwalił się na poziomie bilateralnych i europejskich spotkań dużej wagi, ale także w celu uregulowania pewnych sytuacji konfliktowych tj. kryzys Europejskiego Systemu Walutowego, czy też prowadzenia międzynarodowych negocjacji handlowych GATT, *pilotowanych przez Matignon, nadzorowanych przez Elysée*<sup>69</sup>. W opinii H. Védrine’a: *Rola E. Balladur’a w negocjacjach GATT zasługuje na wyróżnienie, ze względu na jego niezwykle istotny udział w procesie decyzyjnym*<sup>70</sup>.

W 1994 r., podobnie jak w pierwszym roku II koabitacji, miała miejsce tzw. „ko-reprezentacja” Francji na „szczytach”<sup>71</sup>, a „wspólne decyzje” dotyczyły m.in. zażegnania sytuacji kryzysowych (kryzys bośniacki, kryzys ruandyjski). Komentatorzy zgodnie podkreślają, że kryzys ruandyjski pozwolił F. Mitterrand’owi na *zaznaczenie szczególnego autorytetu prezydenta Republiki w „sferze podzielonej”*<sup>72</sup>, w szczególności poprzez zapewnienie wycofania żołnierzy francuskich. W szczególności w ostatnich miesiącach koabitacji dyplomacja stała się przedmiotem roszczeń zgłaszanych sukcesywnie przez szefa rządu, aspirującego do objęcia „najwyższego urzędu” oraz szefa państwa, który mimo, że osłabiony przez chorobę, dążył „u schyłku panowania”, nie tylko do zapisania kart historii, ale także do zachowania, poniekąd także dla swych następców, uprzywilejowanej pozycji szefa państwa w tym sektorze.

<sup>65</sup> „Le Monde”, 4 kwietnia 1993.

<sup>66</sup> „Le Monde”, 5 maja 1993.

<sup>67</sup> Ph. Ardant, O. Duhamel, *La dyarchie*, op. cit., s. 20.

<sup>68</sup> E. Balladur, *Deux ans à Matignon*, Paris 1995, s. 160.

<sup>69</sup> „Le Monde”, 16 grudnia 1993.

<sup>70</sup> H. Védrine, *Les mondes de F. Mitterrand*, Paris 1996, s. 367. Premier, bez uprzedniego porozumienia z prezydentem, wystosował do prezydenta USA – B. Clinton’a list w sprawie stanowiska Francji w negocjacjach handlowych. F. Mitterrand nie okazał publicznie dezaprobaty dla tego „nieuzgodnionego” aktu szefa rządu, mającego stanowić *jedynie wyjątek od reguły ścisłej współpracy w sektorze dyplomacji*; mając na uwadze *bezkonfliktowy przebieg koabitacji, szczególnie w dziedzinach, gdzie wymaga tego racja stanu*, szef państwa jedynie potwierdził swoje prerogatywy w tej sferze.

<sup>71</sup> Premier towarzyszył szefowi państwa podczas „szczytów”: francusko-hispańskiego, 20 października w Foix; francusko-afrykańskiego, 7–8 listopada w Biarritz; francusko-brytyjskiego, 18 listopada w Chartres; francusko-niemieckiego, 29–30 listopada w Bonn; francusko-włoskiego, 16 grudnia w Aix-en-Provence, jak również w czasie spotkania na szczycie Rady Europejskiej w Essen 9 grudnia. Ponadto francuskie przewodnictwo Unii Europejskiej, od 1.01.1995 r., zostało przygotowane wspólnie przez Pałac Elizejski i Pałac Matignon.

<sup>72</sup> Ph. Ardant, O. Duhamel, *La dyarchie...*, op. cit.

W trzecim pięcioletnim okresie koabitacji (1997–2002), Jacques Chirac, odrzucił, jak zresztą jego poprzednicy, teorię „sfery zastrzeżonej”, by w jej miejsce rozwinąć koncepcję „ostatniego słowa” prezydenta Republiki. Podkreślił, że *Prezydent ponosi w szczególności odpowiedzialność za wszystkie wielkie, najistotniejsze aspekty polityki międzynarodowej i wewnętrznej Narodu [...], pełni funkcję strażnika w dziedzinie czujności (gardien dans le domaine de la vigilance)*. Po czym zaznaczył: *Nie wydaje mi się, by istniała dziedzina zastrzeżona, czy też dziedzina podzielona. Konstytucja daje pierwszeństwo oraz powiedziałbym, ostatnie słowo prezydentowi Republiki. Mówiłem o tym przed chwilą w odniesieniu do traktatów (zgodnie z art. 5, szef państwa jest m.in. gwarantem przestrzegania traktatów), mógłbym mówić w ten sam sposób o niepodległości narodowej, czy integralności terytorialnej itp. Chciałbym powrócić do mojej koncepcji koabitacji, lecz nie jest to teoria „sfery zastrzeżonej”. Oczywiście rząd dysponuje tutaj kompetencjami. [...]*<sup>73</sup>. Praktyka polityczna trzeciego okresu koabitacji ukazała, że sektory, w których prezydent uznał się za „strażnika w dziedzinie czujności” obejmowały *de facto*: politykę obrony narodowej, politykę międzynarodową i europejską, państwo prawa, a także te dziedziny, w których rezerwował dla siebie prawo interwencji („modernizacja społeczeństwa”, „jedność społeczna”).

