

Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Lech WYSZCZELSKI

PRAWNO-USTROJOWE ZASADY ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA W WYBRANYCH PAŃSTWACH O UGRUNTOWANEJ DEMOKRACJI

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S 3817



05-003817-002-0

WARSZAWA

68876



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

INSTYTUT NAUK HUMANISTYCZNYCH



Lech WYSZCZELSKI

**PRAWNO-USTROJOWE ZASADY ZAPEWNIENIA
BEZPIECZEŃSTWA W WYBRANYCH PAŃSTWACH
O UGRUNTOWANEJ DEMOKRACJI**

WARSZAWA



1998

WSTĘP

Prawno - ustrojowe usytuowanie w strukturach państwa problematyki obronności stanowi jedno z ważniejszych funkcji realizowanej przez państwo. Poznanie tych mechanizmów ma natomiast ogromne znaczenie dla wypracowania w Polsce w okresie transformacji ustrojowej modelu funkcjonowania państwa dla jego osadzenia w realiach demokratycznego wzorca obowiązującego w większości państw świata.

Znajdując się na etapie budowy rodzimego, narodowego modelu usytuowania problematyki obronności w prawno-ustrojowych strukturach państwa należy uzwzględnić w tych poczynaniach przynajmniej trzy aspekty:

- rodzime doświadczenia z okresu II Rzeczypospolitej;
- wzorce wypracowane w krajach mających długoletnie doświadczenia w funkcjonowaniu demokratycznych struktur państwa;
- współczesne polskie realia i uwarunkowania.

Wychodząc z założenia, że bezpieczeństwo Polski musi być zarówno wynikiem uczestnictwa w strukturach międzynarodowych - oczekiwane wejście do NATO - jak i wewnętrznych rozwiązań prawno-ustrojowych podjęto się naukowego opracowania niniejszej problematyki. Pozostając przy sprawach rozwiązań wewnętrznych stoimy na stanowisku, że im silniejszy będzie wkład polskiego elementu do zachodniej struktury militarnej, im bardziej Polska będzie stabilna politycznie, społecznie i ekonomicznie, im bardziej racjonalne przyjmie ona rozwiązania prawno-organizacyjne odnoszące się do szeroko ujmowanej problematyki obronności, tym bardziej trwała będzie struktura ogólna i jako całość zapewni większe bezpieczeństwo zarówno Polsce jak i innym krajom regionu, Europy i świata.

Współczesne pojęcie bezpieczeństwa jest znacznie szersze niż było kilka lub kilkanaście lat temu; mieszczą się w nim wyznaczniki gospodarcze i technologiczne, silniej zaakcentowane niż poprzednio, a ponadto czynniki psychologiczne, ekologiczne, a nawet cywilizacyjne. Mówiąc o zagrożeniach,

naależy pamiętać także o zagrożeniach niemilitarnych, które stają się coraz groźniejsze, także i w Europie.

Podjmując próbę charakterystyki współczesnego pojęcia bezpieczeństwa traktujemy je jako tworzywo, które wykorzystać należy przy określaniu problematyki obronności zarówno regionalnej jak i narodowej.

Pod terminem bezpieczeństwo rozumiemy zarówno bezpieczeństwo międzynarodowe jak i narodowe. W niniejszym opracowaniu zajmniemy się głównie bezpieczeństwem narodowym. W literaturze przedmiotu występują różne definicje tego terminu. Amerykańscy autorzy Morton Berkowitz i P. G. Bock definiują bezpieczeństwo narodowe jako: *"(...) zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniem zewnętrznym"*.¹ Z kolei Maxwell D. Taylor określa je jako te, którego celem: *"(...) jest nie tylko ochrona naszego narodu i terytorium przed fizyczną napaścią, lecz również ochrona - za pomocą różnych środków - żywotnych interesów ekonomicznych i politycznych, których utrata zagroziłaby żywotności i podstawowym wartościom państwa"*.² Jeszcze inną definicję podaje Leksykon Współczesnych Międzynarodowych Stosunków Politycznych: *"Bezpieczeństwo państwa (narodowe) oznacza stan lub warunki, w których zapewniona jest ochrona narodu i terytorium państwa przed napaścią zbrojną oraz zdolność do jej odparcia"*.³

Bezpieczeństwo militarne państwa jest częścią bezpieczeństwa państwa stanowiącego element bezpieczeństwa będącego kategorią stosunków międzynarodowych, wyrażające stan tych stosunków, które są determinowane skalą, zakresem i charakterem przemocy zbrojnej stosowanej lub jaka może być zastosowana w celu ograniczenia suwerenności, naruszenia integralności terytorialnej lub pozbawienia niepodległości państwa ze strony środowiska międzynarodowego.

Problematykę obronności państwa należy ściśle wiązać ze zmieniającym się położeniem międzynarodowym, a więc sytuacją zewnętrzną. Ta zaś wydaje się, iż charakteryzuje się następującymi tendencjami zmierzającymi do:

- demilitaryzacji;
- dezideologizacji;
- demokratyzacji stosunków międzynarodowych;
- kształtowania powszechnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Analizując prawno-ustrojowe zasady usytuowania problematyki obronności w wybranych państwach o niekwestionowanym demokratycznym modelu sprawowania władzy należy patrzeć na nie zarówno pod kątem:

- kontabilności ze strukturami NATO;
- narodowymi uwarunkowaniami.

Z uwagi na ramy objętościowe opracowania oraz jego charakter ograniczamy się do zaprezentowania wybranych modelowych rozwiązań funkcjonujących za to we wiodących krajach systemu zachodniego. Stąd też będą to rozwiązania obowiązujące w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech. Analizy te poprzedzone zostaną zaprezentowaniem węzłowych problemów bezpieczeństwa zbiorowego regionalnego oraz charakterystyką struktur polityczno-militarnych obowiązujących w NATO, które to winny być uwzględnione w budowaniu narodowych modeli sytuowania problematyki obronności w prawno-ustrojowych strukturach państwa.

