

PARLAMENTY NARODOWE W EUROPIE I ICH UPRAWNIENIA W ZAKRESIE OPERACJI MIĘDZYNARODOWYCH. PRZYPADEK NIEMIEC

THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN MAKING DECISIONS ON INTERNATIONAL OPERATIONS. THE CASE OF GERMANY

Streszczenie: Uprawnienia tych parlamentów narodowych, które dysponują możliwościami współdecydowania o udziale sił zbrojnych w operacjach wojskowych nie są identyczne. Istotą procedur decyzyjnych w demokratycznych warunkach ustrojowych jest uregulowane współdziałanie władzy wykonawczej z władzą ustawodawczą. Świadczy to o demokratycznym charakterze państwa i jego wiarygodności jako partnera. Jakość współdziałania sojuszników zależy od sprawnego udostępniania przez nich zdolności militarnych, a zatem także od efektywnego procesu decyzyjnego w poszczególnych krajach. Zależność między zasadą kontroli parlamentu nad sprawami wojskowymi a koniecznością sprostania zobowiązaniom sojusznikom jest widoczna szczególnie w przypadku Niemiec, dysponujących procedurami decyzyjnymi w zakresie użycia siły militarnej, które cechują silną partycypację władzy ustawodawczej. Aktywne zaangażowanie Niemiec w operacjach militarnych podlega aprobacie Bundestagu. Specjalna komisja Bundestagu odpowiadała za usprawnienie procesu decyzyjnego. Komisja zaproponowała, aby roczny raport dotyczył oceny zdolności Bundeswehry do kooperowania z sojuszniczymi siłami zbrojnymi i zapowiedziała, że zgoda Bundestagu na operacje nie będzie obejmowała konieczności autoryzowania obecności żołnierzy w wielonarodowych centrach dowodzenia/sztabach NATO i samolotach AWACS, o ile nie będą one zlokalizowane na obszarach konfliktu.

Słowa kluczowe: kontrola parlamentarna misji wojskowych, niemiecka polityka bezpieczeństwa, Bundeswehra, Bundestag

Abstract: Not every national parliament vested with the authority to partake in decisions to deploy armed forces in military operations enjoys identical powers. In essence, democratic decision-making procedures govern collaboration between the executive and legislative branches of government. Having such procedures in place is a test of the democratic nature of a state and a prerequisite for its credibility as an international partner. The quality of collaboration among allies depends on their efficiency in deploying military force. It is therefore vital that each participating country be able to make its decisions effectively. The connection between the principle of parliamentary control over military matters and the need to deliver on alliance obligations is evident in Germany whose procedures on the use of military force envision a strong involvement on the part of legislative authorities. Germany's active involvement in military operations is subject to the Bundestag's approval. A special Bundestag committee has been put in charge of streamlining the decision-making process. The committee has proposed that annual reports be filed on the Bundeswehr's capacity to cooperate with allied armed forces

and announced that Bundestag's consent for operations will not be required to authorize the posting of soldiers in multinational command centers of NATO and crews of AWACS's as long as they are not located in conflict areas.

Keywords: Parliamentary Control of Military Missions, German security policy, Bundeswehr, Bundestag

Uwagi wstępne

Uprawnienia tych parlamentów narodowych, które dysponują możliwościami współdecydowania o delegowaniu sił zbrojnych do udziału w operacjach wojskowych, nie są identyczne i są ograniczone w większym czy mniejszym stopniu rolą, jaką w poszczególnych przypadkach przewidział ustawodawca dla egzekutywy. Istotą procedur decyzyjnych w demokratycznych warunkach ustrojowych jest zatem uregulowane, zrównoważone, a przede wszystkim sprawne współdziałanie władzy wykonawczej z władzą ustawodawczą. Świadczy to nie tylko o demokratycznym charakterze państwa, lecz także rzutuje na jego wiarygodność jako partnera i uczestnika międzynarodowych porozumień i systemów bezpieczeństwa.

Kluczowe znaczenie parlamentów narodowych w przypadku delegowania sił zbrojnych do udziału w operacjach międzynarodowych polega na sprawowaniu cywilnej kontroli i tym samym zapewnianiu politycznej legitymizacji decyzjom egzekutywy (Born, Haltiner, Malesic, 2003). Jednak jakość legitymizacji wynikającej ze współdziałania parlamentu jest dość zróżnicowana między poszczególnymi państwami. Zjawisko to zdaje się narastać (Mölling, von Voss, 2015: 3). Ponadto, jak zauważono to już kilka lat temu w przypadku Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (Peters, Wagner, Deitelhoff, 2010: 1), a obecnie można odnieść to do kwestii umacniania wschodniej flanki NATO, sprawa demokratycznej legitymizacji, a więc znaczenie cywilnej kontroli parlamentu zdaje się zyskiwać na aktualności z uwagi na intensywniejszą kooperację rządów i rosnące zaangażowanie ich biurokracji.

