

JOANNA BRZEZIŃSKA

Uniwersytet Wrocławski

JAN GOLA

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

STAN WYJĄTKOWY JAKO PRZYKŁAD STANU
NADZWYCZAJNEGO W DOKTRYNIE FRANCUSKIEJ
INTERPRETACJA POJĘCIA

UWAGI WSTĘPNE

Wedle teorii „wyjątkowych okoliczności” obowiązującej we francuskiej doktrynie prawa administracyjnego w uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość szczególnego rozszerzenia kompetencji władz administracyjnych, tak by mogły one przedsięwziąć stosowane środki, reagując na wystąpienie atypowych, nadzwyczajnych okoliczności¹. By założenia tej teorii znalazły swoje zastosowanie, konieczne jest wypełnienie trzech zasadniczych przesłanek:

— po pierwsze, istnieje bezwzględny nakaz, by użyte środki zostały zastosowane adekwatnie do nadzwyczajnej sytuacji (jej ocena ma być obiektywna, nie zależy od przesłanek subiektywnych), wśród wydarzeń, które uchodzą za okoliczności wyjątkowe, można wskazać przykładowo: wojnę, katastrofę naturalną, zamach terrorystyczny, strajk służb publicznych o szerokim zasięgu²;

— po drugie, organy administracyjne ze względu na wystąpienie przedmiotowych okoliczności zostają pozbawione na pewien okres możliwości działania zgodnego z zasadą legalizmu, konieczne jest zatem wyeliminowanie tej niemożności³;

— po trzecie, dążenie do przestrzegania praworządności i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, jak również przywrócenia porządku oraz spójnego funkcjonowania służb publicznych, wymaga niekiedy rozszerzenia kompetencji

¹ J. Morand-Deville, *Droit administratif*, Paris 2015, s. 358; S. Guinchard, *Lexiques de termes juridiques 2011*, Dalloz 2011, s. 143.

² R. Drago, *L'état d'urgence et les libertés publiques*, „Revue droit public” 1955, s. 570; G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris 2007, s. 155.

³ Ch. Debbasch, F. Colin, *Droit administratif*, Paris 2008, s. 341–342; Ord. 9 dec. 2005, Allouache et autres.

odpowiednich organów, nawet jeśli pewne swobody obywatelskie muszą zostać ograniczone⁴.

We francuskim prawie administracyjnym zwraca się uwagę, że nie tylko nadzwyczajne są wydarzenia, które determinują zastosowanie teorii „wyjątkowych okoliczności”, nietypowe są również konsekwencje jej zastosowania. Dochodzi bowiem wówczas do czasowego „przejęcia” niektórych kompetencji ustawodawcy przez uprawnione organy administracyjne (zwłaszcza rząd). Ponadto zawężeniu ulega zdolność do korzystania i wykonywania niektórych swobód, co w przypadku braku okoliczności wyjątkowych jest niezgodne z prawem. Dodatkowo w sytuacji nadzwyczajnej to władze administracyjne „rozszerzają” swoje kompetencje kosztem innych podmiotów (wzmacniając swoją pozycję).

W podanym powyżej ujęciu teoria „wyjątkowych okoliczności” obejmuje swoim zakresem dwie klasy zdarzeń, pierwsza określana jest mianem stanu oblężenia (*état de siège*), druga zaś stanu wyjątkowego (*état d'urgence*). Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania przedmiotem przedstawionych rozważań będzie wyłącznie analiza drugiego z reżimów specjalnych.

We francuskim prawie administracyjnym termin „stan wyjątkowy” określa jeden ze szczególnych reżimów prawnych (obok stanu wojennego i stanu oblężenia)⁵, który wymaga zastosowania atypowych środków prawnych⁶. Wprowadzony na podstawie ustawy z 1955⁷ r., może zostać zastosowany na terytorium całego państwa bądź tylko na wybranych jego obszarach, w departamentach zamorskich i na terenach zamorskich na podstawie art. 74 Konstytucji oraz w Nowej Kaledonii, powodując jednocześnie rozszerzenie zwyczajowych kompetencji, zarówno władz cywilnych, jak i administracyjnych⁸. Wskazanego rozszerzenia oraz wzmocnienia uprawnień poszczególnych organów i służb, jak podkreślają przedstawiciele prawa administracyjnego, należy poszukiwać w konieczności przeciwdziałania zróżnicowanym zagrożeniom, które mogą stanowić poważne zakwestionowanie ładu i porządku publicznego we Francji (np. zamieszki, zamachy terrorystyczne), lub takim wydarzeniom, które ze względu na swoją specyfikę (właściwości, naturę, przebieg, natężenie), przybierają postać klęski o szerokim zasięgu (powódź, trzęsienie ziemi).