Niniejsze opracowanie powstaje w ramach prac nad tematem badawczym pt. „*Armia w systemie demokratycznym*”, kierowanym przez płk. prof. dr. hab. Jerzego KUNIKOWSKIEGO. Powyższy temat składa się z czterech podtematów. Są to: „*Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*”, „*Armia w społeczeństwie demokratycznym*”, „*Prawa i wolności człowieka w armiach demokratycznych państwa*” i „*Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania bezpieczeństwa w wybranych państwach o ugruntowanej demokracji*”. W 1997 r. opracowane zostały podtematy: „*Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*” oraz części pierwsze tamatów: „*Armia w*

społeczeństwie demokratycznym” i „*Prawa i wolności człowieka w armiach demokratycznego państwa*”. W 1998 r. planuje się opracowanie pozostałych podtematów, by w roku następnym przygotować syntezę całego tematu badawczego.

Prezentowane opracowanie jest próbą przybliżenia wzorców wypracowanych i funkcjonujących w państwach o ugruntowanej demokracji. Dotyczy to wiodących państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych. Kryterium wyboru modelowych rozwiązań omawianych państw wynikało z:

- znaczenia tych państw w polityce światowej;
- staranności dopracowań rozwiązań modelowych;
- ewentualnej przydatności funkcjonowania tych rozwiązań dla uwarunkowań polskich.

Praca składa się ze wstępu, ośmiu rozdziałów, zakończenia i bibliografii.

Dążeniem autora jest by nie stanowiła ona tylko studium teoretycznego ale wykazała także swą przydatność w pracach nad zbudowaniem polskiego modelu określającego miejsce problematyki obronnej w rozwiązaniach prawno-ustrojowych. Bowiem w Polsce pomimo uchwalenia nowej konstytucji nadal trwają prace nad rozwiązaniami modelowymi. Nasiliły się one zwłaszcza wobec bliskiej perspektywy przyjęcia Polski jako pełnoprawnego członka NATO.

1. Problematyka bezpieczeństwa zbiorowego, regionalnego i narodowego.

Wychodząc z definicji bezpieczeństwa zbiorowego określanego jako: „*System polityczno-prawny mający na celu utrwalenie pokoju międzynarodowego przez ustanowienie zakresu agresji oraz obowiązku pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych*”⁴ przyjąć można, iż opiera się ono na zasadzie zbiorowej samoobrony. Aktualnie opiera się ono na postanowieniach Karty Narodów Zjednoczonych. Jego strażnikiem jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, a głównie jej Rada Bezpieczeństwa na którą nałożono odpowiedzialność za

utrzymanie pokoju międzynarodowego. Doświadczenia z ponad 50-letniego funkcjonowania tego systemu wskazują w wielu wypadkach na jego zawodność w podejmowanych próbach zażegnania wojnom lub powstającym ogniskom konfliktów zbrojnych. Tym niemniej system ten nadal funkcjonuje i jest jednym z uniwersalnych systemów zajmujących się problematyką zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego. Uwaga ONZ przez wiele lat koncentrowała się na zażegnaniu konfliktów zbrojnych.

Współczesna definicja bezpieczeństwa nie ogranicza się wyłącznie do sfery militarnej. Coraz większe znaczenie nabierają płaszczyzny konfrontacji:

- gospodarczej;
- technologicznej;
- psychologicznej;
- ekologicznej.

Oznacza to stopniowe odchodzenie od zagrożeń militarnych na rzecz zagrożeń niemilitarnych.

Po rozpadzie systemu komunistycznego i transformacji ustrojowej państw tworzących tzw. blok państw socjalistycznych, zmniejszyło się zagrożenie konfliktem globalnym. Na niekwestiowanego lidera światowego wysunęły się Stany Zjednoczone przejmując na siebie odpowiedzialność za zagwarantowanie bezpieczeństwa międzynarodowego.

O ile zmalała groźba konfliktu globalnego to wzrosło zagrożenie destabilizacji regionalnej, w tym także w Europie, spowodowane:

- rozpadem wielu struktur państwowych w państwach postkomunistycznych;
- narastaniem ruchów nacjonalistycznych;
- ogromną dysproporcją ekonomiczną między państwami i narodami;
- narastającą falą migracji ludności.

Obsewujemy zjawisko coraz większego przejmowania przez NATO odpowiedzialności za stabilizację sytuacji nie tylko w Europie, ale i poza nią i niedopuszczanie do powstania konfliktów zbrojnych. Działając, na podstawie mandatu ONZ, posiada on element nacisku siłowego dla wymuszania stabilizacji sytuacji i korzystania z możliwości politycznego rozładowywania konfliktów. Rola NATO szczególnie wzrosła po 1991 r., kiedy to nastąpiło samorozwiązanie Układu Warszawskiego.

NATO będąc ze swego charakteru blokiem wojskowym weszło z fazę wewnętrznych przobrażeń modyfikując swoją doktrynę na obronną oraz tworząc struktury polityczne jak przykładowo Północnoatlantycka Rada Współpracy (NACC). Powyższa struktura skupia nie tylko państwa przynależne do NATO, ale także poprzednio należące do byłego Układu Warszawskiego, w tym sukcesorów ZSRR i Albanii.

W Europie Zachodniej od lat dziewięćdziesiątych następuje przyspieszona integracja gospodarcza czego wyrazem jest przekształcenie w roku 1993 Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w Unię Europejską oraz zapowiedź przyjęcia do niej byłych państw postkomunistycznych, w tym Polski.

Rozpad bloku państw socjalistycznych spowodował znaczące zmiany na mapie politycznej Europy. Przyjęcie przez te państwa demokratycznego systemu sprawowania władzy doprowadziło do odzicia starych konfliktów etnicznych, narodowych, a nawet religijnych. Najwięcej ich ujawniło się na Bałkanach, zwłaszcza w byłej Jugosławii. Doprowadziło to, częściowo na drodze pokojowej, do rozpadu ZSRR, Jugosławii i Czechosłowacji. Konflikty militarne wybuchły w Bośni, Czeczeni, a ostatnio i w Kosowie.

Nastąpił pęd do tworzenia nowych struktur regionalnych, mających charakter ugrupowań politycznych. Oto najważniejsze: Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Środkowo-Europejska, Wspólnota Bałtycka, Wspólnota Bałkańska, Wspólnota Czarnomorska, Wspólnota Niepodległych Państw. Powyższe struktury regionalne nie pretendują na ogół do tworzenia struktur militarnych mających zapewnić ich bezpieczeństwo. Odgrywają one jednak znaczną rolę w próbach przeciwstawienia

się zagrożeniom niemilitarnym. Dlatego też dokonamy skrótovej prezentacji ich działalności.