W ocenie Olivier’a Schrameck’a, dyrektora gabinetu L. Jospin’a, w jednej z niewralgicznych dziedzin koabitacji – w zakresie nominacji na wysokie stanowiska cywilne i wojskowe, szef rządu respektował dwie prerogatywy szefa państwa uzgodnione już w pierwszym okresie „współzamieszkiwania”: *po pierwsze, należało prezydentowi pozwolić czuwać nad „reclassement honorable” wysokiego urzędnika dotąd sprawującego daną funkcję* tzn. przed pozyśaniem prezydenckiej zgody na nominację kandydata strony rządowej na daną funkcję, należało zapewnić odpowiednio stanowisko jego poprzednikowi. Po drugie, szef państwa mógł, zgodnie z doktryną mitterrandowską, formułować obiekcje wobec kandydatów zgłaszanych przez rząd na wysokie stanowiska „personifikujące państwo” (np. ambasadorów)<sup>74</sup>. W tej ostatniej kwestii, należy zauważyć, że o ile w praktyce politycznej pierwszego i drugiego okresu koabitacji, prezydent mógł *de facto* sprzeciwić się propozycji rządowej, a nawet ponawiać swoje weto wobec kolejnych kandydatów rządu, lecz nie mógł wyśtosować własnej propozycji, to w trzecim okresie „współzamieszkiwania” zdarzało się, że rząd przystawał na sugestie prezydenta, aby uzyskać jego podpis pod innymi nominacjami, które dotąd budziły sprzeciw J. Chirac’a. Tym sposobem, prezydent w dużej mierze zachował istotny wpływ na obsadę stanowisk w dziedzinie dyplomacji.

W warunkach trzeciej koabitacji J. Chirac podejmował decyzje co do swoich wizyt zagranicznych; premier, który, zgodnie z zasadą wypracowaną w toku pierwszej koabitacji, nie uczestniczył we wszystkich wizytach szefa państwa, mógł jedynie wypowiedzieć się i współdecydować w kwestii składu delegacji (nie zaś co do zasadności podróży)<sup>75</sup>. Szczyty międzynarodowe typu Nato, „G-7” lub „G-8” były zarezerwowane dla szefa państwa – podobnie jak w poprzednich okresach „współzamieszkiwania” premier w nich nie uczestniczył. Natomiast „podwójna” reprezentacja Francji została zapewniona podczas szczytów bilateralnych. Obecność przedstawicieli rządu na szczytach europejskich stała się regułą<sup>76</sup>. Jak prze-

<sup>73</sup> J. Chirac, przemówienie z dnia 14 lipca 1997 r.

<sup>74</sup> O. Schrameck, *Maignon Rive Gauche 1997–2001*, Paris 2001, s. 102.

<sup>75</sup> Szerzej na ten temat: Ph. Ardant, O. Duhamel, *La dyarchie...*, op. cit., s. 21.

<sup>76</sup> Premier towarzyszył prezydentowi w czasie szczytów Rady Europejskiej m.in. w: Noordwijk – (23.05.1997), Amsterdamie (16–18.06.1997), Luksemburgu (12–13.12.1997), Cardiff (14–16.06.1998), Wiedniu (12.12.1998), Brukseli (14.04.1999), Kolonii (3–4.06.1999), Tampere (15–16.10.1999), Helsinkach (10–11.12.1999), Santa Maria

konuje dyrektor gabinetu L. Jospin'a, w trzecim okresie koabitacji, wydaje się szczególnie uzasadnionym odróżnienie polityki europejskiej, w której rząd posiadał znaczną autonomię decyzyjną, od spraw międzynarodowych. Współpracownicy prezydenta nie uczestniczyli bowiem w procesie przygotowania większości *decyzji rządowych* dotyczących spraw europejskich. *Sprawy europejskie nie są, czy też przestały być sprawami międzynarodowymi*<sup>77</sup>. *Nie wolno już postrzegać polityki europejskiej Francji, jako sfery zastrzeżonej dla prezydenta Republiki*<sup>78</sup>.