Tym samym „stan wyjątkowy” jest nadzwyczajną reakcją na nadzwyczajnie negatywne okoliczności (bez względu na ich etiologię), stwarzające realne zagrożenie prawidłowego i spójnego funkcjonowania państwa, czym uzasadnia się

⁴ Wskazany katalog przesłanek przyjmuję za R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris 1998, s. 1001–1002.

⁵ <http://www.droitpublic.net/spip.php?article5390>.

⁶ J. Robert, J. Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris 2009, s. 119–120.

⁷ Ustawa n° 55–385 z 3 kwietnia 1955 dotycząca stanu nadzwyczajnego, zmodyfikowana następnie przez ustawę n° 55–1080 z 7 sierpnia 1955 i ordonans n° 60–372 z 15 kwietnia 1960.

⁸ S. Guinchard, *op. cit.*, s. 350.

temporalną zmienność zakresu kompetencji oraz procedur szczególnych, obowiązujących w okresie jego obowiązywania w administracji państwowej⁹.

REGULACJA „STANU NADZWYCZAJNEGO” Z PERSPEKTYWY HISTORYCZNEJ

Pierwotna koncepcja wprowadzenia prawnej regulacji „stanu wyjątkowego” pojawiła się w administracyjnym prawie francuskim stosunkowo niedawno¹⁰. Pierwszym aktem prawnym dotyczącym tego wyjątkowego reżimu była ustawa z 3 kwietnia 1955 r. w sprawie jego ustanowienia¹¹. Jej przyjęcie było związane z wydarzeniami z Algierii, gdzie w listopadzie 1954 r. doszło do zamachów. Na przestrzeni ostatnich sześciu dekad, od momentu promulgowania wskazanej ustawy z 1955 r., aż do listopada 2015 r. stan wyjątkowy wprowadzano we Francji pięciokrotnie:

— w 1955 r. — ze względu na zamachy podjęte przez algierski Front Wyzwolenia Narodowego, począwszy od listopada 1954 r. stan wyjątkowy obejmował departamenty, które tworzyły Algierię francuską¹²;

— w 1958 r. — po uderzeniu Algierii stan wyjątkowy wprowadzono w dniu 13 maja 1958 r. na trzy miesiące na terytorium metropolii, począwszy od 17 maja 1958 r.;

— w 1961 r. — stan wyjątkowy wprowadzono na całym terytorium metropolii, począwszy od 22 kwietnia 1961 r., po dokonaniu puczu przez generałów algierskich. Przedłużano go kilka razy, aż do 31 maja 1963 r.;

— w 1984 r. — w grudniu 1984 r. stan wyjątkowy wprowadzono w Nowej Kaledonii¹³;

⁹ G. Cornu, *op. cit.*, s. 946; F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique dudroit humanitaire*, Paris 2006, s. 240–241; H.P. Gasser, *Les normes humanitaires pour les situations de troubles et tensions internes*, „Revue international de la Croix Rouge”, n 801, mai–juin 1993, s. 238–244.

¹⁰ Zob. poglądy przedstawicieli doktryny prawa polskiego dotyczące stanów nadzwyczajnych: M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 11 n.; G. Krawiec, *Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe a uprawnienia organów administracji publicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo — powinność czy gwarancja?*, t. 2. *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, red. T. Miłkowski, Sosnowiec 2015, s. 25 n.

¹¹ P. Caille, *L'état d'urgence. La loi du 3 avril 1955 entre maturation et denaturation*, „Revue droit public” 2007, nr 2, s. 323 n.