Grupa Wyszehradzka utworzona w 1990 r. przez Polskę, Czechosłowację (po rozpadzie tego państwa należą do niej oddzielnie Czechy i Słowacja) i Węgry. Powstała dla scharmonizowania działań w celu kształtowania współpracy i zacieśniania kontaktów z instytucjami europejskimi, konsultowania spraw bezpieczeństwa sygnatariuszy, rozwoju współpracy gospodarczej, ekologicznej i regionalnej. Utworzono nawet strefę wolnego handlu. Mimo to dynamika współpracy państw sygnatariuszy nie zawsze osiąga wysoki poziom.

Inicjatywa Śródziemnomorska powstała w listopadzie 1989 r. i początkowo składała się z: Włoch, Austrii, Jugosławi i Węgier, uzupełniona następnie o Czechy, Słowację i Polskę. Po rozpadzie Jugosławii weszły w jej skład państwa z niej powstałe. Organizacja zakłada realizację celów politycznych i społeczno-gospodarczych. Celem politycznym jest wnoszenie wkładu do budowy bezpieczeństwa, stabilizacji i współpracy w Europie, aktywne działanie w procesie KBWE i blisko współpracuje z Unią Europejską. Stanowi ona raczej luźną strukturę regionalną.

Wspólnota Bałkańska w obecnym kształcie funkcjonuje od 1990 r. Tworzą ją: Albania, Bułgaria, Rumunia, Jugosławia (po rozpadzie powstałe z niej państwa), Grecja i Turcja. Założono współpracę w różnych dziedzinach od spraw ochrony środowiska rozpoczynając po kwestie bezpieczeństwa i aktywne uczestnictwo w procesie KBWE kończąc. Z uwagi na konflikty w tym regionie zapowiadana współpraca odbywa się na wyjątkowo niskim poziomie.

Wspólnota Czarnomorska utworzona została w 1992 r. przez jedenaście państw z Bałkanów, Zakaukazia i basenu Morza Czarnego. W pierwszej kolejności czynione są wysiłki dla utworzenia wspólnego rynku. Jak na razie zapowiadana współpraca regionalna raczej szwankuje.

Wpólnota Bałtycka utworzona została przez dziesięć państw basenu Morza Bałtyckiego. Powołano na szczeblu ministerialnym Radę Państw Morza Bałtyckiego. Współpraca objęto problematykę: gospodarczą, ekologii, transportu,

żeglugi, telekomunikacji, energetyki, kultury, nauki, oświaty, turystyki, informacji, ochrony zdrowia i spraw socjalnych. Utworzono Związek Miast Bałtyckich. Występuje stała tendencja do poszerzania obszarów współpracy, w tym o problematykę polityczną. Organizację tę uznać można za jedną z najbardziej prężnych struktur regionalnych zajmujących się sferą pozamilitarną.

Wspólnota Niepodległych Państw utworzona została przez Rosję, Ukrainę i Białoruś w 1991 r., po czym zadeklarowało uczestnictwo w niej jedenaście państw postradzieckich, bez Łotwy, Litwy, Estonii i Gruzji. Struktury organizacyjne zaczęły się tworzyć od 1993 r. Utworzono Związek Gospodarczy, Komitet Koordynacyjno-Konsultacyjny i Sekretariat Wykonawczy. Fiaskiem zakończyły się zabiegi o utworzenie wspólnych sił zbrojnych. W tym ugrupowaniu za czynnik integracyjny uznać należy troskę o zapewnienie sygnatariuszom bezpieczeństwa. Różnice interesów, zwłaszcza dążenie Rosji do dominacji, stanowią czynnik dezintegrujący tę strukturę regionalną.

Z powyższego przeglądu, z konieczności skrótowego, wywnioskować jednak można, że w Europie lata dziewięćdziesiąte wraz z załamaniem się podziału na odmienne systemy polityczne i bloki militarne, popularne stają się idee i koncepcje współpracy regionalnej. Na ogół większość tych propozycji nie jest przeciwstawna rozwijającemu się procesowi budowy jedności europejskiej i jej integracji wokół państw Europy Zachodniej. Postrzegać należy i to, że jednym z przewodnich celów przyświecających tworzeniu się ugrupowań regionalnych jest zapewnienie państwom je tworzącym bezpieczeństwa, a także stworzenie warunków do ich wstąpienia do Unii Europejskiej.

Europa lat dziewięćdziesiątych stała się regionem niezwykle zróżnicowanym. Obok państw o stabilnych, demokratycznych systemach politycznych - państwa Europy Zachodniej - powstały zupełnie nowe państwa skonfliktowane z sąsiadami, o mało stabilnych granicach, budujące dopiero zręby instytucji demokratycznych oraz gospodarki rynkowej. Zmieniło się także geograficzne postrzeganie tego kontynentu. Stąd też jeżeli rozważa się

bezpieczeństwo tego regionu to należy widzieć je jako bezpieczeństwo szerokiego regionu w strefie euroazjatyckiej.

Europa jeszcze przed rozpadem systemu komunistycznego dostrzegła potrzebę ograniczenia do jak najniższego poziomu możliwości wybuchu w niej konfliktu zbrojnego. Starając się podnieść poziom bezpieczeństwa tego regionu należące do niego państwa utworzyły Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej (KBWE). Występowała ona z wieloma inicjatywami mającymi doprowadzić do odniżenia poziomu zbrojeń militarnych oraz z inicjatywami służącymi polityce budowania wzajemnego zaufania między państwami. Tej pierwszej sprawie służyły rokowania wiedeńskie ustalające parytety ilościowe w odniesieniu do liczby wojsk i uzbrojenia. Wyznaczone limity uniemożliwiać miały nakręcanie spirali zbrojeń, chociaż nie powstrzymały one wyścigu technologicznego w obszarze środków walki.

Przyjęta filozofia budowy środków wzajemnego zaufania zasadzała się na wzajemnych zobowiązaniach poddania się międzynarodowej kontroli co do przestrzegania przyjętych limitów stanów armii, wzajemnego powiadamiania się o prowadzonych manewrach i ćwiczeniach, ujawniania dyslokacji wojsk oraz konsultacji przy likwidowaniu incydentów o charakterze militarnym itp.

