

MALWINA EWA KOŁODZIEJCZAK

Warszawa

ORCID: 0000-0002-2624-4009

ASPEKTY PRAWNO-ORGANIZACYJNE FUNKCJONOWANIA ODPOWIEDNIKA NACZELNEGO DOWÓDCY W SYSTEMIE KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC¹

WPROWADZENIE METODOLOGICZNE

W niniejszym artykule przedstawione zostały uwarunkowania i regulacje dotyczące funkcjonowania odpowiednika polskiego Naczelnego Dowódcy w Niemczech. Doświadczenia niemieckie są istotne pod kilkoma względami. Z jednej strony, można wyróżnić podobieństwa do zagrożeń, celów strategicznych czy polityki bezpieczeństwa². Z drugiej, niemiecki model kierowania bezpieczeństwem narodowym ma ugruntowaną podstawę prawną, strukturę, i jest sprawdzalny.

Celem artykułu jest charakterystyka uwarunkowań wynikających z aktów prawnych, dokumentów strategicznych oraz praktyki (zwyczaju) obowiązujących w Niemczech w zakresie funkcjonowania odpowiednika Naczelnego Dowódcy. Problem główny zawarty został w pytaniu: jakie są uwarunkowania prawno-organizacyjne funkcjonowania odpowiednika Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w Niemczech?

¹ Niniejszy artykuł stanowi wynik części badań prowadzonych przez autorkę i zawartych w szerszej wersji w projekcie: *Miejsce i rola Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym wybranych państw europejskich*, Praca naukowo-badawcza (III.1.8.1.0), Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017. Część badań autorka miała okazję przeprowadzić w trakcie wizyt studyjnych w Niemczech. M. Kołodziejczak brała udział w *Genshagen Summer School* od 19 sierpnia do 25 sierpnia 2015 r., a następnie w listopadzie 2015 r. w kilkudniowych warsztatach *Hybrid Warfare and NATO's response to it* w ramach konferencji *NATO on the way to Warsaw*, a także od 9 do 16 września 2017 r. w *6th European Seminar* organizowanego przez *Bundeswehr Centre for Public Affairs*. W ramach *Genshagen Summer School* oraz *European Seminar* przeprowadziła badania, wywiady eksperckie i konsultacje oraz uczestniczyła w cyklu seminariów poświęconych bezpieczeństwu i obronności z pracownikami niemieckich ministerstw obrony, spraw zagranicznych, parlamentu, think thanków i naukowcami z Niemiec i Polski, a także baz i instytucji *NATO*.

² Podkreślić przy tym należy, że cele strategiczne i wizja polityki bezpieczeństwa Niemiec (ze względu na doświadczenia historyczne i obecną pozycję) są w zdecydowanej części różne od polskich. W kwestiach obronnych cele są tożsame, jednak od paru lat zasadniczą rolę odgrywa wspólna polityka bezpieczeństwa i obronności (*CSDP*, ostatnio także *PESCO*), która u nas jest prowadzona w zdecydowanie mniejszym stopniu.

Problem pomocniczy można sformułować w pytaniu: jakie są rozwiązania prawno-organizacyjne obowiązujące w Republice Federalnej Niemiec z zakresu funkcjonowania Naczelnego Dowódcy, które mogłyby zostać zastosowane na gruncie prawa polskiego? Hipoteza ujęta jest w założeniu, że przyjęte i sprawdzone rozwiązania prawne oraz zasady funkcjonowania odpowiednika Naczelnego Dowódcy (w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym) w RFN są właściwie przygotowane. Co więcej, mogłyby mieć przełożenie na wnioski, które byłyby dobrą podstawą do wskazania zmian prawnych, organizacyjnych czy strukturalnych w Polsce.

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

Omówienie urzędu odpowiednika Naczelnego Dowódcy oraz jego relacji z organami władzy będzie szczególnie istotne w perspektywie porównawczej, gdyż podjęta zostanie próba wskazania rozwiązań w tej materii, które mogłyby być podstawą zmian prawnych, organizacyjnych czy strukturalnych w Polsce, przy uwzględnieniu różnic systemowych. Wydaje się, że doświadczenia, jak i podstawy prawne obowiązujące w RFN pozwalają jednoznacznie wskazać na zadania i kompetencje, a także podległość odpowiednika Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

W niniejszym artykule wprowadzono istotne ograniczenie co do zakresu omawiania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. W Niemczech system kierowania bezpieczeństwem jest także elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. Jest on mocno skompilowany z systemem zarządzania kryzysowego, co także wiąże go z systemem obrony cywilnej. Organizację zarządzania kryzysowego określa tzw. pakiet 12 ustaw stanu wyjątkowego z 1963 r., które były modyfikowane i rozszerzane. Wynika z nich podział systemu bezpieczeństwa na cywilną i militarną obronę i ochronę kraju i ludności, za co w głównej mierze odpowiadają kraje związkowe. Z kolei za system obrony związany bezpośrednio ze stanem obrony odpowiadają władze federalne. Z racji istoty zadań i procedur związanych z funkcjonowaniem Naczelnego Dowódcy na tym zagadnieniu skupia się niniejsza publikacja.