¹² Loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie; décret n°55-386 du 6 avril 1955, application de l'état d'urgence en Algérie dans les circonscriptions de Tizi-Ouzou, Batna, Tebessa; décret n°55-1147 du 28 août 1955 extension à tout le territoire algérien de l'état d'urgence; loi n°55-1080 du 7 août 1955 relative à la prolongation de l'état d'urgence en Algérie; Loi n°58-487 du 17 mai 1958 déclarant l'état d'urgence sur le territoire métropolitain pour 3 mois; décret n° 61-395 du 22 avril 1961 portant déclaration de l'état d'urgence

¹³ Arrêté 85-35 du 12 janvier 1985 du Haut-commissaire de la République adopté sur le fondement de la loi de 1955 et de l'article 119 de la loi n°84-821 du 6 septembre 1984 portant statut

— w 2005 r. — stan wyjątkowy zadekretowano 8 listopada 2005 r., aby zakończyć zamieszki na przedmieściach. Umożliwiono wówczas prefektom zastosowanie w strefach zagrożenia godziny policyjnej. Stan ten wprowadzono w 25 departamentach, większość z nich usytuowana była w obszarze Ile de France¹⁴.

Należy podkreślić, że od 1960 r. na podstawie ordonansu n° 60–372 z 15 kwietnia 1960 r.¹⁵ Prezydent i rząd mogą podejmować deklarację wstępną dotyczącą zastosowania stanu wyjątkowego, który jest wprowadzany w drodze dekretu przez Radę Ministrów. W dekretych tym zostaje wskazany okręg (bądź okręgi), w których zaczyna on obowiązywać¹⁶.

Tymczasem, z perspektywy chronologicznej, po raz szósty stan wyjątkowy został wprowadzony we Francji w ubiegłym roku, na skutek krwawych zamachów dokonanych w Paryżu i Saint-Denis, wieczorem z 13 na 14 listopada 2015 r. Reżim szczególnie zadekretowano niemal natychmiast na polecenie Rady Ministrów, która zebrała się wieczorem 14 listopada 2015 r., obawiając się ponowienia ataków terrorystycznych, pierwotnie stan wyjątkowy przedłużono na trzy miesiące ustawą z 20 listopada 2015 r.¹⁷, a ponownie w ustawie z 19 lutego 2016 r.¹⁸ Następnie po raz kolejny zdecydowano o jego utrzymaniu w ustawie z 20 maja 2016 r. na dwa miesiące (do dnia 26 lipca 2016 r.)¹⁹. Spoglądając na etapy wprowadzenia przedmiotowego stanu nadzwyczajnego, należy zwrócić uwagę, że choć został on wprowadzony w listopadzie 2015 r., ze względu na obawę powtórzenia zamachów terrorystycznych, a zwłaszcza zważywszy na ewentualne zamieszki towarzyszące zbliżającemu się Euro 2016, przedłużano go już trzykrotnie (odpowiednio ustawy z 20 listopada 2015, 19 lutego 2016, 20 maja 2016).

du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances; état de siège prolongé par la loi n°85-96 du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

¹⁴ Décret n° 2005-1386 du 8 novembre 2005 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955; décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005, relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955; loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955; Conseil d'Etat, ORD., 14 novembre 2005, Rolin, requête numéro 286835, publié au recueil); <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/11/15/la-legalite-de-crise-et-letat-durgence/>.

¹⁵ Ordonnance n 60 – 372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la loi n 55-385 du 3 avril 1955 instituant en etat d'urgence; https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000517669.

¹⁶ Conseil d'Etat, ORD., 14 novembre 2005, Rolin, requête numéro 286835, publié au recueil.

¹⁷ Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions (1); <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031500831&categorieLien=id>.

¹⁸ Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (1); <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032079090&categorieLien=id>.

¹⁹ Loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (1); <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/lo/2016/5/21;Etat-d-urgence-et-autres-regimes-d-exception>; <http://www.vie-publique.fr/actualite/faq-citoyens/etat-urgence-regime-exception/>.

Dominującym celem środków występujących we wskazanych ustawach jest dążenie francuskiego ustawodawcy do rozwoju strategii przyspieszania wykrywania i destabilizowania działań terrorystycznych planowanych bądź realizowanych bezpośrednio na terytorium Francji. Prawidłowość ich stosowania jest uściślana kontrolami organów administracyjnych, które sprawdzają zasadność oraz zakres oddziaływania podejmowanych środków²⁰. Dodatkowo, w dalszej perspektywie czasowej mają one za zadanie utrudnić, a nawet uniemożliwić realizację aktów naruszających bezpieczeństwo publiczne, w szczególności przez zakaz podejmowana wszelkich form aktywności, które mogą je multiplikować.