Proces budowy zaufania w ramach państw KBWE przechodził przez trzy fazy:

- przyjęcie Dokumentu Konferencji Sztokholmskiej z 1987 r.;
- uzupełnienie zawarte w Dokumencie Wiedeńskim z 1990 r.;
- uchwalenie Dokumentu Wiedeńskiego z 1992 r.⁵

O ile na Konferencji Sztokholmskiej doprowadzono do przyjęcia wzajemnych zobowiązań przez państwa członkowskie NATO i Układu Warszawskiego, to podczas dwóch Konferencji Wiedeńskich poczyniono istotny krok nie tylko rozszerzający krąg państw sygnatariuszy ale i przeniesienie akcentu z zapobiegania konfliktu między przeciwstawnymi ugrupowaniami militarnymi na

zapobieganie powstawania konfliktów lokalnych oraz rozwojowi stabilizującej współpracy wojskowej.

Wskazać należy na duże znaczenie inicjatywy budowy środków zaufania między państwami europejskimi. Wynikało to z tego, że środki budowy zaufania nie będące w swym założeniu środkami rozbrojeniowymi przyczyniły się w okresie ich stosowania do istotnego obniżenia poziomu napięć, a tym samym do rozwijania i budowy zaufania.

Mimo uniwersalnego charakteru KBWE - należy do niego ponad 30 państw europejskich oraz dużych sukcesów w budowie środków wzajemnego zaufania, a także patronowania procesowi obniżania poziomu zbrojeń, czy też postrzegania tej organizacji jako ważnego stabilizatora stosunków międzynarodowych. Trudno oczekiwać by w dającej się perspektywie czasowej mogła się ona przekształcić w sojusz militarny. Oznacza to, że KBWE nie może zapewnić gwarancji wojskowych na wypadek konfliktu zbrojnego. Sądzić natomiast należy, że KBWE pozostanie nadal ważnym instrumentem oddziaływania politycznego, czymś na kształt prawnej i politycznej Konstytucji Europy, z tym, że nie prowadzącym do rozwiązań typu sojuszniczego.

Po rozpadzie bloku postkomunistycznego i rozwiązaniu Układu Warszawskiego wiele państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, poszukiwało możliwości wzmocnienia swego bezpieczeństwa, które z systemu bezpieczeństwa kolektywnego, gwałtownie osadzać się miało wyłącznie na jego filarach narodowych. Państwa te zgłaszały akces ubiegania się o przyjęcie do NATO. Proces wypracowywania zgody państw tworzących ten blok na jego poszerzenie trwał przez wiele lat mając szansę realizacji częściowej w 1999 r. Zanim wypracowano stosowną decyzję państwom ubiegającym się o członkostwo w NATO zaproponowano formę zastępczą w postaci „*Partnerstwa dla Pokoju*”.

Pierwszym krokiem na drodze włączenia nowych członków do NATO było utworzenie w ramach tego bloku w 1991 r. Północnoatlantyckiej Rady Współpracy. Kandydatom na członków zaoferowano konsultacje polityczne w obrębie kontroli zbrojeń i planowania politycznego oraz współpracę w zakresie operacji

pokojowych, gospodarki, systemów informatycznych, konwersji przemysłu zbrojeniowego, nauki i techniki, przejrzystości budżetów wojskowych oraz demokratycznej kontroli sił zbrojnych.⁶

Z inicjatywy Stanów Zjednoczonych na szczycie NATO w Brukseli w styczniu 1994 r. przyjęto dokument „*Partnerstwo dla Pokoju*”, który nie dawał państwom go przyjmującym gwarancji bezpieczeństwa, a otwierał jedynie pewną szansę na uzyskanie w nieokreślonej perspektywie prawa ubiegania się o członkostwo w NATO.

„*Partnerstwo dla Pokoju*” zakładało realizację następujących celów:

- dążenie do przejrzystości w narodowym planowaniu obronnym i przy konstruowaniu budżetów wojskowych;
- zapewnienie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi;
- zagwarantowanie zdolności i gotowości do wnoszenia wkładu w operacje prowadzone pod auspicjami ONZ lub KBWE;
- współpraca z NATO w zakresie wspólnego planowania, szkolenia i ćwiczeń, zdolności do podejmowania misji pokojowych oraz humanitarnych;
- stopniowe przygotowanie sił narodowych do prowadzenia działań wspólnych z siłami państw członków układu.⁷

Dążność byłych państw postkomunistycznych, w tym Polski, do wejścia w struktury NATO nie powinna prowadzić jednak do koncentracji ich uwagi wyłącznie na kolegialnym systemie zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Nadal sprawą ważną pozostawało wypracowanie modeli narodowego zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Dlatego też za interesujący uznać należy model norweski - państwa członka NATO - określany nieco szerzej jako nordycki model bezpieczeństwa.⁸

Głównym celem polityki bezpieczeństwa Norwegii jest utrzymanie na niskim poziomie stanu napięcia w stosunkach międzynarodowych. Nie jest to jednak cel sam w sobie lecz środek do celu służącego zapobieganiu wybuchowi wojny.

Norwegia dąży więc, poza parasolem ochronnym NATO, do obrony suwerenności, wolności i prawa do określenia sposobu rozwoju własnego społeczeństwa oraz zapobiegania destabilizacji na linii Wschód - Zachód.

Zasadniczym problemem w norweskiej polityce bezpieczeństwa nie jest wyraźne i obecne niebezpieczeństwo ataku zbrojnego, lecz raczej potrzeba powstrzymania i zablokowania opcji zaczepnych w przyszłości w różnych i nie dających się przewidzieć warunkach politycznych. Oznacza to raczej obronę przed nieokreślonym specyficznym zagrożeniem. Powstrzymanie przyszłych opcji zaczepnych - zdaniem Norwegów - może być realizowane jako kombinacja innych możliwości ich zablokowania (system zbiorowej obrony NATO). Celem Norwegii jest dążenie do zawierania porozumień o współpracy na szerokiej wielostronnej płaszczyźnie w Europie, a nie dążenie do umów bilateralnych.

Z powyższych rozważań wynika, że przy budowie modelowych rozwiązań systemowych obejmujących obszar bezpieczeństwa należy brać pod uwagę wszystkie trzy istniejące płaszczyzny, a mianowicie:

- system bezpieczeństwa zbiorowego gwarantowany przez ONZ;
- system bezpieczeństwa regionalnego;
- narodowy system gwarancji bezpieczeństwa.