PREZYDENT I KANCLERZ W SYSTEMIE KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM NIEMIEC

Zgodnie z art. 20 Ustawy Zasadniczej³, RFN jest państwem związkowym, a władza państwowa pochodzi od Narodu i sprawowana jest przez organy ustawo-

³ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec została ogłoszona 23 maja 1949 r. Początkowo sędzono, że będzie to akt tymczasowy, stąd brak nazwy konstytucja w tytule. Jak wskazano w art. 146

dawcze, wykonawcze i sędownicze. Obowiązujący w RFN system kanclerski daje kanclerzowi wysoką pozycję i to on odgrywa zasadniczą rolę w systemie kierowania bezpieczeństwem. Jednak władza wykonawcza w Niemczech złożona jest z dwóch organów – prezydenta federalnego, który pełni funkcję głowy państwa oraz rządu federalnego. Zgodnie z art. 54-61 Ustawy Zasadniczej, prezydent wybierany jest przez Zgromadzenie Federalne (złożone z posłów do *Bundestagu* oraz przedstawicieli wybranych przez parlamenty krajowe), bez przeprowadzenia debaty. Rola prezydenta jest istotnie ograniczona i sprowadza się w zasadzie do pełnienia funkcji reprezentacyjnych – reprezentuje Federację w stosunkach międzynarodowych, zawiera umowy międzynarodowe i akredytuje przedstawicieli dyplomatycznych. Prezydent mianuje i odwołuje sędziów federalnych, urzędników federalnych, oficerów i podoficerów oraz może stosować prawo łaski. Może też delegować te uprawnienia. Prezydent mianuje ministrów, ale w tym wypadku wniosek kanclerza jest dla niego wiążący. Może też żądać od kanclerza informacji o polityce rządu i stanie aktualnych spraw (Banaszak 2005: 87).

Przy zwyczajowej procedurze kanclerz powoływany jest przez *Bundestag* bezwzględną większością głosów. Z kolei, jak wskazuje art. 64 Ustawy Zasadniczej, poszczególni ministrowie są powoływani i odwoływani przez prezydenta, ale na wniosek kanclerza. Zgodnie z art. 65 kanclerz ustala kierunek i wytyczne polityki oraz bierze za nią odpowiedzialność. Mimo wytycznych, każdy minister federalny kieruje samodzielnie i na własną odpowiedzialność swoim resortem. W przypadku niezgodności, ostateczną decyzję podejmuje rząd, jednak „kanclerz rozstrzyga o działalności poszczególnych ministrów oraz o ich liczbie” (Banaszak 2005: 91).

FEDERALNE MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ I SIŁY ZBROJNE W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO NIEMIEC

Niemiecka polityka bezpieczeństwa sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony obywatelom RFN, terytorialnej integralności, suwerenności oraz wnieśnieniu istotnego wkładu w tworzenie ładu międzynarodowego. Zasady te wynikają z Ustawy Zasadniczej, ale również z interesów RFN oraz z Białej Księgi. Fragment *Aneksu 2 do Wytycznych Polityczno-Obronnych Resortu Obrony* z 18 maja 2011 r. wskazuje, że „obecnie zdefiniowane interesy RFN to: przeciwdziałanie i tłumienie kryzysów oraz konfliktów międzynarodowych, które wpływają na bezpieczeństwo RFN i jej sojuszników, wiarygodne przedstawienie stanowiska RFN w polityce zagranicznej i międzynarodowej; wzmacnianie bezpieczeństwa i partnerstwa transatlantyckiego i europejskiego, wspieranie na arenie międzynarodowej praw człowieka i zasad

„niniejsza Ustawa Zasadnicza, po urzeczywistnieniu jedności i wolności Niemiec, obowiązująca cały Naród Niemiecki, utraci moc obowiązującą w dniu, w którym wejdzie w życie konstytucja przyjęta w drodze swobodnej decyzji Narodu Niemieckiego”. Takie brzmienie artykułu ten uzyskał w 1990 r. na mocy art. 4 nr 6 Układu Zjednoczeniowego z 31 sierpnia 1990 r. (*Konstytucja Niemiec* 2008: art. 146).

demokratycznych, zapewnienie wolnego handlu, dostępu do mórz i oceanów oraz do surowców naturalnych” (Mickiewicz 2012: 179). Misja polityki bezpieczeństwa opiera się zatem nie tylko na wytycznych konstytucyjnych, ale także na wartościach, interesach i strategicznych priorytetach Niemiec.