Wedle wstępnego, prowizorycznego bilansu w ciągu sześciu miesięcy obowiązywania stanu nadzwyczajnego we Francji (w okresie od listopada do maja 2015 r.) wykonano łącznie 3549 rewizji, skonfiskowano 743 sztuki broni, w wyniku 592 zatrzymań zostało aresztowanych 56 osób. Obecnie toczy się debata nad ustawą zaostrzającą katalog środków stosowanych w czasie stanu wyjątkowego²¹. Wśród licznych postulatów szczególnego znaczenia nabierają dwie propozycje — wedle pierwszej policjant lub żandarm nie będzie podlegał karze, jeśli odda strzał ze swojej broni (w przypadku, gdyby zachodziła taka konieczność) do osoby, która właśnie popełniła zabójstwo albo której zachowanie wskazuje na zamiar zabójstwa. Druga kwestia dotyczy możliwości zastosowania przez organy wymiaru sprawiedliwości kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości wcześniejszego warunkowego zwolnienia wobec sprawców aktów terrorystycznych²². Zważywszy na częstotliwość i skalę dokonywanych obecnie we Francji zamachów, należy pozytywnie ocenić proponowane zmiany legislacyjne.

PODZIAŁ KOMPETENCJI W CZASIE STANU NADZWYCZAJNEGO

Przewidziany na podstawie ustawy n° 55-385 z 3 kwietnia 1955 r.²³ stan wyjątkowy, to środek, który może zostać wprowadzony przez Radę Ministrów w drodze dekretu albo: 1) w przypadku poważnego zagrożenia, skutkującego zamachami na porządek publiczny i sprawne funkcjonowanie państwa, albo 2) w przypadku klęski żywiołowej (naturalna katastrofa o wyjątkowo dużym zasięgu). Pozwala on na wzmocnienie kompetencji władz administracyjnych w celu dążenia do

²⁰ Ch. Debbasch, F. Colin, *op. cit.*, s. 341–342.

²¹ Prolongation de l'état d'urgence jusqu'au 26 juillet; <http://www.gouvernement.fr/argumentaire/prolongation-de-l-etat-d-urgence-jusqu-au-26-juillet-4425>.

²² Alors que Manuel Valls veut prolonger l'état d'urgence jusqu'à la fin juillet, France info vous rappelle ce que cela signifie; <http://www.franceinfo.fr/emission/expliquez-nous/2015-2016/expliquez-nous-2015-2016-du-21-04-2016-21-04-2016-05-40>.

²³ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence; <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>.

zniwelowania lub zminimalizowania zróżnicowanych niebezpieczeństw o zasięgu państwowym, które występują na dużą skalę.

W czasie stanu wyjątkowego swoistemu przekształceniu ulega zakres uprawnień wykonywanych zarówno przez przedstawicieli administracji wysokiego szczebla, jak i niższych rangą urzędników państwowych. Minister spraw wewnętrznych, jak i właściwi prefekci (przede wszystkim urzędnicy ze stref, które pozostają objęte tym reżimem szczególnym) uczestniczą w realizacji obowiązków, które z jednej strony ulegają rozszerzeniu ilościowemu (jest ich więcej), a z drugiej strony zaostrzeniu jakościowemu (są one bardziej surowe).

Katalog środków stosowanych przez ministra spraw wewnętrznych (pod kontrolą sędziego administracyjnego) w czasie stanu wyjątkowego nie jest nadmiernie rozbudowany, jednak można w nim odnaleźć przykłady takich aktywności, które mają na celu zdecydowane przeciwdziałanie wszelkim próbom naruszenia porządku państwowego. Należy wskazać wśród nich²⁴:

— możliwość zastosowania aresztu domowego wobec wszystkich osób, których zachowanie stanowi realne niebezpieczeństwo lub poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (art. 6²⁵ ustawy z 3 kwietnia 1955 o stanie wyjątkowym). Może on być zastosowany wobec każdej osoby, co do której istnieją poważne przesłanki, by uznać, że może się ona przyczynić do zakłócenia spójnego funkcjonowania organów państwowych. Osoba podlegająca wspomnianemu nakazowi może być zmuszona do pozostania w oznaczonym miejscu przez określony czas (do 12 godzin na dobę), przy czym musi się okresowo stawiać przed organami ścigania (Policja lub Żandarmeria). Częstotliwość stawiennictwa określa minister spraw wewnętrznych bądź właściwy prefekt i nie może ono przekroczyć trzech razy w ciągu dnia (niezbędne jest oznaczenie, czy obejmuje ono także niedziele i dni świąteczne). W tym czasie osoba ta może również zostać zobowiązana do

²⁴ R. Drago, *op. cit.*, s. 670.