Skupienie uwagi jedynie na jednym z tych systemów nie daje gwarancji zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa danego państwa. Stąd winna wynikać dążność do uwzględniania wszystkich z wymienionych systemów. Uwzględniać należy ponadto nie tylko system zabezpieczenia bezpieczeństwa militarnego. W nowym zbliżającym się XXI w. nie mniejsze znaczenie od bezpieczeństwa militarnego będą miały pozamilitarne systemy bezpieczeństwa, a w tym zwłaszcza:

- polityczne;
- ekonomiczne;
- technologiczne;

- psychiczne;
- kulturowe.

Po to by wypracować w miarę optymalny system bezpieczeństwa potrzebne są rozwiązania prawno-systemowe. Jak dotąd nie ma jednego uniwersalnego modelu, a występują specyficzne rozwiązania obowiązujące w poszczególnych państwach. Jak wyglądają one w wybranych państwach zaprezentujemy to poniżej.

Rakapitulując można by postawić tezę, że zarówno światu, jak i Europie, w najbliższej perspektywie nie grozi wojna globalna. Mogą natomiast występować konflikty lokalne, graniczne, często o podłożu etnicznym. Analizując rozwój wydarzeń po II wojnie światowej zauważyć można, że zmieniło się znaczenie aliansów wojskowych - od wzrostu ich znaczenia tuż po wojnie - z uwagi na polaryzację polityczną świata - po odejście od struktur ściśle wojskowych po struktury polityczne. Ze względu na daleko zachodzące zmiany na mapie gospodarczej świata powstają nowe mocne powiązania ekonomiczno-handlowe państw, sprzyjające pojawianiu się innej, niż znana dotąd, wielobiegunowość świata. Na każdym z kontynentów, na każdym z dużych obszarów świata powstają nowe mocarstwa, które wokół siebie chcą grupować inne. Nowe powiązania ekonomiczne, to zupełnie nowa, ale ważna jakość, która nie pozwala na wykształcenie się nowych sojuszy wojskowych. Powyższy trend może trwać aż do chwili, kiedy Południe stworzy jedno lub kilka ugrupowań, które będą chciały swoje problemy ekonomiczne oraz życiowe rozwiązać drogą siły kierując ją przeciwko Północy.

Prognozy dotyczące Europy sugerują, iż następuje wyraźny spadek znaczenia aliansów wojskowo-politycznych. Rozwój ekonomiczny, społeczny tego kontynentu powoduje, że nie ma motywacji dla tworzenia jakichś nowych zrębów powiązań traktatowych. Spadek roli wielkich mocarstw, roli broni nuklearnej, zmniejszenie zagrożenia wojną powoduje, że w tej chwili znacznie ważniejsze są inne sposoby zapewnienia bezpieczeństwa niż poprzednio zawierane sojusze czysto militarne. Stąd też NATO zmienia swoje oblicze z sojuszu militarnego na coraz bardziej polityczno-militarny.

Powyżej przytoczona charakterystyka trendów integracyjnych na kontynencie europejskim i szerzej w skali światowej winna być uwzględniona przy powstawaniu narodowych modeli gwarantujących bezpieczeństwo państwa.

2. Polityczno - wojskowe struktury NATO.

Pakt Północnoatlantycki powstał 4 kwietnia 1949 r., kiedy to w Waszyngtonie przedstawiciele 12 państw - Stany Zjednoczone, Kanada, Wielka Brytania, Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg, Dania, Norwegia, Włochy, Grecja i Turcja - podpisały tzw. Traktat Waszyngtoński. Zasadzał się on na dwóch podstawowych kryteriach:

- „uznanie uniwersalności mandatu Karty Narodów Zjednoczonych, jako podstawy stosunków międzynarodowych i ram działalności Sojuszu;
- wskazanie na demokracje (w rozumieniu systemu polityczno-społecznego opartego na parlamentarystyce, swobodach obywatelskich i rządach prawa) jako warunek niezbędny dla uzyskania członkostwa w NATO”.⁹

Wzorując się na Karcie Narodów Zjednoczonych, już w art. 1 Traktatu Północnoatlantyckiego stwierdzono, iż celem NATO jest „załatwiać wszelkie spory międzynarodowe(...) za pomocą środków pokojowych w taki sposób, aby pokój międzynarodowy, bezpieczeństwo i sprawiedliwość nie zostały narażone na niebezpieczeństwo, jak również powstrzymać się w swych stosunkach międzynarodowych od użycia lub groźby użycia siły w jakikolwiek sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”.¹⁰

NATO w chwili swego powstania uznane było przede wszystkim jako typowy sojusz militarny. Dość szybko nastąpił jednak proces powstawania w jego łonie struktur polityczno-wojskowych. Już na początku lat pięćdziesiątych nastąpił w nim podział na struktury polityczne i wojskowe. Strukturami politycznymi kierowali cywile rekrutujący się z elit rządzących państw członkowskich. Jako pierwsza, tuż po podpisaniu Traktatu Waszyngtońskiego, powstała **Rada Północnoatlantycka, będąca najważniejszą strukturą decyzyjną NATO.** Jej

organem roboczym została **Kwatera Główna NATO**. Utworzono także stanowisko **Sekretarza Generalnego NATO**, najwyższego urzędnika politycznego tego bloku kierującego jego administracją. Jednocześnie zaczęły się ukonstytuowywać struktury wojskowe. Były to:

- Komitet Wojskowy;
- Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie i na Atlantyku;
- Grupa Planowania Regionalnego Kanada -USA.

Powstały także zintegrowane struktury polityczno-wojskowe, jak:

- Komitet Planowania Obrony;
- Grupa Planowania Nuklearnego;
- Komitety specjalistyczne.

Przyjąć można, że struktury organizacyjne NATO dzielą się na części:

- polityczną;
- wojskową;
- organizacje afiliowane.

Część polityczna układu powszechnie określana jest jako reprezentacja cywilna, chociaż w jej skład wchodzi instytucje ściśle cywilne, wojskowe oraz specjalistyczne agendy.