Zgodnie z art. 87a Ustawy Zasadniczej, siły zbrojne powoływane są przede wszystkim w celach obronnych. W razie zaistnienia stanu obrony i stanu napięcia siły zbrojne są upoważnione do ochrony obiektów cywilnych i wykonywania zadań związanych z regulacją ruchu drogowego, o ile jest to konieczne dla wypełniania zadań obronnych. W przypadku konieczności obrony albo działań związanych z wystąpieniem stanu napięcia, siły zbrojne mogą wspierać działania policji. Co istotne, siły zbrojne mogą zostać użyte w celu obrony istnienia demokratycznego porządku konstytucyjnego Niemiec i zwalczania zorganizowanych i uzbrojonych na sposób wojskowy powstańców.

Warto przytoczyć, jak rozumiane jest pojęcie dowodzenia, które zostało określone już w *Regulaminie wojsk lądowych Bundeswehry* w latach 90. Dowodzenie to twórcza działalność, sztuka, która bazuje na charakterze, możliwościach, a nawet sile ducha dowódcy (Wolejszo 2013: 67).

W Białej Księdze z 2016 r., dokładnie określone zostały zadania i aktualna misja *Bundeswehry*. Niemniej jednak, porównując misję ujętą w Białej Księdze z 2006 r. wiele poruszanych aspektów jest tożsamy. Zgodnie z treścią *Białej Księgi 2006, Bundeswehra* jest narzędziem kompleksowej i aktywnej niemieckiej polityki bezpieczeństwa i obrony, której misją są: gwarancja zdolności działania w dziedzinie polityki zagranicznej, przyczynianie się do wzmocnienia europejskiej i światowej stabilizacji, zapewnienie wsparcia obronnemu sojusznikom, sprzyjanie wielonarodowej współpracy i integracji (*White Paper* 2006: 13). *Bundeswehra* to ważne narzędzie mające pomagać w osiągnięciu strategicznych priorytetów niemieckiej polityki bezpieczeństwa. W związku z ciągłym rozwojem międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa i silnego zaangażowania w działania *NATO* i UE, konieczne jest uaktualnianie i dostosowanie zakresu zadań *Bundeswehry* (*White Paper* 2016: 88). Wśród głównych zadań *Bundeswehry* wymienić można:

- obronę niemieckiej suwerenności i integralności terytorialnej oraz obywateli;
- przyczynianie się do wzmocnienia odporności państwa i społeczeństwa na zagrożenia zewnętrzne;
- wspieranie i zapewnianie zdolności Niemiec do podejmowania działań w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- współdziałanie z partnerami i sojusznikami, celem przeciwdziałania zagrożeniom (w tym na szlakach handlowych);
- promowanie bezpieczeństwa i stabilności w ramach międzynarodowej współpracy;
- przyczynianie się do obrony sojuszników i ochrony ich obywateli;
- wzmocnienie integracji europejskiej, partnerstwa transatlantyckiego i współpracy wielonarodowej (tamże: 90-91).

Do zadań *Bundeswehry* zaliczyć można nie tylko obronę narodową i zbiorową w ramach działań *NATO*, ale także prowadzenie zadań obronnych na terytorium Niemiec,

obronę przed atakami terrorystycznymi i przed zagrożeniami hybrydowymi, a także wzmacnianie transatlantyckich i europejskich zdolności obronnych. Od kilkunastu lat ważną rolę odgrywają także zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym współpraca cywilno-wojskowa, pomoc w czasie kryzysu i usuwanie jego skutków, monitorowanie i zabezpieczenie niemieckiej przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych oraz misje ratownicze, ewakuacyjne, udzielanie pomocy w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, poważnych wypadków, stanów nadzwyczajnych i niezbędnej pomocy międzyresortowej, a także udział w działaniach antyterrorystycznych (*White Paper* 2016: 92). Pewne uporządkowanie w tym zakresie wprowadziła Dyrektywa Dowodzenia z 30 maja 2008 r. – *Verantwortlichkeiten für Einsätze w Bundeswehr im Ausland sowie für Hilfeleistungen bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen im In- und Ausland sowie beisonstigen Fällen der Amtshilfe* (Obowiązki odnośnie do działań *Bundeswehry* za granicą, a także ulgi w przypadku klęsk żywiołowych i szczególnie ciężkich wypadków w Niemczech i za granicą, a także inne przypadki wsparcia międzyresortowego). Istotny w tym zakresie był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 1994 r., na którego podstawie formalnie umożliwiono RFN wykonywanie zobowiązań sojuszniczych, podkreślając jednocześnie, że są to kwestie polityczne, a nie konstytucyjne (Mickiewicz 2012: 182).

Powyższe zadania wynikają w dużej mierze z Ustawy Zasadniczej, gdyż w art. 35 zapisano, że w celu niesienia pomocy w przypadku klęsk żywiołowych lub przy szczególnie ciężkich, nieszczęśliwych wypadkach każdy kraj związkowy może wezwać siły policji innego kraju, siły i jednostki innych rodzajów administracji oraz Federalnej Służby Ochrony Granic i sił zbrojnych. Z kolei, gdy klęska żywiołowa lub nieszczęśliwy wypadek obejmuje terytorium więcej niż jednego kraju związkowego, Rząd Federalny może nakazać rządowi krajowemu oddanie sił policji do dyspozycji innych krajów związkowych oraz użycie jednostek Federalnej Służby Ochrony Granic i sił zbrojnych dla wsparcia sił policji.