Można bowiem zaobserwować rozbieżne tendencje w kształtowaniu się uprawnień parlamentów w decyzjach o udziale wojsk w operacjach militarnych za granicą (Wagner 2006: 3 i nast.). Z jednej strony w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej ubiegających się w latach 90. o członkostwo w NATO i UE doszło do zasadniczych zmian w procedurach decyzyjnych dotyczących wysyłania wojsk za granicę. Z drugiej strony zauważa się, że od zakończenia zimnej wojny nie wystąpił trend wzrostowy, jeśli chodzi o umacnianie prerogatyw parlamentów krajowych w odniesieniu do delegowania sił zbrojnych (Peters, Wagner, 2012: 71).

Wspomniany walor legitymizacyjny nie liczy się w przypadku części państw sojusznicznych, w których parlamenty nie posiadają rozbudowanego uprawnienia w postaci podejmowania decyzji o wysyłaniu wojsk za granicę. Niemcy z silną rolą Bundestagu i uzależnieniem losów operacji od decyzji większości parlamentarnej oraz Francja

ze swoim systemem prezydenckim stanowią doskonałą ilustrację dwóch odmiennych modeli decyzyjnych.

Symptomatyczne jest jednak, że w przypadku państw o silnej dominancie egzekutywy, takich jak Francja i Wielka Brytania, w związku z wojną przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu w Syrii i Iraku, podejmowano konsultacje na forum parlamentów dla uzyskania ich przychylności dla swoich decyzji o zaangażowaniu militarnym. Mogło to oznaczać, że elity polityczne tych krajów zaczęły zdawać sobie sprawę z potrzeby dodatkowej ścieżki legitymizacyjnej dla decyzji podejmowanych przez egzekutywę, które mogą przynosić rozmaite kontrowersyjne z punktu widzenia opinii publicznej skutki.

Jednak rola parlamentu nie ogranicza się do mniej lub bardziej czynnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym. W obliczu rosnącej potrzeby dalszego zacieśniania współdziałania państw sojuszniczych dla zwalczania nowych zagrożeń, rośnie też świadomość, że pomocne może być przy tym także zaangażowanie parlamentarzystów we współpracę międzyparlamentarną, co jak się sądzi, pozwala parlamentom na lepszą ewaluację efektów współpracy militarnej między państwami (Mölling, von Voss, 2015: 3). Uważa się też, że w ten sposób, tj. w ramach międzyparlamentarnej kooperacji dzięki znajomości procedur decyzyjnych w państwie partnera parlamentarzysty mają możliwość oddziaływania na jego politykę bezpieczeństwa, a więc wspierania kooperacji w sprawach wojskowych (Drent, 2014).

Problem ten zaczął nabierać wagi w związku z rosnącymi aspiracjami Unii Europejskiej (Peters, Wagner, Glahn, 2014), a szczególnie w momencie, kiedy Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki stanęły przed koniecznością sformułowania bardziej kompleksowej odpowiedzi na zagrożenia w związku z konfliktami na Ukrainie i Syrii. Konfrontacja z tzw. Państwem Islamskim, czy konieczność rewitalizacji funkcji obronnych NATO poprzez wzmocnienie jego wschodniej flanki nasunęły po raz kolejny liczne pytania o jakość i zasięg sojuszniczej solidarności i funkcje demokratycznej kontroli parlamentów nad operacjami militarnymi (Haesebrouck, 2016). Idzie tutaj o solidarny, bardziej adekwatny podział ciężarów pomiędzy sojusznikami czyli proporcje zaangażowania państw sojuszniczych we wspólne inicjatywy. Realizacja koncepcji *pooling and sharing* i tzw. narodu ramowego implikuje zacieśnianie kooperacji wojskowej na zasadzie tworzenia współzależności między siłami zbrojnymi państw sojuszniczych dysponujących zróżnicowanymi pod względem zdolności wojskowych potencjałami. Ponadto, co ważne z polskiego punktu widzenia, chodzi obecnie także o gotowość polityczną sojuszników i stan ich przygotowania do wypełnienia sojuszniczych zobowiązań w zakresie wspólnej obrony.

Warunkiem *sine qua non* efektywnego współdziałania w zakresie sojuszniczych operacji militarnych jest zatem zdolność partnerów do skutecznego wzajemnego udostępniania zdolności wojskowych. To zaś zależy także od istnienia sprawnego procesu decyzyjnego. Teoretycznie rzecz ujmując, występuje zatem w warunkach systemu demokratycznego pewne napięcie między zasadą kontroli parlamentu nad działaniami egzekutywy w sprawach wojskowych a wymogiem zachowania wiarygodności poszczególnych państw jako niezawodnych sojuszników. Zależność ta jest widoczna szczególnie w przypadku Niemiec, dysponujących procedurami decyzyjnymi w zakresie użycia siły

militarnej cechujących się silną partycypacją władzy ustawodawczej, co odzwierciedla ukształtowane historycznie, ostrożne nastawienie, zwane wcześniej „kulturą powściągliwości” (*Kultur der Zurückhaltung*).