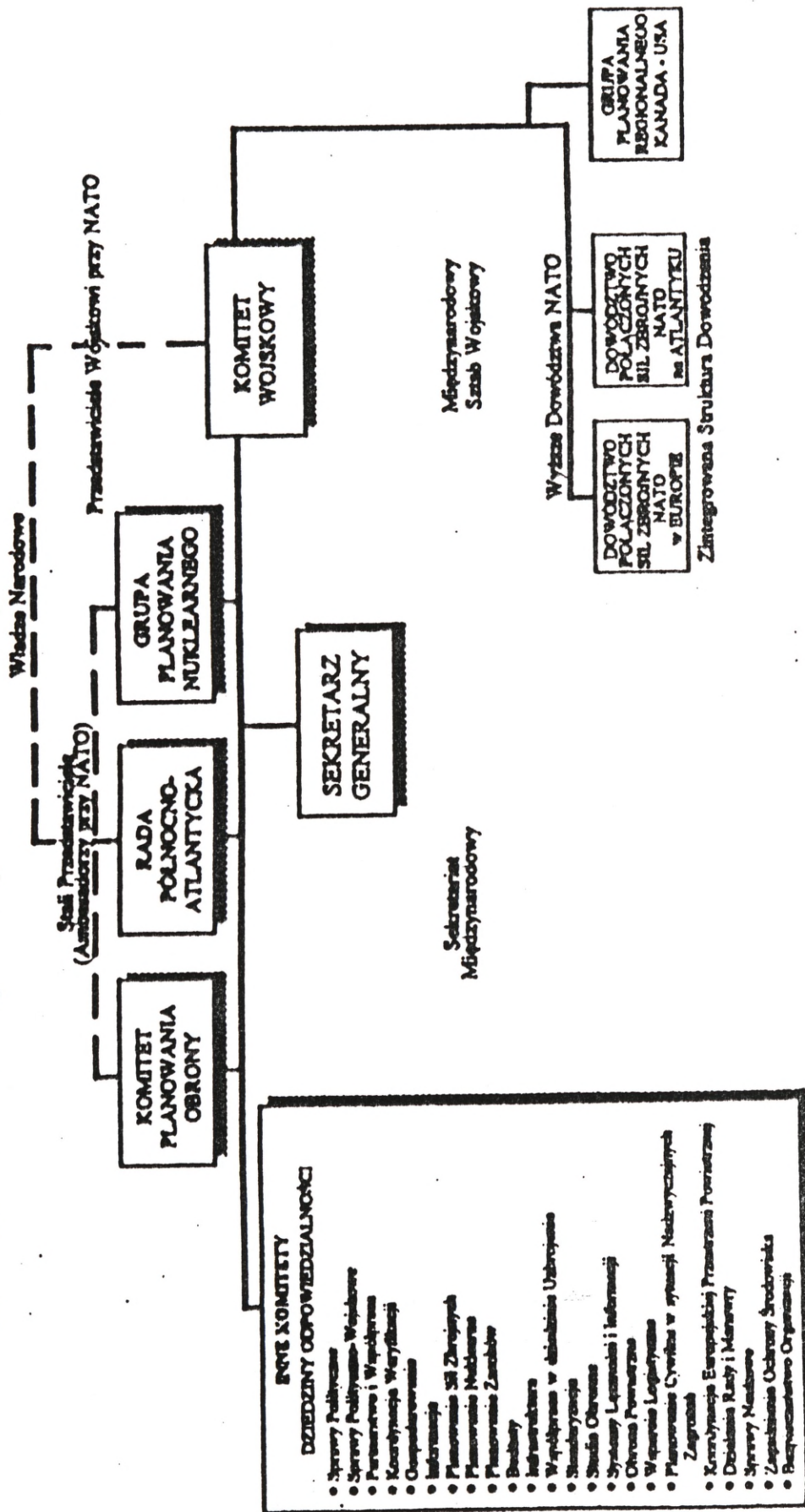
Część polityczną struktury NATO podzielić można na:

- kolegialne ciała decyzyjne, doradcze i reprezentacje narodowe;
- centralne organy wykonawcze;
- instytucje pomocnicze.

Kluczową rolę w podejmowaniu decyzji odgrywają kolegialne organa wykonawcze i reprezentacje narodowe.

Najwyższym organem decyzyjnym jest Rada Północnoatlantycka (NAC). Składa się z przedstawicieli państw członkowskich w randze ambasadorów.

A. Struktura polityczna i wojskowa NATO



Obraduje co najmniej jeden raz w tygodniu. Dwa razy w roku odbywa sesje ministerialne z udziałem ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. Obradom NAC przewodniczy Sekretarz Generalny NATO.

Kolejnymi ciałami kolegialnymi o uprawnieniach decyzyjnych są:

- Komitet Planowania Obronnego (DPC);
- Grupa Planowania Nuklearnego (NPG).

Dwa razy w roku odbywają się obrady Komitetu Planowania Obronnego z udziałem ministrów obrony państw członkowskich.

Do systemu ciał kolegialnych NATO zaliczane są także stałe komitety specjalistyczne. Ich pełny wykaz przedstawia zał. nr 2.

W skład politycznej struktury NATO wchodzi także instytucje wojskowe z których najważniejszym jest **Komitet Wojskowy**. Uważany jest on za najważniejsze kolegialne ciało konsultacyjne i doradcze Rady Północnoatlantyckiej w dziedzinie militarnej. W jego składzie znajdują się stali przedstawiciele szefów sztabu (innych najwyższych narodowych dowódców wojskowych) armii państw członkowskich. Organem roboczym Komitetu Wojskowego jest Międzynarodowy Sztab Wojskowy .

Szczególnie ważną rolę decyzyjną spełniają reprezentacje narodowe. Desygnują one swych przedstawicieli do wszystkich organów kolegialnych paktu reprezentując te państwa przy podejmowaniu decyzji.

Na czele delegacji narodowych stoją stali przedstawiciele państw wchodzących w skład Rady Północnoatlantyckiej.

Wobec obowiązującej w NATO jedności wszystkich państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji ogromnie ważną rolę spełniają nieformalne konsultacje przedstawicieli reprezentacji narodowych.

W skład centralnych organów wykonawczych NATO wchodzi;

- Sekretarz Generalny NATO;

- Sztab Międzynarodowy;
- Międzynarodowy Sztab Wojskowy.

