

WSTĘP	9
--------------------	---

ROZDZIAŁ I

SIŁY ZBROJNE JAKO NARZĘDZIE SŁUŻĄCE UTRZYMANIU BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA	21
1. Istota bezpieczeństwa państwa	21
2. Funkcja obronna państwa	29
3. Pojęcie sił zbrojnych	34
4. Siły zbrojne jako przedmiot regulacji konstytucyjnej	39

ROZDZIAŁ II

ZAKRES KONSTYTUCYJNEJ REGULACJI SIŁ ZBROJNYCH W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC	51
1. Geneza i cechy charakterystyczne regulacji sił zbrojnych w Ustawie Zasadniczej RFN z 1949 r.	51
2. Specyfika pojęcia „siły zbrojne” w przepisach Ustawy Zasadniczej	64
3. Konstytucyjny obowiązek utworzenia i utrzymania sił zbrojnych	71
4. Status prawny członków sił zbrojnych	80
5. Cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi	94
6. Konstytucyjne zadania sił zbrojnych	101

ROZDZIAŁ III

„OBRONA” JAKO PODSTAWOWE ZADANIE SIŁ ZBROJNYCH (ART. 87a UST. 1 ZD. PIERWSZE USTAWY ZASADNICZEJ)	119
1. Specyfika „obrony” w na tle art. 87a ust. 1 zd. pierwsze UZ	119
2. „Obrona” jako zadanie ochrony obywateli RFN za granicą	127
3. „Obrona” a interwencja humanitarna	130
4. „Obrona” a „przypadek obrony”	138

ROZDZIAŁ IV**ISTOTA „UŻYCIA” SIŁ ZBROJNYCH W ŚWIETLE**

ICH FUNKCJI OBRONNEJ	143
1. Specyfika „użycia” sił zbrojnych na tle przepisów Ustawy Zasadniczej	143
2. „Użycie” sił zbrojnych do samoobrony indywidualnej	148
3. „Użycie” sił zbrojnych do samoobrony zbiorowej	156
4. Podjęcie decyzji o użyciu sił zbrojnych	167
5. Zgoda Bundestagu na użycie sił zbrojnych	175

ROZDZIAŁ V**UŻYCIE SIŁ ZBROJNYCH POZA OBRONĄ** 191

1. Kontrowersje na tle wykładni art. 87a ust. 2 Ustawy Zasadniczej	191
2. Użycie sił zbrojnych za granicą na podstawie art. 24 ust. 2 w zw. z art. 87a ust. 2 Ustawy Zasadniczej	202
3. Użycie za granicą w celu udzielenia pomocy humanitarnej na podstawie art. 32 ust. 1 w zw. z art. 87a ust. 2 Ustawy Zasadniczej	209
4. Użycie sił zbrojnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego	211

ROZDZIAŁ VI**UŻYCIE SIŁ ZBROJNYCH W KONSTYTUCJACH**

INNYCH PAŃSTW	223
1. Austria	223
2. Szwajcaria	229
3. Republika Czeska	237
4. Polska	243

PODSUMOWANIE	251
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	255
---------------------------	------------

Problematyka sił zbrojnych w obszarze nauk społecznych jest domeną politologii, socjologii oraz nauk o obronności i bezpieczeństwie. Politologia bada sferę uwarunkowań politycznych funkcjonowania sił zbrojnych. Socjologia zajmuje się relacjami społecznymi w siłach zbrojnych oraz ich miejscem w ramach ogółu stosunków społecznych. Na osobną uwagę zasługują nauki o bezpieczeństwie i obronności, które wciąż poszukują metodologicznej odrębności, a które *ex definitione* zajmują się różnymi aspektami funkcjonowania sił zbrojnych.

Specyfika sił zbrojnych wynika głównie z faktu, że ich członkowie powołani są do służby, której istotą jest gotowość poświęcenia życia i zdrowia dla dobra ogółu. Stosunek do służby wojskowej najlepiej oddaje sentencja: *Dulce et decorum est pro patria mori* – Słodko i zaszczytnie jest umrzeć za ojczyznę¹. Śmierć na polu bitwy od zawsze uważano za śmierć honorową, a wojowników, którzy oddali życie dla ocalenia ogółu, otaczano czcią i szacunkiem.