Coraz bardziej istotne są zadania związane z szeroko pojętymi zagrożeniami terrorystycznymi i cybernetycznymi. Gotowość do realizacji tych zadań przyczynić się ma do prowadzenia nowoczesnej dyplomacji obronnej, budowania potencjału i interoperacyjności także poprzez międzynarodową integrację i współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Warto przytoczyć słowa gen. Hartmuta Baggera, Głównego Inspektora *Bundeswehry* (szef sztabu) w latach 90. Twierdził on m.in., że w przyszłości zwiększy się możliwość zdarzeń bojowych podobnych do uderzeń terrorystycznych w dużych kompleksach nowoczesnych państw, a duży wpływ na zagrożenia w Europie będą miały względy religijne. Już wówczas wskazywał on konieczność zwiększenia potencjału operacyjnego i działań wobec kryzysów, a nie działań *stricte* wojennych i w tym kierunku szły zmiany w siłach zbrojnych Niemiec (Kaczmarek 1996: 154-154, za Bagger 1996: 10-21).

Zgodnie z Dyrektywą Berlińską wydaną 21 stycznia 2005 r. (*Weisung zur Inkraftsetzung der Grundsätze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der Militärischen Spitzengliederung* – dyrektywa w sprawie wprowadzenia zasad powierzania zadań, organizacji i procedury w strukturze wojskowej najwyższego

szczebla) organizacja dowodzenia i kontroli *Bundeswehry* ewoluowała w kierunku poprawy zdolności operacyjnych sił zbrojnych. Dyrektywa ta zmieniła zasady przypisywania zadań, organizacji i procedur w strukturze najwyższego szczebla Federalnego Ministerstwa Obrony⁴. W Ustawie Zasadniczej w art. 87b postanowiono również, że zarządzanie *Bundeswehrą* prowadzone jest w ramach administracji federalnej z własną strukturą administracyjną i służyć ma wypełnianiu zadań prowadzenia spraw personalnych i bezpośrednim pokryciem zapotrzebowania rzeczowego sił zbrojnych.

SZEF SZTABU W SYSTEMIE KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM NIEMIEC

Warto podkreślić, że do czasu ukazania się Dyrektywy Berlińskiej z 2005 r. analizowano uprawnienia dowódcze szefa sztabu. Bardzo interesująca analiza w tym zakresie ukazała się w *US Army War College* w 1992 r. Wskazywano w niej, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i dyrektywami administracyjnymi Niemiec, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów Ustawy Zasadniczej, stworzenie wspólnej struktury dowodzenia i kontroli może zostać osiągnięte wyłącznie w określonych granicach. Wskazywano, że artykuły 65a Ustawy Zasadniczej wyrażają wprost, że dowodzenie *Bundeswehrą* może sprawować tylko Federalny Minister Obrony w czasie pokoju i zgodnie z art. 115b tylko Federalny Kanclerz po ogłoszeniu stanu obrony. Artykuły te kładą mocny nacisk na zasadę cywilnej kontroli nad wojskiem. W związku z tym stwierdzono, że nie ma podstawy prawnej dla utworzenia stanowiska dla żołnierza, który przejmowałaby dowodzenie. Zgodnie z przepisami wynikającymi z Dyrektywy Blankenese, inspektor generalny (szef sztabu) nie znajduje się pod dowództwem Kanclerza Federalnego czy Federalnego Ministra Obrony, a nawet struktur dowodzenia *NATO*. W konsekwencji jego stanowisko jest tylko doradztwem i nie

⁴ Dyrektywa Berlińska z 21 stycznia 2005 r. dotyczyła z jednej strony zmian organizacyjnych, z drugiej przyznawała więcej uprawnień szefowi obrony. Szef obrony był już dowódcą Dowództwa Operacyjnego Wojsk Lądowych *Bundeswehry* w 2002 r. i jego odpowiedzialność za przygotowanie i prowadzenie działań za granicą została rozszerzona przed 2005 r., ale nie została w pełni uwzględniona w strukturze najwyższego poziomu. Celem Dyrektywy Berlińskiej było zwiększenie jego uprawnień do podejmowania nie tylko decyzji, ale także możliwości wydawania szczegółowych dyrektyw, odnoszących się do dowodzenia dowództwem i kontroli nad oddziałami oraz planowania i utrzymywania zdolności operacyjnych *Bundeswehry*. Równie ważna była wcześniejsza Dyrektywa Blankenese z 21 marca 1970 r., której wydanie wynikało z niedostatecznie zorganizowanych struktur ministerstwa. Dotyczyło to zwłaszcza obowiązków szefa obrony, który po utworzeniu *Bundeswehry* został mianowany doradcą ministra i Rządu Federalnego, jednakże nie miał ustanowionego miejsca w administracji dowodzenia. Należy także wspomnieć o późniejszej Dyrektywie Drezdeńskiej z 21 marca 2012 r. Dokument ten dotyczył reorganizacji *Bundeswehry*, która doprowadziła do zmniejszenia liczby personelu wojskowego i korekty struktur kierowania i dowodzenia. Szef obrony, jako najwyższy rangą żołnierz w *Bundeswehrze*, stał się przełożonym administracyjnym wszystkich członków personelu wojskowego. Zob.: informacja na stronie internetowej Federalnego Ministerstwa Obrony Niemiec, *Dyrektywy o najwyższym poziomie struktur Bundeswehry*: <https://bmvg.de/en/history/the-directives-on-the-top-level-structure-of-the-bundeswehr> [20.04.2020].