Sekretarz Generalny NATO jest najwyższym urzędnikiem NATO. Przewodniczy obradom Rady Północnoatlantyckiej, Komitetowi Planowania Obronnego i Grupie Planowania Nuklearnego. Sprawuje nadzór nad pracą komitetów specjalistycznych NATO oraz koordynuje działalnością Sztabu Międzynarodowego. Reprezentuje NATO w kontaktach zagranicznych. Do jego obowiązków należy koordynowanie procesu konsultacyjnego wewnątrz członków paktu. Jego kadencja trwa 4 lata. Posiada zastępców. Podporządkowana jest mu grupa specjalnych doradców oraz następujące komórki:

- Sekretariat Wykonawczy;
- Biuro Informacji i Prasy;
- Biuro Bezpieczeństwa NATO.

Sztab Międzynarodowy podzielony jest na pięć oddziałów kierowanych przez asystentów Sekretarza Generalnego NATO, grupę wyższych urzędników wykonawczych oraz pewną ilość biur.

Oddział Spraw Politycznych składa się z:

- Dyrektoriatu Politycznego;
- Dyrektoriatu Ekonomicznego.

Oddział Planowania i Polityki Obronnej składa się z:

- Dyrektoriatu ds. Planowania Sił Zbrojnych;
- Dyrektoriatu ds. Planowania Nuklearnego.

Oddział Zabezpieczenia Obronnego składa się z:

- Dyrektoriatu Uzbrojenia i Badań Obronnych;
- Dyrektoriatu ds. Systemów C 3;
- Dyrektoriatu Systemów Obrony Powietrznej;

- Dyrektoriatu Współpracy, Planowania i Standaryzacji.

W skład Oddziału Infrastruktury, Logistyki i Planowania w Sytuacjach Nadzwyczajnych Zagrożeń wchodzi:

- Dyrektoriat Infrastruktury;
- Dyrektoriat Logistyki;
- Dyrektoriat ds. Planowania w Sytuacjach Nadzwyczajnych Zagrożeń.

Oddział Nauki i Środowiska jest najmniejszym z pionów Sztabu Międzynarodowego i nie został podzielony na dyrektoriaty.

Ponadto w skład Sztabu Międzynarodowego wchodzi jeszcze mi.in. następujące agendy:

- Biuro ds. Zarządzania;
- Biuro Kontrolera Finansowego;
- Biuro Przewodniczącego Komitetu Budżetowego
- Międzynarodowa Rada Audytorów.

Międzynarodowy Sztab Wojskowy (IMC) stanowi wojskową część struktur politycznych NATO. Odpowiada za wspieranie prac Komitetu Wojskowego NATO, prowadzenie studiów nad problematyką militarną oraz utrzymuje robocze kontakty z siłami zbrojnymi państw członkowskich. Dzieli się na sześć pionów:

- Oddział Wywiadu;
- Oddział Planów i Polityki;
- Oddział Operacyjny;
- Oddział Logistyki i Zasobów Materiałowych;
- Oddział Systemów Łączności i Informacji;
- Oddział Uzbrojenia i Standaryzacji.

W skład politycznej części NATO wchodzi ponadto instytucje pomocnicze. Są to głównie agendy specjalistyczne prowadzące prace badawcze, studyjne i analityczne.

Do najważniejszych agend cywilnych zalicza się:

- Środkowoeuropejską Agencję Operacyjną;
- Agencję Systemów Łączności i Informacji NATO;
- Agencję Nadzoru nad Systemami Zarządzania i Kontroli Przestrzeni Powietrznej NATO;
- Agencję Zabezpieczenia i Zaopatrzenia NATO;
- Agencję Nadzoru nad Programem Powietrznym Systemów Zarządzania i Kontroli NATO.

Wśród agend wojskowych najważniejszymi wydają się być:

- Wojskowa Agencja Standaryzacji;
- Komitet Doradczy NATO ds. Walki Radioelektronicznej;
- Grupa Doradcza ds. Badań i Rozwoju w Dziedzinie Lotnictwa.

Obok pionu politycznego, z reguły cywilnego, w NATO kluczową rolę spełnia **Zintegrowana Struktura Wojskowa (IMS)**. W jej skład wchodzi połączone dowództwa i sztaby oraz wydzielone kontyngenty sił zbrojnych.

Występują trzy szczeble połączonych dowództw:

- dowództwa szczebla strategicznego;
- dowództwa teatrów działań wojennych;
- dowództwa rodzajów sił zbrojnych na teatrach działań wojennych, obszarach operacyjnych i wielonarodowych związkach operacyjnych.

Szczebel dowodzenia strategicznego stanowią:

- Połączone Siły Zbrojne NATO Europy (ACE);
- Połączone Siły Zbrojne NATO Atlantyku (ACLANT);

- Połączone Siły Strefy Kanału (ACCHAN).

Połączonym Siłom Zbrojnym NATO Europy podlegają:

- Połączone Siły Zbrojne NATO Europy Północno-Zachodniej;
- Połączone Siły Zbrojne NATO Europy Środkowej;
- Połączone Siły Zbrojne NATO Europy Południowej.

Połączonym Siłom Zbrojnym NATO Atlantyku podlegają:

- Dowództwo Obszaru Wschodniego Atlantyku;
- Dowództwo Obszaru Zachodniego Atlantyku.

Połączonym Siłom Zbrojnym Kanału podlegają:

- Dowództwo Sojuszniczych Sił Lotnictwa Morskiego Strefy Kanału;
- Dowództwo Podobszaru Kanału Nore;
- Dowództwo Podobszaru Kanału Plymouth;
- Dowództwo Podobszaru Kanału Beneluks;
- Stałe Siły Morskie Kanału.

Kolejnym komponentem części militarnej NATO są wydzielone kontyngenty sił zbrojnych państw członkowskich. Zgodnie z nową strategią militarną Sojuszu, która kładzie nacisk na większą mobilność i elastyczność, wojska pozostające w dyspozycji Sojuszu podzielone zostały na trzy główne kategorie:

- Siły Reagowania;
- Główne Siły Obrony;
- Siły Wzmocnienia.

Siły Reagowania obejmują komponenty wszystkich rodzajów sił zbrojnych, pozostające w większości w stałej dyspozycji sojuszniczych dowódców szczebla strategicznego będąc przygotowane do szybkiego przerzutu w dowolny rejon własnego teatru strategicznego lub całego obszaru odpowiedzialności NATO. Siły te stanowią trzon przyszłych sił pokojowych NATO. Składają się one z:

- Sił Natychmiastowego Reagowania;
- Sojuszniczego Korpusu Szybkiego Reagowania.