Systematyzacja uprawnień parlamentów

Wyniki badań porównawczych nad rolą parlamentów narodowych m.in. w zakresie współdecydowania w zakresie operacji wojskowych publikuje od lat ośrodek w Genewie *Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (Dietrich, Hummel, Marschall, 2008; Dietrich, Hummel, Marschall, 2010). Dwa kryteria mogą być uznane za miarodajne dla określenia typologii parlamentów europejskich.

Podstawowym, wstępnym kryterium dla określenia roli parlamentu narodowego jest jego zdolność do podejmowania decyzji w sprawie udziału sił zbrojnych w operacjach poza granicami kraju. Większość parlamentów włączana jest do procedury decyzyjnej po podjęciu zasadniczej decyzji przez rząd, a więc w chwili, kiedy nie ma już realnie możliwości wpłynięcia na kształt operacji. W ten sposób parlament pełni funkcję jedynie „notariusza”. Faktycznie prawo parlamentu do współdecydowania (obok egzekutywy) przysługuje zatem tylko niewielkiej liczbie państw.

Dane opracowane przez szwajcarski ośrodek pokazują, że w grupie 29 państw członkowskich UE i/lub NATO bez Albanii i Czarnogóry, to parlamenty 17 spośród nich mogą podejmować w ogóle decyzje o wysłaniu własnych sił zbrojnych poza granice kraju, przy czym nieistotny jest moment, kiedy to następuje, czy albo jeszcze przed, albo po rozpoczęciu operacji oraz niezależnie od tego, czy ich decyzje są wiążące dla rządu, czy też nie.

Przy systematyzowaniu uprawnień parlamentów krajowych należałoby jednak oprzeć się na bardziej miarodajnym kryterium dotyczącym tego, czy udział sił militarnych w operacji międzynarodowej jest uzależniony od uprzedniej zgody parlamentu (*ex ante*).

W 9 spośród 29 państw to parlamenty dysponują silniejszym uprawnieniem, bowiem oprócz tego, że wyrażają też zgodę na udział w operacji jeszcze przed rozpoczęciem operacji, tj. bez ich zgody niemożliwe jest delegowanie sił zbrojnych, to jeszcze w ogóle podejmują decyzję o wysłaniu sił zbrojnych, co może świadczyć o ich silniejszej pozycji względem władzy wykonawczej (Bułgaria, Chorwacja, Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia, Litwa, Słowacja, Włochy). Diametralnie inna sytuacja występuje w 11 państwach, gdzie parlamenty nie mają prerogatywy udzielania zgody na udział sił zbrojnych w operacjach zagranicznych (Belgia, Cypr, Francja, Grecja, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowenia, Węgry, Wielka Brytania).

Należy podkreślić, że Niemcy należą do grupy państw dysponujących uprawnieniem w postaci konieczności uzyskiwania zgody parlamentu na udział sił zbrojnych w operacji, choć Bundestag nie decyduje o wysłaniu Bundeswehry. Bundestag zatem formalnie rzecz biorąc nie posiada tak daleko idących uprawnień jak parlamenty wspomnianej grupy 9 państw.

Nadzór parlamentów nad władzą wykonawczą jest najlepiej wykształcony, kiedy dotyczy ustalania parametrów udziału sił zbrojnych w operacjach międzynarodowych, tj. ustalania zarówno warunków politycznych misji, jak i różnych jej parametrów (zasięg terytorialny, czas trwania, wysokość kontyngentu, etc.) (Dietrich, Hummel, Marschall, 2008; Born, Hänggi 2005: 3-11). Innymi słowy, kryterium to określa w największym stopniu jakość zaangażowania parlamentu w proces decyzyjny.

W przypadku tego kryterium, trzeba podkreślić, znowu jedynie nieliczne parlamenty mają rzeczywiście możliwość określania parametrów operacji i w ten sposób oddziaływania na decyzje egzekutywy. Niemcy są jednym z zaledwie kilku państw (obok Bułgarii, Danii, Estonii, Chorwacji, Litwy, Rumunii, Słowacji i Szwecji), gdzie parlament dysponuje pełnym spektrum uprawnień (określenie mandatu, czasu trwania, wysokości kontyngentu, zasad jego działania, jak i wyposażenia).