W latach 1997–2002 wdrożono reguły i procedury współpracy ustalone w poprzednich okresach „współzamieszkiwania”, tak aby w polityce międzynarodowej i europejskiej *Francja mówiła jednym głosem*. Czasem w „dziedzinie podzielonej” rząd L. Jospin'a musiał, bez przekonania, zająć stanowisko prezentowane przez prezydenta Republiki. Często – w okresie poprzedzającym wybory prezydenckie – dochodziło do napięć między szefem państwa a stroną rządową<sup>79</sup>. Kompromisy z reguły były osiągnęte z korzyścią dla prezydenta. Obserwatorzy francuskiej sceny politycznej podkreślają, że J. Chirac, niesiony przez *hiperaktywny temperament lokomotywy*, w jeszcze większym stopniu niż F. Mitterrand w pierwszym okresie „współzamieszkiwania”, pragnął zaznaczyć swoją obecność na forum międzynarodowym i europejskim<sup>80</sup>. Nawet w sektorze polityki europejskiej, gdzie rząd posiada szczególnie istotne kompetencje, które w warunkach koabitacji faktycznie sprawował, prezydentowi udało się zaznaczyć przewagę symboliczną i medialną nad premierem, którego domeną było codzienne wykonywanie odpowiedzialnej politycznie „władzy rządowej”. Ze względu na fakt, że prace przygotowawcze decyzji pozostają w dużej mierze tajne, a prezydent Republiki dysponuje „ministerstwem słowa” (*ministère de la parole*), to szef państwa, przy skutecznym wykorzystaniu środków masowego przekazu, odgrywał, w społecznym odczuciu, rolę wiodącą w dziedzinie kształtowania polityki zagranicznej Francji.

### Zakończenie

Trzy okresy koabitacji ukazały, że redukcja rzeczywistych kompetencji szefa państwa w omawianym sektorze okazała się względna: w dziedzinie polityki międzynarodowej i euro-

---

de Feira (19–20.06.2000). W Berlinie (24–26.03.1999) prezydentowi towarzyszył Pierre Moscovici (minister delegowany ds. europejskich). „Potrójna” reprezentacja Francji (prezydent, premier, minister spraw zagranicznych) ustaliła się na szczytach europejskich w: Luksemburgu (12–13.12.1997), Sztokholmie (23–24.03.2001), Göteborgu (15–16.06.2001), Brukseli (21.09.2001), Laeken (14–15.12.2001), Barcelonie (15–16.03.2002). Prezydent przewodniczył delegacji francuskiej, której oficjalnym rzecznikiem prasowym była C. Colonna (rzecznik prasowy Urzędu Prezydenta Republiki). Na konferencjach prasowych szef państwa oraz szef rządu odpowiadali na pytania wspólnie, zgodnie z ustalonym uprzednio podziałem ról.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 102.

<sup>78</sup> J. Hayward, *La Cinquième République et l'intégration communautaire*, w: *De la Ve République à l'Europe, Hommage à Jean-Louis Quermone*, red. F. d'Arcy, L. Rouban, Paris 1996, s. 25.

<sup>79</sup> Niech za przykłady posłużą: wydarzenia związane z wizytą premiera na Zachodnim Brzegu Jordanu pod koniec lutego 2000 r., rozgrywające się w perspektywie wyborów municypalnych 2001 r. oraz prezydenckich 2002 r., jak również wydarzenia związane z nieuzgodnioną z rządem deklaracją wygłoszoną przez J. Chirac'a w Bundestagu, 27.06.2000 r., w której postulował on przyjęcie „Konstytucji Europejskiej”. Szerzej o tym pisałam w książce *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Toruń 2008, s. 356–361.

<sup>80</sup> Rola, jaką prezydent odegrał w wyznaczeniu: francuskich komisarzy w Brukseli oraz Bernard'a Kouchner'a jako Wysokiego przedstawiciela ONZ w Kosowie, stanowi *manifestację jego interwencjonizmu, a zarazem skuteczności jego wpływu*. Ph. Ardant, O. Duhamel, *La dyarchie*, w: *La cohabitation*, „Pouvoirs” 1999, nr 91, s. 19.

pejskiej prezydent oraz premier byli współdecydentami (*domaine partagé*), w sektorze obrony narodowej szef państwa – zwierzchnik sił zbrojnych, w warunkach wzmożonej aktywności szefa rządu, pozostał niekwestionowanym najwyższym decydem<sup>81</sup>.