ma on uprawnień do sprawowania kontroli czy kierowania niemieckimi siłami zbrojnymi podczas wojny (Durel Young 1992: 3-4).

Szef sztabu (*Generalinspekteur der Bundeswehr*) jest odpowiedzialny za Grupę Wykonawczą Federalnego Ministerstwa Obrony, która opracowuje i wdraża nadrzędną koncepcję obrony wojskowej. Obejmuje to przede wszystkim: planowanie organizacyjne *Bundeswehry*, przekształcenie *Bundeswehry*, planowanie, przygotowanie i prowadzenie działań, zadania związane z zakończeniem operacji, a także, co ważne, ustanowienie wspólnej doktryny.

Szef sztabu jest również głównym doradcą wojskowym Rządu Federalnego. Realizując swoje zadania konsultuje się z Szefami Rady Pracowniczej, Radą Operacyjną i Radą Zbrojeniową (*White Paper* 2006: 122). Co więcej, szef sztabu jest przełożonym administracyjnym wszystkich żołnierzy w siłach zbrojnych pod jego dowództwem. Jako doradca wojskowy Rządu Federalnego i najwyższy przedstawiciel wojskowy *Bundeswehry* jest członkiem Grupy Wykonawczej Ministerstwa Obrony Narodowej. Odpowiada on za dowodzenie i kontrolę w siłach zbrojnych oraz planowanie, przygotowanie, przeprowadzenie i ocenę operacji *Bundeswehry*. Jako żołnierz najwyższej rangą, szef sztabu ma pełną władzę sił zbrojnych. Jest upoważniony do ustalania wiążących zasad dla wszystkich żołnierzy *Bundeswehry* (*The Chief of Defence*).

Jak już wspomniano, kolejna reorganizacja nastąpiła po 18 maja 2011 r. w wyniku wprowadzenia Wytucznych Polityczno-Obronnych Resortu Obrony i określenia przez Federalnego Ministra Obrony podstawowych zasad struktury organizacyjnej. Rezultatem reorganizacji było zredukowanie stanowisk, oddziałów i dyrekcji. Ta reorganizacja (reorientacja) nie tylko pociągnęła za sobą zmiany w organizacji struktur ministerstwa i *Bundeswehry*, a także głębokie zmiany w istniejącym systemie dowodzenia i kierowania oraz istniejących cywilnych i wojskowych strukturach dowodzenia. Jednym z ważniejszych zmian jest dostosowanie przepisów tak, aby odpowiedzialność za wszystkie siły zbrojne przypisywana była jednemu oficerowi wojskowemu (*Status of the New Organizational Structure of the Federal Ministry of Defense*: 4). Spowodowało to istotne wzmocnienie pozycji szefa sztabu, który stał się faktycznym dowódcą sił zbrojnych i uzyskał uprawnienia do wydawania rozkazów dowódcom rodzajów sił zbrojnych.

KOMISJA OBRONY I KOMISJA WSPÓLNA W SYSTEMIE KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM NIEMIEC

Zgodnie z art. 45a Ustawy Zasadniczej *Bundestag* powołuje Komisję Obrony, a jak dodano w art. 45b również organ pomocniczy w postaci Pełnomocnika *Bundestagu* do Spraw Sił Zbrojnych, zajmującego się ochroną praw. Komisja Obrony może zyskać uprawnienia komisji śledczej na wniosek jednej czwartej deputowanych. „W posiedzeniach Komisji Obrony biorą regularnie udział żołnierze i urzędnicy Ministerstwa Obrony. Ich opinie i wyjaśnienia dotyczą spraw uzbrojenia, praktyki życia wojskowego, doświadczeń z ćwiczeń (...). Federalny minister obrony decyduje o składzie osobowym grupy ekspertów (...)” (Ciborowski 1998: 39-40). Pełnoc-

nikiem Wojskowym *Bundestagu* może zostać każdy Niemiec, który ukończył 35. rok życia i przynajmniej rok służył w wojsku. Kadencja trwa pięć lat. Pełnomocnik pełni rolę rzecznika dbającego o prawa i interesy żołnierzy. Może przeprowadzać wizyty, ma wgląd w akta, może żądać informacji od jednostek podporządkowanych ministrowi obrony. Może wszczynać postępowanie dyscyplinarne i karne. Na żądanie *Bundestagu* i Komisji Obrony może brać udział w ich posiedzeniach (Banaszak 2005: 68). Szczegółowo pozycję pełnomocnika określa ustawa o Pełnomocniku Wojskowym *Bundestagu*.