Chociaż w większości przypadków uprawnienia parlamentów są dość ograniczone, jeśli chodzi o określanie parametrów udziału sił zbrojnych w operacji, to przynajmniej w większości państw sojuszniczych dysponują one podstawowymi mechanizmami kontrolnymi, pozwalającymi im nadzorować udział sił zbrojnych w operacji. Tworzą je uprawnienia parlamentów w zakresie zatwierdzania budżetu operacji i uzyskiwania informacji o celu i przebiegu misji ze strony egzekutywy. W rzeczywistości są one wykonywane w zróżnicowany sposób, np. w zależności od tego, czy parlamenty opiniują, czy zatwierdzają budżet operacji lub też, kiedy mają prawo zasięgać informacji od egzekutywy – *ex ante* czy *ex post*. Ostatecznie znowu jedynie 10 parlamentów uchwała konkretne budżety operacji i tym samym dysponuje rzeczywistą kontrolę nad operacją (Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowacja, Włochy) (Mölling, von Voss, 2015: 6).

Systematyzacje mają jednak w dużej mierze charakter formalny i mogą nie odzwierciedlać rzeczywistej relacji między władzą wykonawczą a parlamentem. W praktyce, w wielu państwach o formalnie dużych uprawnieniach parlamentu istnieją rozmaite odstępstwa. Dotyczą one z reguły warunków realizacji operacji i charakteru oraz wysokości kontyngentu, jak i ram prawnomiędzynarodowych danej operacji militarnej. Odstępstwa te przejawiają się w przesuwaniu się środka ciężkości w systemie decyzyjnym na korzyść egzekutywy i w efekcie w deprecjonowaniu zasady demokratycznej kontroli parlamentu nad sprawami wojskowymi. Np. udział niektórych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej (Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry) w operacjach NATO nie wymaga zgód parlamentów (Peters, Wagner, 2012: 78), choć pod względem konstytucyjnym część z nich posiada spore uprawnienia w postaci udzielania zgody przed rozpoczęciem operacji (np. Bułgaria, Słowacja).

Inne pragmatyczne podejście wskazuje na fakt, że w gruncie rzeczy spośród czterech członków Sojuszu Północnoatlantyckiego, którzy są kluczowi dla działań NATO ze względu na swoje zdolności militarne, jedynym państwem, które posiada wykształconą zasadę współdziałania parlamentu w procesie decyzyjnym są Niemcy (Brose, 2013: 11).

Niemcy i konstytucyjna rola Bundestagu

Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 1994 r. (Wiefelspütz 2013: 184) przyczyniło się do rozstrzygnięcia kilkuletniej dyskusji, która toczyła się wokół kwestii, czy i w jakim stopniu zjednoczone Niemcy powinny uczestniczyć w operacjach sojuszniczych poza obszarem traktatowym NATO. FTK wskazał, że Bundeswehra może brać udział w operacjach jedynie w ramach tzw. systemów bezpieczeństwa zbiorowego (do których obok Organizacji Narodów Zjednoczonych zaliczono wówczas Unię Zachodnioeuropejską i Sojusz Północnoatlantycki). Orzeczenie otworzyło drogę do udziału Niemiec w operacjach NATO na Bałkanach (w Bośni i przeciwko Republice Jugosławii w 1999 r.) i operacjach w Afganistanie (najpierw na zasadzie koalicjanta USA, a potem w ramach NATO) (Malinowski 2013).

Jednocześnie wydanie orzeczenia stało się punktem zwrotnym w kształtowaniu kontroli parlamentarnej, ponieważ przeniosło ono konstytucyjne prawo współdecydowania na parlament (Wiefelspütz 2013: 396). Oznaczało to, że Bundestag został zobowiązany do aktywnego współdziałania w przygotowywanych przez rząd decyzjach o wysyłaniu sił zbrojnych. Bundestag może jednak tylko reagować na inicjatywy egzekutywy, nie ma samodzielnego prawa do inicjatywy. W praktyce ukształtowała się praktyka, że Bundestag głosował w każdym przypadku, bez względu na to, czy chodziło o mandat dla operacji, przedłużenie misji, czy wielkość kontyngentu Bundeswehry. Najpoważniejszym problemem w związku z tym stało się ryzyko opóźnienia między polityczną deklaracją rządu a udzielanym następnie przez Bundestag mandatem. Część kwestii spornych i niejasnych uregulowała specjalna ustawa z 2005 r. (*Gesetz über die parlamentarische Beteiligung*, 2005: 775). Jej zapisy, przeforsowane przez koalicję SPD/Zieloni, nie wyszły naprzeciw wyzwaniom związanym z kształtowaniem się nowych mechanizmów w NATO (*NATO Response Force*) i UE (grupy bojowe) i były raczej zachowawcze.

Potrzebę pragmatycznych zmian w kierunku przyznania egzekutywie większej autonomii decyzyjnej i uniknięcia długotrwałych debat w Bundestagu uwidoczniły stopniowo różne procesy i zjawiska.

Po pierwsze były to kształtujące się powoli nowe koncepcje konsolidowania i integrowania zdolności wojskowych posiadanych przez sojuszników, co miałyby służyć oszczędnościom środków przeznaczanych na wydatki wojskowe w budżetach narodowych (*pooling and sharing* w UE i *smart defense* w NATO) (Winkelmann 2015: 3). Realizacja tych koncepcji wymagałaby usprawnienia systemu decyzyjnego.