We współczesnych czasach, u progu XXI wieku, stosunek do służby wojskowej i gotowości oddania życia za ojczyznę uległ przeobrażeniu. Po zakończeniu zimnej wojny i upadku systemu komunistycznego pojawiła się nadzieja na wyeliminowanie wojny z życia państw. Szybko jednak okazała się ona złudna. Miejsce konfliktów międzynarodowych zajęły konflikty wewnątrzpaństwowe, zwłaszcza zamachy terrorystyczne i wojny domowe.

Siły zbrojne stosunkowo rzadko są przedmiotem badań nauk ustrojowoprawnych. Tymczasem stanowią instytucję niezwykle istotną z punktu widzenia każdego państwa, również państwa demokratycznego, w którym lud (naród), rozumiany jako ogół równouprawnionych obywateli, sprawuje władzę najwyższą. Dobrze zorganizowane i sprawnie działające siły zbrojne stanowią niezbędną gwarancję każdej organizacji państwowej, będąc narzędziem służącym utrzymaniu jej bezpieczeństwa. W przypadku państwa demokratycznego pozycja ustrojowa sił

¹ Horacy, *Carmina (Pieśni)*, przeł. S. Gołębiowski, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1973, s. 233.

zbrojnych jest dość szczególna z racji na potencjalny zakres możliwości siłowego oddziaływania na stosunki zewnętrzne i wewnętrzne. Stąd zrodziła się koncepcja cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, której realizacja zapewnia oddzielenie sfery polityki od sfery wojskowości. Najwyżsi dowódcy wojskowi są instytucjonalnie odsunięci od wpływu na kierunek decyzji podejmowanych przez właściwe organy państwowe. W ten sposób siły zbrojne stanowią narzędzie służące zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, a nie ośrodkiem podejmowania kluczowych decyzji.

Najważniejszą sferą owej decyzyjności jest użycie sił zbrojnych do obrony przed potencjalną agresją ze strony innych państw. Jest to podstawowa rola sił zbrojnych, występująca od zarania organizacji państwowej i określająca ich istotę. Wraz z rozwojem międzynarodowego prawa antywojennego w XX wieku państwo suwerenne utraciło niekwestionowane do tej pory prawo do prowadzenia wojny. Tym samym zadania sił zbrojnych zostały z punktu widzenia unormowań ustrojowoprawnych sprowadzone do typowo defensywnych. Równolegle rozbudowywane są zadania sił zbrojnych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. W obliczu atypowych zagrożeń (w tym o charakterze terrorystycznym) siły zbrojne służą efektywną pomocą służbom w pierwszej kolejności przeznaczonym do zwalczania zagrożeń natury wewnętrznej (w szczególności policji). Wobec zasadniczych zmian okoliczności determinujących użycie sił zbrojnych nauka prawa winna podjąć trud nowego określenia roli sił zbrojnych w funkcjonowaniu demokratycznego państwa, tak by w sposób najbardziej efektywny mogły pełnić funkcję służebną w obszarze obronności i bezpieczeństwa.

Szczególnie wdzięcznym polem do poruszania owego zakresu zagadnień są doświadczenia ustrojowe Republiki Federalnej Niemiec. Państwo to wyłoniło się pod koniec lat czterdziestych ubiegłego wieku z połączenia trzech stref okupacyjnych mocarstw zachodnich będących skutkiem II wojny światowej i zostało znacząco powiększone w 1990 r. w wyniku procesu tzw. zjednoczenia Niemiec (będącego *de facto* wchłonięciem Niemieckiej Republiki Demokratycznej przez państwo zachodnioniemieckie). U progu lat dziewięćdziesiątych zmieniła się też zasadniczo sytuacja geopolityczna Niemiec. W okresie zimnej wojny przez oba państwa niemieckie przebiegał „front” między blokiem wschodnim i zachodnim. Siły zbrojne RFN, powstałe dziesięć lat po zakończeniu działań wojennych w rezultacie procesu remilitaryzacji tegoż państwa, miały służyć wyłącznie obronie terytorium federalnego. Praktycznie rzecz biorąc, nie przewidywano ich użycia na terytorium innych państw. Po 1990 r. okazało się, że społeczność międzynarodowa oczekuje ze strony zjednoczonego państwa niemieckiego zaangażowania nie tylko politycznego, ale również militarnego w utrzymaniu pokoju

międzynarodowego. Musiały zostać przeprowadzone zasadnicze zmiany w polityce bezpieczeństwa RFN, którym z punktu widzenia ustrojowego towarzyszyło zaakceptowanie możliwości użycia sił zbrojnych poza granicami państwa.