Jak wynika z art. 53a Ustawy Zasadniczej, istotnym organem jest także Komisja Wspólna, złożona jest w dwóch trzecich z deputowanych *Bundestagu* i w jednej trzeciej z członków *Bundesratu*. Deputowanych wyznacza *Bundestag*, w sposób proporcjonalny do sił frakcji. Z kolei kraje związkowe reprezentowane są przez wyznaczonego przez siebie członka. Komisja powinna być informowana przez rząd o planach na wypadek stanu obrony. Rząd powinien przedstawiać ów plan regularnie, przynajmniej dwa razy w roku oraz na żądanie prezydenta, kanclerza lub sześciu członków komisji (*Parlament Republiki Federalnej* 1995: 129). Komisja, co istotne, przejmuje kompetencje ustawodawcze w stanie obrony, ale także w stanie wyjątkowym, gdy zaistnieją przeszkody obiektywnie uniemożliwiające zebranie się *Bundestagu* lub nie może on wówczas podjąć działalności (tamże: 198).

REGULACJE PRAWNE STANU NAPIĘCIA I STANU OBRONY

Stan obrony, ale też stan napięcia czy stan wyjątkowy jasno i konkretnie został opisany już w Ustawie Zasadniczej; wynika to z doświadczeń historycznych, jednak obecne przepisy wprowadziła nowelizacja z 1968 r.

Stan napięcia również nawiązuje do obrony, zasadniczo powinien zostać wprowadzony przed ogłoszeniem stanu obrony. Zgodnie z art. 80a Ustawy Zasadniczej *Bundestag* stwierdza zaistnienie stanu napięcia również w przypadkach związanych z ochroną ludności cywilnej. Stan ten musi zatwierdzić *Bundestag* 2/3 głosów. Wówczas można nałożyć świadczenia na osoby zobowiązane do pełnienia służby wojskowej oraz świadczenia publiczne dla celów obronnych (Banaszak 2005: 109).

Zgodnie z art. 115a ust. 1 i 2 Ustawy Zasadniczej to *Bundestag* za zgodą *Bundesratu* na wniosek rządu określa, czy terytorium Federacji zostało zaatakowane lub też istnieje takie ryzyko. Czyni to większością 2/3 głosów, a co najmniej większością wszystkich członków izby. Warto zwrócić uwagę, że jeżeli sytuacja wymaga natychmiastowego działania, a *Bundestag* nie może się zebrać, wówczas stwierdzenie stanu obrony dokonuje Komisja Wspólna. Następnie, jak wskazano w art. 115a ust. 3-5, jeżeli stwierdzenie stanu obrony zostało ogłoszone i terytorium Niemiec zostało „zaatakowane przy użyciu broni”, prezydent może wydać oświadczenie na podstawie prawa międzynarodowego dotyczące zaistnienia stanu obrony za zgodą *Bundestagu* albo w związku z opisanym wyżej przypadkiem, za zgodą Komisji Wspólnej. Prezydent Federalny podaje do wiadomości informację o czasie ataku.

Rysunek 1

Struktura organów kierowania obroną RFN



Źródło: opracowanie własne (na podstawie: Komański 1994: 2).

Natomiast podczas wojny, czyli w przypadku stanu obrony, to kanclerz jest naczelnym dowódcą, mimo że takiego sformułowania nie używa niemiecka Ustawa Zasadnicza. W art. 115b Ustawy Zasadniczej wskazano, że z chwilą ogłoszenia stanu obrony prawo wydawania rozkazów i sprawowanie dowództwa nad siłami zbrojnymi przechodzi na Kanclerza Federalnego.

Kanclerz ma do pomocy Federalną Radę Bezpieczeństwa – organ kolegialny, którego zadaniem jest wypracowywanie decyzji odnośnie do bezpieczeństwa, opracowywanie wytycznych związanych z przygotowaniem obronnym, a także koordynacja przedsięwzięć realizowanych przez poszczególne ministerstwa w tym zakresie (Komański 1994: 13).

Z kolei, zgodnie z art. 115f Ustawy Zasadniczej, Rząd Federalny w stanie obrony może użyć Federalnej Straży Granicznej na terytorium całej RFN oraz udzielać instrukcji poza administracją federalną także rządów krajów związkowych, a jeżeli uważa to za pilne także organom krajowym, o czym musi bezzwłocznie powiadomić *Bundestag*, *Bundesrat* i Komisję Wspólną.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

W kontekście omawianych wyżej przepisów, należy zwrócić uwagę na trzy bardzo interesujące rozwiązania, które są swego rodzaju zabezpieczeniem przed niejasną interpretacją, czego zdecydowanie brakuje w polskich przepisach regulujących stan wojny, czas wojny czy stan wojenny.