²⁵ Art. 6 Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence: „Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie. La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures. [...] 1° L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés; <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350> 2° La remise à ces services de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Il lui est délivré en échange un récépissé, valant justification de son identité en application de l'article 1er de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu”; <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>.

oddania uprawnionym organom paszportu lub każdego innego dokumentu potwierdzającego jej tożsamość w zamian za pokwitowanie poświadczające tożsamość (oznaczyć w nim należy datę i warunki zwrotu pobranego dokumentu tożsamości)²⁶;

— rozwiązywanie stowarzyszeń oraz grup, które biorą udział w dokonywaniu zamachów na przykład publiczny, jak również takich grup, które je ułatwiają lub inicjują czy wykonują (działania te odbywają się w porozumieniu z Radą Ministrów i na podstawie wydanego przez nią dekretu);

— rewizje w każdym miejscu (przede wszystkim w miejscu zamieszkania) i o każdej porze dnia lub nocy, z wyłączeniem miejsc objętych wykonywaniem mandatów parlamentarnych lub specyficznych aktywności zawodowych (np. adwokata, sędziego czy dziennikarza). W decyzji o zastosowaniu rewizji niezbędne jest oznaczenie miejsca i czasu jej dokonania, a odbywa się ona w obecności terytorialnie właściwego oficera Policji sądowej (art. 11)²⁷;

— wszelkie środki podjęte w celu przeciwdziałania przekazywaniu treści pochwalających terroryzm lub nakłaniających do wykonywania aktów terrorystycznych poprzez kontrolę i blokowanie stron internetowych²⁸;

— zaawansowany nadzór nad międzynarodową komunikacją elektroniczną oraz nad połączeniami i korespondencją²⁹.

W porównaniu ze środkami, których dysponentem pozostaje minister spraw wewnętrznych, prefekci mają do dyspozycji niezwykle rozbudowany aparat metod reakcji na ewentualne negatywne działania podmiotów zakłócających bezpieczne funkcjonowanie państwa w wymiarze lokalnym. Ich zastosowanie zależy od stopnia zintensyfikowania przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz zasięgu obszaru, na którym go zadekretowano. Należy wśród nich wskazać:

— zakaz wszelkich manifestacji odbywających się w miejscach publicznych. Wprowadzenie przedmiotowego środka nie wynika obligatoryjnie ze specyfiki stanu wyjątkowego, jest on jednak dozwolony i zależy od uznania prefekta (wprowadzany jest na podstawie stosownego zarządzenia);

— przeprowadzanie uzasadnionych rewizji (we wszystkich miejscach) na warunkach analogicznych do tych, jakie obowiązują w przypadku, gdy zarządza je minister spraw wewnętrznych³⁰;

²⁶ Ch. Denizeau, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 2010, s. 152–153.

²⁷ P. Laurent Frier, J. Petit, *Droit administratif*, Paris 2015, s. 86–87.

²⁸ P. Cossalter, *Légalité de crise et état d'urgence*, „Revue générale du droit” on line, 2015, numéro 22919 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=22919).

²⁹ Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales (1); <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031549747&categorieLien=id>.

³⁰ D. Besle, *Les pouvoirs du préfet à l'égard de l'organisation des centres d'incendie et de secours*, AJDA 2009, s. 609; C. Goyard, *A propos du Préfet de police*, RA 1981, s. 90.