Uzgodniona formuła, że w polityce zagranicznej *Francja będzie mówić jednym głosem*, wymuszała poniekąd współpracę między szefem państwa i szefem rządu (tzw. „współzarządzanie” – „*co-gestion*”). Ścisła współpraca prezydenta z premierem w zakresie przygotowania „wspólnych” decyzji, realizowana w szczególności w ramach komitetów i rad ograniczonych, wpłynęła pozytywnie na wiarygodność partnera francuskiego oraz kontynuację obranej linii polityki przez kolejne ekipy rządzące, po alternacji, ze względu na to, że poprzednicy z ich obozu politycznego ją współtworzyli. W tym kontekście koabitacja przyczyniła się do umocnienia pozycji Francji na arenie międzynarodowej, *zawsze bowiem za tym kto przemawiał (szefem państwa, szefem rządu, a także kompetentnym ministrem) stało między 2/3 a 3/4 politycznych sił narodowych*<sup>82</sup>.

Z innej strony podkreśla się, że w układzie koabitacji *Nic nie mogło się stać bez szefa państwa i nic wbrew opinii rządu*<sup>83</sup>; *Jeśli szef państwa uosabia Francję, ją reprezentuje, przemawia w jej imieniu, to szef rządu wprowadza w życie dyplomatyczne i wojskowe środki, którymi państwo dysponuje. Jeden nie może podjąć decyzji, jeśli drugi jej nie zaaprobuje lub nie straci na znaczeniu. W tym też przejawia się zasadnicza sprzeczność, a zarazem słabość instytucji V Republiki, ujawniona przez koabitację*<sup>84</sup>. Ze względu na częste – w perspektywie wyborów prezydenckich – napięcia między premierem a prezydentem, należałoby raczej mówić o „dziedzinie sporów” (*domaine disputé*) między Pałacem Elizejskim a Pałacem Matignon<sup>85</sup>, pod osłoną oficjalnej formuły „przemawiania jednym głosem”.

Reforma konstytucyjna z 2002 r. skracająca kadencję prezydenta do 5 lat, okazała się bardzo niekorzystna dla koabitacji, prowadząc do trwałego uspienia tego politycznego układu we francuskiej rzeczywistości politycznej<sup>86</sup>. Od przeszło trzech lat Francją rządzi Nicolas Sarkozy. Podobnie jak jego poprzednicy, w układzie jednorodności politycznej szefa państwa i większości w Zgromadzeniu Narodowym, przywdział *kostium skrojony na miarę Ch. de Gaulle'a*, czyli szefa jednolitej egzekutywy, by wbrew dyspozycjom artykułu 20 ust. 1 Konstytucji, *określać i prowadzić politykę narodu*, w tym w szczególności politykę zagraniczną i obronności. Wyzwanie, przed jakim stanął 23. prezydent Francji przywrócenia jej roli w globalnych stosunkach międzynarodowych, wymusiło poniekąd ewolucję praktyki dyplomatycznej oraz samej koncepcji polityki zagranicznej.

<sup>81</sup> Szerzej na ten temat pisałam w: *Francja V Republiki i jej koabitacje...*, op. cit., s. 362–376.

<sup>82</sup> G. Carcassonne, *Frein ou moteur?*, w: *La cohabitation*, „Pouvoirs” 1999, nr 91, s. 101. W opinii Guy Carcassonne’a w *dziedzinie polityki międzynarodowej i europejskiej, koabitacja przyniosła Francji najwięcej korzyści*. Ibidem, s. 100. Podczas gdy w pierwszym okresie współistnienia instytucjonalnego został ratyfikowany Jednolity Akt Europejski, w drugiej wszedł w życie Traktat z Maastricht, tak w trzeciej został podpisany, a następnie ratyfikowany, Traktat Amsterdamski na jej początku, a pod koniec Traktat Nicejski.

<sup>83</sup> A. du Roy, *Domaine réservé, les coulisses de la diplomatie française*, Paris 2000, s. 157–158.

<sup>84</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>85</sup> Ph. Ch. A. Guillot, *Cohabitation et relations internationales: du domaine réservé au domaine disputé, La cohabitation, fin de la République?*, red. F. Rouvillois, Paris 2001, s. 157.

<sup>86</sup> Podczas gdy od momentu nastania pierwszej koabitacji w 1986 r. do czasu ww. zmiany Konstytucji, ustrój polityczny funkcjonował w warunkach współistnienia instytucjonalnego aż przez 9 lat, czyli o dwa lata dłużej niż w układzie spójności większości prezydenckiej i parlamentarnej, to po przeprowadzeniu reformy, w rezultacie wyborów prezydenckich i parlamentarnych 2002 r. nastąpił pięcioletni okres „rządów prezydenjalistycznych” (2002–2007), a wybory 2007 r. utrwaliły prezydenjalizm na kolejnych pięć lat (2007–2012).