Po pierwsze, kanclerz przejmuje zarówno dowodzenie siłami zbrojnymi, jak i możliwość wydawania rozkazów z chwilą ogłoszenia stanu wojny. Po drugie, zasadniczo najważniejsze postanowienie dotyczy stwierdzenia stanu obrony za istniejący i dokonany z samego faktu zaatakowania terytorium Niemiec. W końcu, nawet stwierdzenie

stanu obrony i ogłoszenie w Federalnym Dzienniku Ustaw (*Bundesgesetzblatt*) zostało zabezpieczone przed ewentualnością niemożności opublikowania. Stwierdzono, że jeżeli publikacja nie jest możliwa, ogłoszenie następuje w inny sposób, a publikacja w Federalnym Dzienniku Ustaw następuje, gdy tylko pozwoli na to okoliczności.

Zatem najważniejsze zasady kierowania bezpieczeństwem narodowym sprowadzają się do kilku wniosków.

Federalny Minister Obrony jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Jednak szef sztabu, który jest najwyższym rangą żołnierzem, sprawuje faktyczne dowództwo nad siłami zbrojnymi, a także pozostaje doradcą Rządu Federalnego. Natomiast w stanie obrony Naczelnym Dowódcą staje się Kanclerz Federalny, przejmując uprawnienia dowodzenia i wydawania rozkazów.

Jednak w kontekście kierowania obroną czy dowodzenia w czasie stanu obrony także trudno wskazać na miejsce i rolę poszczególnych organów. Wydaje się, że wszelkie decyzje w tej sprawie spoczywają na kanclerzu, jednakże nie do końca określona pozostaje rola i wpływ szefa sztabu.

Trzon zasad bezpieczeństwa i obronności, wynikający z przepisów Ustawy Zasadniczej pozostaje niezmienny. Jednak cały czas trwa proces większych bądź mniejszych zmian, mających na celu dostosowanie zarówno systemu bezpieczeństwa, jak i sił zbrojnych do zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa. Jak stwierdził Bogdan Panek:

„reasumując rozważania dotyczące determinantów zmian w strukturze organizacyjnej wojsk lądowych *Bundeswehry* na przestrzeni minionych lat, należy skonstatować, że pojawienie się różnego rodzaju wyzwań XXI w. wymusiło konieczność stworzenia kolejnego, całkowicie odmiennego od poprzednich, nowego profilu działania. W praktycznym wymiarze oznacza to transformację, której celem jest stworzenie mniejszych, lecz efektywniejszych wojsk lądowych, których struktura, wyposażenie i system szkolenia będą adekwatne do wymogów działań prowadzonych poza terytorium Niemiec” (Panek 2006: 118).

Biorąc pod uwagę stan prawny i faktyczny systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w Rzeczypospolitej Polskiej i miejsce Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, należy stwierdzić, że brak jest całościowych regulacji dotyczących zarówno systemu, jak i funkcjonowania Naczelnego Dowódcy. Wydaje się, że niezbędne jest jasne i trwałe ugruntowanie jego pozycji w aktach prawnych, które zbyt często i niedokładnie są nowelizowane. Wprowadzony w Konstytucji RP przepis o jego mianowaniu może okazać się niewystarczający dla jego prawidłowego funkcjonowania. Być może zmiany powinny mieć miejsce już w przepisach konstytucyjnych.

Analiza porównawcza pozycji organów, które można uznać za naczelne władze sprowadza się do następujących wniosków.

Po pierwsze, w RFN wiodącą rolę w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym odgrywa kanclerz. Po drugie, to Federalny Minister Obrony, a za jego pośrednictwem szef sztabu, faktycznie odpowiedzialny jest za politykę obronną i bezpieczeństwa oraz za wszystkie decyzje z tym związane. Jednak szczególną uwagę należy zwrócić na rozwiązania niemieckie w zakresie proceduralnego przejęcia dowodzenia przez kanclerza w chwili stanu obrony (prawnego bądź, co istotne, faktycznego).

Poniżej przedstawiono tabelę, w której wskazano na najważniejsze kwestie dotyczące stanowisk oraz procedur objęcia urzędu Naczelnego Dowódcy w RFN i Rzeczypospolitej Polskiej.