Po drugie, nasilająca się od 2013 r. debata o potrzebie zwiększenia roli międzynarodowej Niemiec, w tym apele, jakie były formułowane przez niemieckich decydentów (prezydenta Joachima Gaucka, minister obrony Ursulę von der Leyen, ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera) i przedstawicieli elit politycznych i eksperckich od 2013 r., odnosiły się *par excellence* do wymiaru militarnego, a ściślej zmiany jakości udziału Niemiec w operacjach sojuszniczych. W trakcie debaty formułowano zalecenia dla praktyki politycznej, mające na celu usprawnienie procedury decyzyjnej

dotyczącej angażowania się militarnego Niemiec, czyli ich udziału w operacjach sojuszniczych w ramach NATO lub UE.

Mimo gotowości do zmian po stronie decydentów w 2014 r. nie było jednak pewności, czy elementy ostrożnego podejścia do użycia siły militarnej w międzynarodowych ramach nie zostaną utrzymane. Kanclerz Merkel z jednej strony zachowywała milczenie, nie udzielając deklaratywnego wsparcia postulatом prezydenta i obu ministrów (Leonard, 2014), ale z drugiej strony jeszcze w 2012 r. wypowiadała się za podjęciem dyskusji w Bundestagu na temat usprawnienia procesu decyzyjnego (Winkelmann, 2015). Urząd kanclerski bowiem pod naciskiem administracji USA był zainteresowany zreformowaniem roli Bundestagu w sankcjonowaniu operacji Bundeswehry, powiększeniem autonomii egzekutywy w polityce bezpieczeństwa i zmniejszeniem ograniczeń ze strony opinii publicznej (Schockenhoff, Kiesewetter, 2012). Celem było wzmocnienie wiarygodności sojuszniczej Niemiec w przypadku przyszłych operacji sojuszniczych (Dyson, 2014: 468-469). Intencja ta napotykała opór ze strony SPD. Jej przedstawiciele wskazywali, że Bundestag nie zablokował jeszcze żadnej operacji sojuszniczej, na którą zdecydował się rząd (Neukirch, 2014).

Ostrożne nastawienie opinii publicznej do stosowania siły militarnej warunkuje podejście egzekutywy i szerszej klasy politycznej do udziału Bundeswehry w takich sojuszniczych operacjach militarnych, które miałyby charakter bojowy. Opinia publiczna jest wyjątkowo uwrażliwiona na ten problem. Społeczeństwo jeszcze bardziej nawet niż elity polityczne nie jest skłonne zaakceptować innego niż ostrożnościowy model, którego zręby zostały wypracowane po zjednoczeniu. Generalnie wśród zarówno decydentów, jak i elit parlamentarnych zauważalny był brak szerszej akceptacji dla ewentualnego ofensywniejszego wariantu zaangażowania. Wydaje się, że to przede wszystkim doświadczenia z udziału Bundeswehry w operacji w Afganistanie w ramach ISAF odpowiadały za to, że zarówno w elitach politycznych, jak i opinii publicznej utrzymywało się niskie poparcie dla udziału Bundeswehry w operacjach zagranicznych (Maull, 2015: 327).

Zalecenia komisji ds. usprawnienia procesu decyzyjnego

Reformą uprawnień Bundestagu zajęła się specjalna komisja parlamentarna pod kierownictwem b. ministra obrony Volkera Rühego (CDU). Komisja przygotowała specjalny raport na temat różnych kwestii politycznych i prawnych dotyczących głębszej integracji Bundeswehry z NATO i w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), jak również roli Bundestagu w procesie decyzyjnym pod kątem jej uelastycznienia (*Unterrichtung*, 2015). Komisja jednoznacznie potwierdziła najważniejszy aksjomat niemieckiej polityki bezpieczeństwa, tzn. fakt, że uzyskiwanie zgody Bundestagu jest nadal konieczne, a udział niemieckich żołnierzy w operacjach bojowych nie jest możliwy bez uzyskania każdorazowo mandatu parlamentarnego.

Z drugiej strony komisja zaleciła jednak legislatywie doprecyzowanie pojęcia operacji, jak również konsekwentne udzielanie Bundestagowi informacji na temat „wojskowych zdolności operacyjnych [Republiki Federalnej Niemiec – KM] w zakresie mul-

tilateralnym” (*militärisch multilateralen Verbundfähigkeiten*), a tym samym na temat zobowiązań Niemiec wobec partnerów w Sojuszu. Komisja wezwała rząd do corocznego składania raportu dotyczącego takich zdolności Bundeswehry. Dokument powinien przedstawiać, w jakich zakresach sojusznicy są uzależnieni od zdolności wojskowych posiadanych przez Bundeswehrę. Zgodnie z intencjami członków komisji istota tego pomysłu polegała na wzmocnieniu świadomości niemieckich elit politycznych w sprawie znaczenia sojuszniczych zobowiązań Republiki Federalnej w ramach NATO.