**Bibliografia**

- Ardant Ph., *Institutions politiques & droit constitutionnel*, Paris 2002.
- Bacqué R., Savenot D., *Seul comme Chirac*, Paris 1997.
- Balladur E., *Deux ans à Matignon*, Paris 1995.
- Carton D., *Cohabitation, intrigues et confidences*, Paris 2000.
- Chantebout B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, wyd. XVIII, Paris 2001.
- Chevalier J. J., Carcassonne G., Duhamel O., *La Ve République: 1958–2002, histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Paris 2002.
- Cohen S., *La monarchie nucléaire*, Paris 1986.
- Cohendet M. A., *La cohabitation, leçons d'une expérience*, Paris 1993.
- Debbasch Ch., *La Cohabitation froide*, Paris 1988.
- Desruelles P., *La troisième cohabitation*, Perpignan 2000.
- Duverger M., *La monarchie républicaine (ou comment les démocraties se donnent des rois)*, Paris 1974.
- Duverger M., *Bréviaire de la cohabitation*, Paris 1986.
- Gaulle de Ch., *Memoires d'espoir*, Paris, t. I – 1970, t. II – 1971.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2000.
- Gouaud Ch., *La cohabitation*, Paris 1996.
- Hall A., *Charles de Gaulle*, Warszawa 2002.
- Hazal C., *Balladur*, Paris 1993.
- Institutions et vie politique*, red. J. L. Parodi, La Documentation Française, Paris 2003.
- Jarreau P., *Chirac, la malédiction*, Paris 1997.
- Jospin L., *L'invention du possible*, Paris 1991.
- Kelsen H., *Théorie pure du droit*, Paris 1953.
- La cohabitation, fin de la République?*, red. F. Rouvillois, F. Choisel, Paris 2001.
- La Constitution du 4 octobre 1958*, (według stanu prawnego na dzień 1 marca 2010 r.), <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/la-constitution-du-4-octobre-1958.5071.html>.
- Luchaire F., Conac G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une première expérience politique. 23 mars 1986–8 mai 1988*, Paris 1989.
- Malouines M. I., *Deux hommes pour un fauteuil: chronique de la cohabitation 1997–2001*, Paris 2001.
- Massot J., *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, Paris 1997.
- Maus D., *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Paris 1998.
- Patriat C., *Voter cohabitation? 1986–2002: la fin de la monarchie républicaine*, Paris 2002.
- Peyrefitte A., *C'était de Gaulle*, Paris 1994.
- Raimond J. B., *Le Quai d'Orsay à l'épreuve de la cohabitation*, Paris 1989.
- Roy du A., *Domaine réservé, les coulisses de la diplomatie française*, Paris 2000.
- Schrameck O., *Matignon Rive Gauche 1997–2001*, Paris 2001.
- Védrine H., *Les mondes de F. Mitterrand*, Paris 1996.
- Zarka J. C., *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la Ve République (1986–1992)*, L.G.D.J., Paris 1992.

---

**Summary****French diplomacy: the evolution of relations along the Elysée–Matignon power axis in the cohabitation system**

The paper analyzes the decision-making process with respect to foreign policy and defense in the French Fifth Republic. The author discusses the constitutional rights of the Presi-

dent, Prime Minister and Parliament to emphasize that the notion of the exclusive domain (*domaine réservé*) of the head of the state has no legal grounds. In particular, she stresses the variations in the practice of exercising power in these terms under two distinct political situations: when the president and government are from the same political option, and when they are not. She notes that given the political homogeneity of the President and the majority in the National Assembly, the President, as the actual head of the unified party, becomes the focal point in the creation and implementation of the policies for 'his' France, in particular of the country's foreign policy. This defies the stipulations of Articles 20 and 21 of the Constitution, by virtue of which the government, headed by the Prime Minister, "determines and conducts the policy of the nation." The paper devotes considerable space to an analysis of the political influence of cohabitation, i.e. the coexistence of a President of the Republic and a majority in the National Assembly who represent different political orientations. This characterized the political system of France for nine years (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002) during the evolution of the actual dependency on the Presidential and Prime Ministerial power axis (or the Elysée–Matignon axis, as these state organs are commonly referred to) in the process of shaping and conducting the international and European policy of the state. The role of the Minister of Foreign Affairs is taken into account regarding the outcome of these changeable relations.