W przypadku Niemiec, z racji doświadczeń okresu III Rzeszy i II wojny światowej, badania naukowe skupione wokół sił zbrojnych nacechowane są szczególną specyfiką. Przez wiele dziesięcioleci kwestia użycia sił zbrojnych za granicą była zagadnieniem czysto teoretycznym. Przed 1989 r. ograniczała się zasadniczo tylko do rozważań naukowych na tle przepisów Ustawy Zasadniczej. Nie była natomiast rozważana w aspekcie politycznym. Kwestia udziału sił zbrojnych za granicą nie doczekała się jednoznacznej regulacji konstytucyjnej, gdyż nie uwzględniano jej przy uchwalaniu Ustawy Zasadniczej w latach 1948-1949. Niemcy znajdowały się wówczas pod okupacją i nie było mowy o utrzymywaniu własnych sił zbrojnych. Przegrana przez Niemcy II wojna światowa spowodowała bowiem, że nie występowały w czasie uchwalenia konstytucji przesłanki restytucji ich sił zbrojnych².

W pierwszych latach swojego istnienia państwo zachodniemieckie pozostawało pod okupacją mocarstw zachodnich (Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji). Prawną podstawą uprawnień władz okupacyjnych był Statut Okupacyjny. Na mocy jego postanowień mocarstwa zachodnie sprawowały najwyższą władzę państwową, zaś zakres władzy organów niemieckich określono jako „samorząd”. W miejsce funkcjonujących do tej pory gubernatorów wojskowych powołano trzech komisarzy, którzy wspólnie tworzyli Wysoką Komisję³.

Akt, będący przedmiotem analizy w niniejszej monografii, nie został określony przez niemieckiego ustrojodawcę w 1949 r. mianem konstytucji (*Verfassung*), lecz uzyskał nazwę „Ustawa Zasadnicza” (*Grundgesetz*). Został przyjęty w dniu 8 maja 1949 r. przez Radę Parlamentarną, tj. organ stanowiący reprezentację poszczególnych landtagów, zaś po przejściu przez szybki proces ratyfikacji w krajach związkowych został ogłoszony w Federalnym Dzienniku Ustaw (*Bundesgesetzblatt*)⁴ i wszedł w życie w dniu 24 maja 1949 r.⁵. Decyzja ta

² Th. Günther, *Zum Einsatz der Bundeswehr im Ausland*, [w:] *Wehrhafte Demokratie*, Hrsg. M. Thiel, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 2003, s. 329.

³ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. V: *Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts*, Verlag C. H. Beck, München 2000, s. 360.

⁴ BGBl. I, s. 1.

⁵ Na temat procesu uchwalenia Ustawy Zasadniczej zob. więcej: M. Bożek, *Władza ustrojodawcza w konstytucjonalizmie niemieckim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 89 i n.;

związana była z okolicznościami, w jakich doszło kilka lat po zakończeniu II wojny światowej do wyłonienia się dwóch państw niemieckich⁶. Ustawa Zasadnicza miała być aktem prowizorycznym, obowiązywać do czasu zjednoczenia Niemiec i przyjęcia właściwej konstytucji⁷.

Problematyka użycia sił zbrojnych nabrała znaczenia dopiero pięćdziesiąt lat po uchwaleniu Ustawy Zasadniczej – wraz ze zjednoczeniem Niemiec w 1990 r. i zmianą sytuacji bezpieczeństwa w Europie po rozwiązaniu Układu Warszawskiego i upadku ZSRR. Przed Niemcami oraz Organizacją Paktu Północnego Atlantyku, którego Niemcy stały się członkiem w 1955 r., stanęły nowe wyzwania w dziedzinie polityki bezpieczeństwa⁸. Do tego czasu przez ponad czterdzieści lat obowiązywania Ustawy Zasadniczej przeważało stanowisko, że bez uzupełnienia jej przepisów niemożliwe byłoby użycie sił zbrojnych za granicą w innym celach niż obrona państwa (art. 87a ust. 2 zd. pierwsze UZ)⁹. Chodziło również o udział Bundeswehry w misjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁰, mimo że niemiecka konstytucja od czasu jej uchwalenia przewidywała, iż dla zachowania pokoju Republika

M. Bożek, *Projekt ustawy zasadniczej dla Niemiec. Z prac Komwentu Konstytucyjnego z Herrenchiemsee w 1948 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2007, nr 2, s. 141 i n.; B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 19-20; D. Janicka, *Ustawa Zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec 1949-1989*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 82-85.