Właśnie determinanta „sojusznicza” została dość wyraźnie wyartykułowana w sprawozdaniu. Dotyczyło to obecności Niemiec zarówno w Sojuszu Północnoatlantyckim, jak i Unii Europejskiej. Jednym z kluczowych trendów rozwojowych jest wspomniana kwestia wiązania i dzielenia zasobów wojskowych. Sprawozdawcy konstatowali postępujące współzależności między sojusznikami w tej mierze. Niemcy z uwagi na swoje znaczące zasoby wojskowe i dysponent kluczowych zdolności pełnią ważne funkcje w obu strukturach, a także jako niezbywalny uczestnik modernizacji. Można określić tę sytuację jako funkcjonalne uzależnienie sojuszników od Niemiec (*Abschlussbericht 2015*). Niemcy z uwagi na swój specyficzny system decyzyjny, uwarunkowany ostrożnością w sprawach militarnych, potencjalnie mogą utrudniać wspólne sojusznicze przedsięwzięcia (Varwick, 2014; Major, Mölling, 2015; Wagner, 2014).

Komisja stanęła przy tym na stanowisku, że uprawnienie rządu do podejmowania decyzji bez zwłoki zabezpiecza zdolność sojuszniczą Niemiec, tj. gotowość Bundeswehry do udziału w operacji sojuszniczej, w sytuacjach, w których nakazane jest natychmiastowe działanie i terminowe zajęcie się sprawą przez Bundestag jest niemożliwe (*Parlamentsbeteiligung bei Kampfeinsätzen*, 2016).

Trzecie zalecenie komisji dotyczyło sprecyzowania samego pojęcia udziału operacyjnego (*Einsatz*) i ograniczenia zakresu operacji, w których konieczne jest uzyskiwanie akceptacji Bundestagu. Komisja zajęła stanowisko, że zaliczyć do nich można np. misje szkoleniowe i obserwacyjne (liczące do kilkudziesięciu żołnierzy) oraz operacje humanitarne. Mniej wątpliwy był przypadek operacji, służących ratowaniu życia ludzkiego (tzw. *Gefahr im Verzug*).

Jednak co najistotniejsze, zalecenie Komisji dotyczyło też najbardziej chyba newralgicznego aspektu związanego z udziałem Bundeswehry w operacjach sojuszniczych, aspektu, który był swego rodzaju „piętą achillesową” niemieckiego systemu decyzyjnego w odniesieniu do zobowiązań sojuszniczych RFN. Kością niezgody między CDU/CSU i SPD była kwestia rozwiązania ogólnego, polegającego na udzielaniu z góry obowiązującej cały rok zgody Bundestagu na udział żołnierzy Bundeswehry w operacjach NATO w ramach wspólnych załóg samolotów rozpoznania typu AWACS (*Airborne Early Warning and Control System*)¹ lub w ogóle w operacjach NATO (tzw. *Beschluss auf Vorrat*). SPD była przeciwna temu rozwiązaniu, a CDU/CSU miała jednak nadzieję, że komisja mogłaby uczynić przynajmniej pierwszy krok ku temu rozwiązaniu. Kwestia

¹ W orzeczeniu z 7 maja 2008 r. FTK uznał udział żołnierzy Bundeswehry w załogach AWACS-ów i sztabach NATO za udział w operacjach militarnych, co implikowało konieczność uzyskania zgody Bundestagu. *Bundesverfassungsgericht*. Urteil vom 07. Mai 2008 - 2 BvE 1/03, 7.05.2008.

ta już kilkakrotnie zakłóciła stosunki Niemiec z sojusznikami w trakcie operacji NATO (np. w 2011 r., kiedy Sojusz przystąpił do operacji nadzoru przestrzeni powietrznej nad Libią, a rząd Merkel postanowił wycofać żołnierzy Bundeswehry z załóg AWACS-ów. Dla partnerów Niemiec udział żołnierzy niemieckich w strukturach dowodzenia NATO i samolotach AWACS jest logiczną konsekwencją ich członkostwa w Sojuszu. Stanowisko Niemiec jest odbierane jako sprzeczne i niesolidarne i nie do pogodzenia z rolą Niemiec w Sojuszu (Brose, 2013: 5).

Komisja stwierdziła jedynie, że w przyszłości nie będzie już potrzeby uzyskiwania zgody parlamentu w tych przypadkach, kiedy żołnierze Bundeswehry wypełniają funkcje w wielonarodowych dowództwach i sztabach NATO lub UE, pod warunkiem, że te nie znajdują się na obszarach, gdzie toczą się konflikty, albo nie służą bezpośrednio obsłudze użytych tam broni i uzbrojenia (*Unterrichtung*, 2015: 5). Innymi słowy, to kryterium geograficzne (czyli lokalizacja tej części operacji, która wymagała udziału żołnierzy Bundeswehry) miało być podstawą decyzji o udzielaniu zgody przez Bundestag. Politycy CDU/CSU pogodzili się po prostu z tym, że nie będzie zgody na mandat udzielany z góry na okres jednego roku w wypadku operacji NATO na obszarze konfliktu.