— areszt domowy wobec każdej osoby, której zachowanie stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego;

— zarządzenie pozbawienia broni i amunicji (także broni przeznaczonej do polowań), aż do zakończenia stanu nadzwyczajnego;

— zakaz poruszania się (w zarządzeniu) osób i pojazdów w oznaczonych miejscach i o oznaczonych porach³¹;

— ustanowienie (w zarządzeniu) stref ochrony lub bezpieczeństwa, gdzie przebywanie osób ma charakter reglamentowany;

— zakaz pobytu na obszarze części lub całości departamentu każdej osoby, która utrudnia lub zamierza w jakikolwiek sposób utrudniać aktywność władz publicznych;

— zarządzenie (w zarządzeniu) zamknięcia sal, w których odbywają się spektakle, lub miejsc publicznych spotkań o zróżnicowanym pochodzeniu (stadiony, targi, festyny);

— zakaz (w zarządzeniu) spotkań inicjujących lub wzmagających zamieszki o charakterze generalnym lub indywidualnym³²;

— zakaz (w zarządzeniu) sprzedaży materiałów łatwopalnych, produktów naftowych (benzyny), w pojemnikach do transportu, a także zakaz ich transportu przez poszczególne osoby.

Istotny pozostaje fakt, że Zgromadzenie Narodowe i Senat są bezzwłocznie informowane o wszelkich środkach podjętych przez rząd w czasie stanu nadzwyczajnego. Zarówno Zgromadzenie, jak i Senat mogą żądać każdej informacji uzupełniającej o zastosowanych metodach działania, ponadto mogą one także, w ramach kontroli i oceny, poddać sprawdzeniu każdą informację o rodzaju środków zastosowanych przez odpowiednie służby³³.

Spoglądając na wskazany dwupodział kompetencji władz administracyjnych, można odnieść wrażenie, że ich zakres oraz skala zdecydowanie różnią się od siebie. Centralne decyzje w zakresie zastosowania środków reakcji na sytuacje nadzwyczajnie szkodliwe dla funkcjonowania państwa pozostają zarezerwowane dla ministra spraw wewnętrznych. Wśród nich dwa zyskują znaczenie dominujące — jest to areszt domowy i rewizja. Mimo że poważnie ograniczają one korzystanie z niektórych swobód obywatelskich, to znaczna częstotliwość ich stosowania we Francji³⁴, zwłaszcza w okresie ostatnich kilku miesięcy, wskazuje na zasadność ich występowania w katalogu metod stosowanych w stanie wyjątkowym. Jedno-

³¹ Por. P. Bernard, *Le préfet de la République. Le chêne et l'olivier*, Paris 1992.

³² G. Pambou-Tchivounda, *Recherche sur l'urgence en droit administrative français*, RDP 1983, s. 81.

³³ Prolongation de l'état d'urgence gare aux droits des citoyen(ne)s !; <http://www.humanite.fr/prolongation-de-letat-durgence-gare-aux-droits-des-citoyennes-607684>.

³⁴ Alors que Manuel Valls veut prolonger l'état d'urgence jusqu'à la fin juillet, France info vous rappelle ce que cela signifie; <http://www.1franceinfo.fr/emission/expliquez-nous/2015-2016/expliquez-nous-2015-2016-du-21-04-2016-21-04-2016-05-40>.

częściej wydaje się, że zakres działania prefektów pozostaje bardziej rozbudowany, w ich przypadku wskazane sposoby eliminowania zagrożeń dla obywateli oraz dla państwa koncentrują się przede wszystkim na określeniu lokalnych niebezpieczeństw wraz ze wskazaniem sposobów zapobiegania im. Finalnie zatem reagowanie na zróżnicowane zagrożenia o nadzwyczajnym charakterze we Francji można by chyba, bez ryzyka popełnienia nadużycia, określić jako system wertykalno-horyzontalny. Jego odzwierciedleniem pozostają bowiem z jednej strony skoncentrowane przez ministra spraw wewnętrznych uprawnienia do podjęcia radykalnej interakcji na wyjątkowo negatywne zachowania o poważnych konsekwencjach, w wyniku której może dojść do ograniczenia swobód jednostek, z drugiej strony jest to rezultat terytorialnej aktywności prefektów, którzy dbając o bezpieczeństwo lokalnych społeczności, wdrażają system regionalnie uwarunkowanych narzędzi w celu jego wzmacniania.