⁶ S. Bożyk, *Kierunki nowelizacji Ustawy Zasadniczej RFN (zarys problematyki)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Temida 2, Białystok 2013, s. 358.

⁷ Traktuje o tym po dzień dzisiejszy art. 146 UZ, niewiele tylko zmieniony po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r.

⁸ Zob. Ch. Grimm, *Die Bundeswehr in der neuen Sicherheitsarchitektur*, „Die Verwaltung” 2008, Band 41, Heft 3, s. 375 i n.; S. Brunner, *Die internationale Verwendung der Bundeswehr*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 1991, Jahrgang 24, Heft 4, s. 133 i n.

⁹ Opierało się ono głównie na zawężającej interpretacji art. 87a ust. 2 UZ, zgodnie z którym poza obroną użycie sił zbrojnych jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy Ustawa Zasadnicza to dopuszcza. Problem w tym, że niemiecki ustrojodawca przewiduje możliwość użycia sił zbrojnych w sposób bezpośredni jedynie w razie wystąpienia zagrożeń natury wewnętrznej. Zob. m.in. A. Mechttersheimer, *Weder Abschreckung noch Verteidigung. Zur militärischen Funktion der Bundeswehr damals und heute*, [w:] *Unsere Bundeswehr? Zum 25 jährigen Bestehen einer umstrittenen Institution*, Hrsg. R. Steinweg, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1981, s. 234 i n.

¹⁰ A. Hörchens, *Der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen*, Diss., Köln 1993.

Federalna Niemiec może włączyć się do systemu wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego (art. 24 ust. 2 UZ), jakim bez wątplenia jest ONZ¹¹. Do tej pory bowiem nie dopuszczano – generalnie rzecz biorąc – użycia sił zbrojnych poza granicami państw należących do Sojuszu Północnoatlantyckiego¹².

Początkowo dominował pogląd o konstytucyjnym zakazie użycia sił zbrojnych poza granicami kraju, który usprawiedliwiał wstrzemięźliwość niemieckich polityków w angażowanie się w akcje militarne NATO¹³. W dużej części był on spowodowany psychologicznymi skutkami II wojny światowej. Szybko jednak w latach dziewięćdziesiątych interpretatorzy Ustawy Zasadniczej uwolnili się od historycznego balastu, czemu sprzyjała sytuacja międzynarodowa po rozpadzie ZSRR. Decydujące znaczenie miał tu wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 1994 r.¹⁴.

¹¹ Ch. Tomuschat, *Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VII: *Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*, Hrsg. J. Isensee, P. Kirchhof, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1992, s. 501; zob. także W. Grewe, *Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen*, „Süddeutsche Juristen-Zeitung” 1948, Jahrgang 3, Heft 4, s. 169 i n.

¹² J. Wieland, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen für einen Einsatz der Bundeswehr*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1991, Heft 21, s. 1175.

¹³ Zob.: M. Brenner, D. Hahn, *Bundeswehr und Auslandseinsätze*, „Juristische Schulung” 2001, Heft 8, s. 729 i n.; M. Kriele, *Nochmals: Auslandseinsätze der Bundeswehr*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 1994, Jahrgang 27, Heft 3, s. 103 i n.; R. Thalmer, *Die Bundeswehr im Ausland – eine offene Verfassungsrechtfrage?*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 1993, Jahrgang 26, Heft 6, s. 201 i n.; T. Stein, *Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen*, [w:] *Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen. Materialien des Kolloquiums vom 17.-18.8.1989*, Hrsg. J.A. Frowein, T. Stein, Springer-Verlag, Berlin 1990, s. 18; N.K. Riedel, *Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland – verfassungs- und völkerrechtliche Schranken*, Peter Lang, Frankfurt am Main 1989, s. 3 i n.; U. Bachmann, *Die Verfassungsmäßigkeit von Bundeswehreinsätzen im Ausland*, „Monatsschrift für Deutsches Recht” 1993, s. 397 i n.; H. Boldt, *Einsatz der Bundeswehr im Ausland?*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 1992, Jahrgang 25, Heft 6, s. 218 i n.; *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*, Hrsg. K. Dau und G. Wöhrmann, C.F. Müller, Heidelberg 1996.

¹⁴ Zob. wyrok FSK z dnia 12 lipca 1994 r., 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93 (BVerfGE 90, 286) oraz komentarze do tego orzeczenia: C. Arndt, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an internationale Bundeswehreinsätze*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1994, Heft 34, s. 2197 i n.;