Wnioski i zalecenia komisji posłużyły do przygotowania projektu specjalnej ustawy wniesionej przez CDU/CSU i SPD do Bundestagu (*Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischer Beteiligung*, 2016). Głównym celem pomysłodawców było udoskonalenie uprawnień Bundestagu przy operacjach zagranicznych Bundeswehry, aby zabezpieczyć je w obliczu zmieniających się warunków i postępującej integracji wojskowej i jednocześnie wzmocnić tzw. zdolność sojuszniczą Niemiec (*Bündnisfähigkeit*).

Generalnie widoczne były dwie tendencje: jedna do sformalizowania uprawnień Bundestagu w relacji do egzekutywy (wzmocnienie praw Bundestagu w decyzjach dotyczących nadzoru nad operacjami poprzez wprowadzenie dla Bundestagu kompetencji w zakresie oceny i ewaluacji operacji), a tym samym demokratycznej legitymizacji Bundeswehry. Druga do uwiarygodnienia Niemiec w ramach sojuszniczych i jednocześnie tym samym do wzmocnienia ich znaczenia politycznego (zobowiązanie rządu do składania corocznego raportu o operacjach pod kątem występujących współzależności wynikających ze zobowiązań Bundeswehry wobec sojuszniczych sił zbrojnych).

Opozycja zarzucała sprawozdawcom, że projekt ustawy zmierza do obciążenia kompetencji kontrolnych Bundestagu poprzez rezygnację z obowiązku zabiegania egzekutywy o zgodę parlamentu w przypadku częstych operacji małego kalibru polegających na logistycznym wsparciu sił zbrojnych sojuszników czy misjach obserwacyjnych (*Die Linke*). Generalny punkt krytyki dotyczył niepotrzebnego przekształcania Bundeswehry w instrument niemieckiej polityki zagranicznej i dla powstrzymania tego procesu *Die Linke* domagała się zachowania przez Bundestag kompetencji do bezwarunkowego decydowania o operacjach Bundeswehry (Deutscher Bundestag, 2016: 15058). Krytyka Zielonych zmierzała w podobnym kierunku. Podważali oni wprowadzenie kategorii operacji, w których nie byłaby wymagana zgoda Bundestagu na udział żołnierzy Bundeswehry w sztabach i dowództwach międzynarodowych (ze względu na to, że nie zachodzi ryzyko wciągnięcia w konflikt zbrojny) (Deutscher Bundestag, 2016: 15060).

Projekt ustawy został krytycznie oceniony na kolejnym etapie procesu legislacyjnego pod koniec kwietnia 2016 r. również aż przez pięciu z sześciu ekspertów parlamentarnej Komisji ds. weryfikacji wyborów, immunitetów i porządku obrad (*Ausschuß für Wahlprüfung, Immunitet und Geschäftsordnung*), którzy zarzucili projektowi, że nie zwiększa on bezpieczeństwa prawnego i raczej komplikuje sytuację prawną związaną z delegowaniem Bundeswehry (Averdunk, 2016).

Wnioski

Na tle parlamentów w innych państwach europejskich Bundestag dysponuje sporymi praktycznymi uprawnieniami wyrażającymi się w udzielaniu zgody na udział Bundeswehry w operacjach na zasadzie *ex ante*, jak i detalicznym określaniu warunków tego udziału. Wysoki poziom kontroli parlamentarnej misji wojskowych posiadają jeszcze Dania, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Słowacja, Szwajcaria i Szwecja. Przypadek Niemiec pokazuje jednak, że usprawnienie procedur decyzyjnych w zakresie współdziałania parlamentu krajowego (narodowego) odnośnie do delegowania sił zbrojnych do operacji zagranicznych nawet w obliczu rosnących oczywistych zobowiązań sojuszniczych i wymogów strategicznych, jest przedsięwzięciem niezwykle trudnym. Wynika to z przekonania elit politycznych i opinii publicznej, że potrzebują posiadania modelu silnej kontroli cywilnej nad wojskiem, a w szczególności nad stosowaniem siły militarnej.

Proponowana w Niemczech reforma nie miała na celu ograniczenia uprawnień parlamentu, a jedynie zwiększenie zakresu decyzyjnego władzy wykonawczej. Zwolennicy usprawnienia systemu starali się głównie o lepsze przygotowanie Niemiec do udziału w inicjatywach NATO i UE mających na celu większą integrację zdolności wojskowych, a tym samym zachowanie przez Niemcy wpływu na ich kształt. Opór opozycji lewicowej wynikał z dezaprobaty dla większego zaangażowania Niemiec w postępujących procesach integrowania zdolności i zasobów, kluczowych dla wzmocnienia NATO.