Tabela 1

Porównanie urzędu Naczelnego Dowódcy w RFN i Rzeczypospolitej

	Kto sprawuje urząd (odpowiednika) Naczelnego Dowódcy?		Kto jest zwierzchnikiem sił zbrojnych?	Kiedy zostaje powołany Naczelnny Dowódca?	Jak wygląda procedura mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych?	Podstawa prawna
	W czasie pokoju	W czasie wojny				
Republika Federalna Niemiec	federalny minister obrony poprzez szefa sztabu	kanclerz	federalny minister obrony	– w stanie obrony	– w stanie obrony kompetencje dowódcze przejmuje kanclerz	– Ustawa Zasadnicza
Rzeczpospolita Polska	kandydat szef sztabu generalnego	kandydat albo inna wskazana przez prezydenta osoba (na wniosek Prezesa Rady Ministrów)	prezydent za pośrednictwem ministra obrony narodowej	– na czas wojny; – w stanie wojennym	– prezydent mianuje Naczelnego Dowódcę na wniosek Prezesa Rady Ministrów	– Konstytucja RP; – ustawa o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego*; – ustawa o powszechnym obowiązku obrony**

Źródło: opracowanie własne.

* Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017, poz. 1932).

** Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019, poz. 1541).

Na podstawie dotychczasowych badań należy stwierdzić, że zdecydowana większość zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności w Polsce wymaga skoordynowanej pracy i przede wszystkim współdziałania prezydenta, premiera i Rady Ministrów. Analiza porównawcza rozwiązań zastosowanych w innych państwach również wskazuje na niezbędne współdziałanie najwyższych organów w tych obszarach. Kluczowa różnica leży jednak na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony, na ugruntowanej i ukierunkowanej jednoznacznie interpretacji, że w Niemczech to kanclerz odgrywa kluczową rolę w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, mimo wielu uprawnień przysługujących ministrowi obrony. Z drugiej strony, to współdziałanie

i tak potwierdza rolę przewodnią kanclerza. Z kolei w Polsce współdziałanie oznacza *de facto* uzależnienie prezydenta od wcześniej przedstawionych wniosków premiera bądź Rady Ministrów.

Wydaje się zatem, że ze względu na odmienne systemy konstytucyjne i szczegółowe rozwiązania ustrojowe, nie można wdrożyć całościowych rozwiązań prawno-organizacyjnych z Niemiec. Jednakże wybrane elementy mogą stanowić podstawę do wdrożenia częściowych czy podobnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania Naczelnego Dowódcy.

ZAKOŃCZENIE

Obecny stan regulacji prawnych w zakresie bezpieczeństwa w RFN pozwala stwierdzić, że organy władzy wykonawczej – wykonujące zadania przyporządkowane do stanowiska Naczelnego Dowódcy, mają ugruntowaną pozycję, tak w systemie konstytucyjnym, jak i systemie kierowania bezpieczeństwem, zarówno biorąc pod uwagę najnowszą historię, jak i tradycję ich funkcjonowania. Znajduje to potwierdzenie w najwyższych aktach prawnych, w których wprost wyrażono zasadniczą rolę kanclerza Niemiec w obronie kraju. Podkreślić jednak należy, że mocną pozycję w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RFN zajmuje minister obrony oraz – na poziomie wojskowym – szef sztabu, który jednak zależny jest od ministra.

„Kierowanie obroną państwa i dowodzenie wojskami, to złożona działalność państwa i jego sił zbrojnych. (...) istota kierowania obroną państwa i dowodzenia wojskami sprowadza się do trafnego łączenia w jednolitą i sprawnie funkcjonującą całość wszelkich elementów państwa, które dostosowane są do realizacji zewnętrznych i wewnętrznych funkcji obronnych kraju” (Ciborowski 1998: 7). Wydaje się, że Leopold Ciborowski słusznie rozdziela i akcentuje podział na kierowanie obroną państwa oraz dowodzenie wojskami. Należy stwierdzić, że są to oddzielne zagadnienia. Tę zależność dokładnie uwidacznia aktualny stan systemu kierowania bezpieczeństwem w Niemczech. Zdecydowanie łatwiej analizować ten proces w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Jednak biorąc pod uwagę z jednej strony skonkretyzowanie zadań, wynikające z aktów prawnych bądź z zakorzenionej, ukierunkowanej interpretacji, a z drugiej strony, klarowność procedur łatwo wskazać, kto przejmowałby wiodącą rolę w przypadku wojny.

Bibliografia

Publikacje zwarte

- Banaszak B. (2005), *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa.
- Ciborowski L. (1998), *Kierowanie obroną państwa i dowodzenie wojskami (Analiza rozwiązań zachodnich)*, Warszawa.
- Durel Young Th. (1992), *Bundeswehr Plans for a National Command and Control Structure*, Carlisle.

ABSTRACT

The article presents the conditions and regulations regarding the functioning of the equivalent of the Commander-in-Chief in Germany in the context of the national security management system.

The purpose of the article is to characterize the conditions resulting from legal acts, strategic documents and practice (custom) in force in Germany as regards the functioning of the equivalent of the Commander-in-Chief. The main problem is included in the question: What are the legal and organizational conditions for the functioning of the equivalent of the Commander-in-Chief in Germany?

It seems that the experience and legal bases in force in the Federal Republic of Germany clearly indicate the tasks and competences, as well as the organizational subordination of the equivalent of the Commander-in-Chief of the Armed Forces.