ARTYKUŁ 16 KONSTYTUCJI A STAN WYJĄTKOWY

W prawie francuskim organy administracyjne zyskują pewne wyjątkowe kompetencje w okresie obowiązywania jednego z reżimów szczególnych (stan wojenny, stan oblężenia oraz stan nadzwyczajny), ale ustawodawca w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności „wyposaża” również w nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta Republiki. Na podstawie art. 16³⁵ Konstytucji zyskuje on szczególne kompetencje, z których może skorzystać jedynie, gdy dochodzi do aktualizacji niezwykle poważnych wydarzeń zagrażających bezpieczeństwu państwa. W przypadku gdy funkcjonowanie instytucji francuskich, niepodległość obywateli, integralność państwa czy też wykonywanie zobowiązań o charakterze międzynarodowym pozostaje zagrożone w sposób poważny i zdecydowany lub

³⁵ Art. 16 Constitution: „Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés (1) d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée”; <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=LEGIARTI000019241008&cidTexte=LEGITEXT000006071194&dateTexte=20140401>.

gdy regularne funkcjonowanie publicznych władz konstytucyjnych jest zagrożone, wówczas prezydent ma prawo, po konsultacjach z premierem, przewodniczącymi izb oraz Rady Konstytucyjnej, powziąć środki uzasadnione wskazanymi okolicznościami. Ma on wówczas prawo stanowić akty z mocą ustawy, o czym informuje obywateli w drodze orędzia. W czasie gdy dochodzi do sprawowania kompetencji Prezydenta w warunkach art. 16, nie może ulec rozwiązaniu Zgromadzenie Narodowe.

Choć dotychczas odnotowano tylko jeden przypadek skorzystania z uprawnień przewidzianych w art. 16 Konstytucji, przedmiotowy przepis poddawany jest poważnej krytyce jako ten, który sprzyja rozwojowi dążeń dyktatorskich³⁶. Przyczyną takiej oceny pozostaje również kolejna okoliczność; po konsultacjach z odpowiednimi władzami (premier, przewodniczący zgromadzeń parlamentarnych oraz Rada Konstytucyjna) to prezydent ostatecznie decyduje o zastosowaniu art. 16 Konstytucji, a ta kompetencja nie podlega żadnej kontroli prawnej. Podejmuje on zatem środki determinowane zaistnieniem konkretnych okoliczności, co oznacza koncentrację w jego ręku kompetencji z zakresu władzy wykonawczej oraz ustawodawczej. Ta kumulacja może być jednak postrzegana niekiedy jako niebezpieczna dla wolności³⁷.

Powyższa charakterystyka pozwala na stwierdzenie, że dokonując porównania reżimu szczególnego, jakim pozostaje stan wyjątkowy oraz art. 16 Konstytucji, można odnieść wrażenie o ich niesymetryczności. Pierwszy powoduje bowiem uchylenie normalnego funkcjonowania kompetencji instytucjonalnych w umiarkowany sposób, ale nie zakłada scentralizowania ani połączenia w ramach jednego uprawnionego organu funkcji ustawodawczych i wykonawczych, drugi zaś po jego zastosowaniu wzmacnia pozycję szefa państwa, pozwalając na połączenie pierwotnie przynależnych mu kompetencji z uprawnieniami szczególnymi, czyli z niego wręcz dyktatora³⁸.

WNIOSKI

Wśród francuskich reżimów szczególnych stan wyjątkowy, obok stanu wojennego oraz stanu oblężenia, jawi się jako najbardziej umiarkowany stan nadzwyczajny, wymagający jednak konieczności dokonywania konkretnych modyfikacji kompetencji niektórych władz administracyjnych lub cywilnych (w sposób rozszerzający) oraz uzasadnionego zawężenia możliwości dysponowania niektóry-

³⁶ Ch. Denizeau, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 2010, s. 151–154; A. Mchowska, K. Wojtyczek, *Prawo francuskie*, t. I, Kraków 2004, s. 55.

³⁷ P. Foillard, *Droit administratif*, Paris 2015, s. 276.