Dla newralgicznego punktu reformy lansowanego przez CDU – podejmowania uchwał przez Bundestag w trybie „na zapas”, uprawniającym rząd do decydowania o delegowaniu Bundeswehry do operacji – nie było i nie ma konsensu w obrębie koalicji rządzącej.

Bibliografia

- Abschlussbericht der „Rühe-Kommission” an Bundestagspräsident übergeben (2015), Bundesministerium der Verteidigung, 16.05.2015.
- Averdunk F.L. (2016), *Die Quadratur des Kreises. Experten melden Zweifel an Reform an*, „Das Parlament“ 18.04.2016.
- Born H., Haltiner K., Malesic M. (2003), *Democratic Control of Armed Forces: Renaissance of An Old Issue*, w: *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, H.Born, K.Haltiner, M. Malesic (eds.), Baden – Baden.

- Born H., Hänggi H. (2005), *The use of force under international auspices: Strengthening parliamentary accountability*, DCAF Policy Paper No. 7.
- Brose E. (2013), *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes*, „SWP-Studie“, S 18.
- Bundesverfassungsgericht (2008), Urteil vom 07. Mai 2008 - 2 BvE 1/03, 7.05.2008. http://www.bverfg.de/ces20080507_2bve000103.html [dostęp 15.01.2017]
- Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/153 (2016), 29.01.2016.
- Dietrich S, Hummel H., Marschall S. (2008), *Strengthening Parliamentary „War Powers” in Europe: Lessons from 25 National Parliaments*, DCAF Policy Papers No. 27.
- Dietrich S, Hummel H., Marschall S. (2010), *Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments*. DCAF Occasional Paper No. 21
- Drent M. (2014), *Sovereignty, parliamentary involvement and European defence cooperation*, „Clingendael Report”, The Hague, March 2014
- Dyson T. (2014), *German Defence Policy under the second Merkel Chancellorship*, „German Politics” No. 4.
- Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (2005), „Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 17, Bonn.
- Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischer Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration (2016), Drucksache 18/7360.
- Haesebrouck T. (2016), *Democratic Participation in the Air Strikes Against Islamic State: A Qualitative Coparative Analysis*, „Foreign Policy Analysis” 2016 Vol. 3.
- Leonard M. (2014), *The revenge of the German elite*, <http://blogs.reuters.com/mark-leonard/2014/02/04/the-revenge-of-the-german-elite/?print=&r=> [dostęp 15.01.2017].
- Malinowski K. (2009), *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa*, Poznań.
- Maull H.W. (2015), *Deutsche Außenpolitik nach der „Review 2014“: Zivilmacht 2.0?*, „Zeitschrift für Politik“ Nr. 3.
- Major C., Mölling C. (2015), *Die Zukunft ist europäisch*, „Der Tagesspiegel“ 04.11.2015.
- Mölling C, Voss v.A. (2015), *Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik Parlamentsrechte in Europa im Vergleich: Internationale Militäreinsätze und Beschaffungsprozesse*, FG03-AP Nr. 03.
- Neukirch R. (2014), *Teilen, ohne abzugeben*, „Der SPIEGEL“, 08.12.2014.
- Parlamentsbeteiligung bei Kampfeinsätzen (2016), <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/bricht-auslandseinsatze/403006> [dostęp 17.04.2016].
- Peters D., Wagner W., Deitelhoff N. (2010), *Parliaments and European Security Policy: Mapping the Parliamentary Field*, w: *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, S. Vanhoonacker, H. Dijkstra, H. Maurer (eds.), „European Integration online papers, Special Issue 1, Vol. 14.
- Peters D., Wagner W., Glahn C. (2014), *Parliamentary Control of Military Missions The Case of the EU NAVFOR Atalanta*, RECON Online Working Paper 2011/24.
- Peters D., Wagner W. (2012), *Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich*, „Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation”, Vol. 87(2-3).
- Schockenhoff A., Kiesewetter R. (2012), *Europa sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken: Es ist höchste Zeit*, 30.05.2012.
- Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission (2015), Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5000, 16.06.2015.
- Varwick J. (2014), *Neues Einsatzrecht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 15.10.2014.
- Wagner W. (2006), *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, (DCAF) Occasional Paper – No. 12, Geneva, August 2006.
- Wagner W. (2014), *Bewährter Vorbehalt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 16.10.2014.

- Wiefelspütz D. (2008), *Der Auslandseinsatz der Bundeswehr ud das Parlamentsbeteiligungsgesetz*, Frankfurt a/M.
- Winkelmann U. (2016), *Das Ende der Parlamentsarmee?*, „Deutschlandfunk – Hintergrund“, http://www.deutschlandfunk.de/verteidigungspolitik-das-ende-der-parlamentsarmee.724.de.html?dram:article_id=317643 [dostęp 5.01.2017].