³⁸ F. Rolin, *L'état d'urgence, [w:] 1958–2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, red. B. Mathieu, Dalloz 2008, s. 612; F. Mitterand, *Le Coup d'État permanent*, Paris 1964, s. 127.

mi wolnościami obywatelskimi (swoboda poruszania się czy przebywania w określonych miejscach, swoboda nietykalności osobistej lub miejsca zamieszkania) w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

To, że stan wyjątkowy pozostaje najmniej radykalnym z reżimów szczególnych, nie oznacza, że neutralne pozostają także środki podjęte przez organy administracji państwowej w okresie jego obowiązywania. Z rozbudowanego katalogu wyłaniają się szczególnie dwa z nich, które uchodzą za najbardziej dotkliwe, są to areszt domowy oraz rewizja, mające na celu zablokowanie rozprzestrzeniania się niebezpiecznych zachowań, kwestionujących bezpieczeństwo i ład społeczny. Pośród innych działań o charakterze prewencyjnym najważniejsze znaczenie ma uprawnienie do rozwiązywania wszelkich zrzeseń lub grup, których celem jest destabilizacja porządku publicznego lub podejmowanie takich działań, które ją ułatwiają. Należy jednak podkreślić, że choć katalog uprawnień organów państwowych jest w znacznym stopniu rozbudowany, to jednak wszystkie one mają prowadzić do zapewnienia bezpieczeństwa państwa w wymiarze powszechnym oraz każdego z obywateli w ujęciu partykularnym.

Nie tracąc z pola widzenia możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego w wyniku zaistnienia uzasadnionych przesłanek, należy podkreślić, że niewątpliwie najbardziej drastycznym obecnie powodem jego przedłużenia we Francji był zamach terrorystyczny, którego dokonano w dniu 14 lipca 2016 r. w Nicei na Promenadzie Anglików. Po niezwykle brutalnym ataku, który niespodziewanie uderzył w bezpieczeństwo Francuzów (zginęło w nim ponad 80 osób), Parlament natychmiast opowiedział się za przedłużeniem stanu nadzwyczajnego (po uzgodnieniu stanowiska z rządem) aż do końca stycznia 2017 r.

Niewątpliwie obecne obowiązywanie stanu wyjątkowego we Francji stanowi swoisty, negatywny paradoks, nie zdarzyło się bowiem dotychczas, by od czasu, kiedy zaczęto posługiwać się tym reżimem specjalnym, trwał on w sposób nieprzerwany tak długo (od 13 listopada 2015 do stycznia 2017 — 15 miesięcy!). Taki stan rzeczy skłania do jednoznacznej refleksji, że choć Francja nie pozostaje w stanie wojny z żadnym innym państwem, to nieustannie osłabiają ją zamachy wewnętrzne, a stan wyjątkowy stanowi *de facto* odzwierciedlenie wewnętrznych niepokojów i destabilizacji, jaka towarzyszy różnym regionom kraju. Można by zatem w tym miejscu zaryzykować stwierdzenie, że nadzwyczajnym okolicznościom towarzyszą nadzwyczajne środki bezpieczeństwa, jednak ich nieskuteczność potwierdza tezę, że bez względu na zastosowane metody i sposoby neutralizacji zagrożeń utrwała się przekonanie o braku ich oddziaływania, a także rozprzestrzenia się zastraszanie obywateli.

Przejawem realizacji planu wzmocnienia bezpieczeństwa i podnoszenia jego standardów wobec stale pojawiających się we Francji doniesień dotyczących możliwości ponownego przeprowadzenia zamachów terrorystycznych było wdrożenie operacji Sentinelle, która pozwoliła na zmobilizowanie ponad 10 tys. żołnierzy i według założeń miała się koncentrować na dwóch zasadniczych misjach — kon-

troli przepływu osób oraz miejsc publicznych (granic, dworców i lotnisk), a także na zapewnieniu bezpieczeństwa wielkich imprez masowych. Niestety wbrew oczekiwaniom nie przyniosła ona spodziewanych efektów, a stan wyjątkowy wraz z wszelkimi jego konsekwencjami trwa nadal we Francji, niestety obecnie pogrążonej w żałobie.

STATE OF EMERGENCY IN THE FRENCH DOCTRINE. INTERPRETATION OF THE CONCEPT

Summary

The basic assumption of the article was to make the characteristics of a state of emergency according to French law currently in force. For this purpose, its three key aspects were presented: historical (including historical chronology of the introduction of a state of emergency), detailed scope of competence of the respective administrative services and relationships that exist between Art. 16 of the French Constitution and the provisions of the act that decrees a state of emergency. The conclusion was that, unfortunately, this instrument does not fulfill its essential role of protecting against any attack on national security.