Siły Główne składać się mają z rozwiniętych - lub częściowo skadrowanych - kontygentów wojsk operacyjnych państw członkowskich. Nowa struktura obejmuje następujące związki operacyjne:

- korpus holendersko-niemiecki;
- korpus belgijski;
- korpus niemiecko-brytyjski;
- dwa korpusy niemiecko-amerykańskie;
- korpus niemiecki..

Siły Wzmocnienia obejmują jednostki mobilizowane i przetrucane do Europy w wypadku wybuchu działań wojennych. Będą to jednostki zbrojne Stanów Zjednoczonych i Kanady.

Trzecią część struktury organizacyjnej NATO stanowią Instytucje Afilowane. Mają one charakter międzynarodowych organizacji i stowarzyszeń pozarządowych. Za najważniejsze uznać można:

- Zgromadzenie Północnoatlantyckie (NAA). Jest to organizacja międzyparlamentarna reprezentująca większość państw członkowskich.
- Stowarzyszenie Traktatu Atlantyckiego (ATA) zrzeszające narodowe organizacje atlantyckie promujące działalność Sojuszu;
- Międzysojusznicza Konferencja Oficerów Rezerwy (ICRO).

W latach dziewięćdziesiątych, w zmieniających się uwarunkowaniach zewnętrznych NATO podjęło działania dla otwarcia się na przyjęcie nowych członków (powołanie Północnoatlantyckiej Rady Współpracy, przyjęcie programu „Partnerstwo dla Pokoju”) oraz zmierzające do zreformowania istniejących struktur militarnych.

Prestiż i znaczenie NATO oraz jego żywotność wynikają z obowiązujących w nim fundamentalnych zasad funkcjonowania. Opierają się one na trzech głównych procedurach działania:

- pełnej suwerenności państw członkowskich;
- zasadzie consensusu w podejmowaniu decyzji politycznych;
- oddzieleniu struktury politycznej od zintegrowanej struktury dowodzenia siłami zbrojnymi.

Powyższe zasady określone zostały już w Traktacie Waszyngtońskim i są ściśle realizowane w całym okresie funkcjonowania NATO.

Analizując polityczno-wojskowe struktury NATO postrzegać należy dążność jego pomysłodawców do zagwarantowania równości wszystkich jego członków w wypracowywaniu procesu decyzyjnego. Stąd wymagana przy podejmowaniu decyzji politycznych zasada jednomyślności. Nie obowiązuje ona natomiast w pionie dowodzenia siłami sojuszniczymi.

Chociaż NATO jest blokiem militarnym to jednak odgrywa on, a rola ta zdecydowanie wzrosła od lat pięćdziesiątych, ważne znaczenie polityczne. Wytacza on bowiem strategię polityczną i to w wymiarze globalnym, a nie tylko regionalnym. Stąd analizując jego struktury łatwo dostrzec dominację czynników politycznych nad militarnymi. Pion militarny skupia swą uwagę głównie na nadaniu decyzjom politycznym realiów wykonawczych w postaci podejmowanych rozwiązań militarnych.

Wiodąca rola czynnika politycznego w NATO, umownie określanego jako czynnik cywilny, jest przeniesieniem modelu funkcjonowania wiodących państw tego Sojuszu. Jest to przejście modelu anglosaskiego, którego naczelną zasadą jest polityczna (cywilna) kontrola nad siłami zbrojnymi oraz zasada demokratycznego kierowania polityką państwa. Siły zbrojne uważane są jedynie za instrument realizacji przyjętej linii politycznej.

W listopadzie 1991 r. państwa członkowskie NATO wydały „*Deklarację Rzymską w sprawie pokoju i współpracy*”¹¹ w której ogłoszono nową koncepcję

strategiczną. Położono w niej jeszcze większy akcent na realizację celów zmierzających do zagwarantowania bezpieczeństwa międzynarodowego, a nie tylko obronę interesów Sojuszu. Co prawda NATO nadal pozostało blokiem wojskowym ale podkreślano, że *„Wymiar wojskowy naszego Sojuszu pozostanie czynnikiem zasadniczym, ale to co jest w nim nowego to to, że teraz może on służyć szerokiej koncepcji bezpieczeństwa”*.¹² W innym miejscu cytowanego dokumentu stwierdza się natomiast: *„Nasza koncepcja strategiczna podkreśla potrzebę rozpatrywania bezpieczeństwa Sojuszu w kontekście globalnym. Wskazuje na zagrożenia szerszej natury, obejmujące rozprzestrzenianie broni masowego niszczenia, przerwanie dopływu zasobów o żywotnym znaczeniu, a także aktów rasizmu i sabotażu, które mogą wpływać na interesy bezpieczeństwa Sojuszu”*.¹³

NATO z ugrupowania koncentrującego uwagę na bezpieczeństwie regionalnym swych członków pretenduje do roli strażnika bezpieczeństwa globalnego. Świadczy o tym cel jaki przyjęto dla NATO w *„Koncepcji strategicznej Sojuszu”* z 7-8 listopada 1991 r. Sprecyzowano, iż Sojusz spełnia następujące główne zadania w obszarze bezpieczeństwa:

- *„I. Zapewnia jedną z niezbędnych podstaw stabilnych warunków bezpieczeństwa w Europie opartego na umacnianiu instytucji demokratycznych i przywiązaniu do pokojowego rozwiązywania sporów, a równoznacznego ze stanem, w którym żaden kraj nie byłby zdolny ani zastraszyć ani wyrzucić przymus na jakimkolwiek państwie europejskim, ani naruszać swej hegemonii używając lub grożąc użyciem siły.*
- *II. Służy - zgodnie z artykułem 4 Traktatu Północnoatlantyckiego - jako transatlantyckie formy konsultacji Sojuszników we wszelkich kwestiach dotyczących ich żywotnych interesów, w tym na temat ewentualnych wydarzeń stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa krajów członkowskich, oraz jako forum stosownej koordynacji wysiłków w dziedzinach będących przedmiotem ich współczesnego zainteresowania.*

- *III. Pełni funkcję odstraszenia w odniesieniu do wszelkiej groźby agresji oraz obrony przed atakiem na terytorium któregokolwiek z państw członkowskich.*
- *IV. Utrzymuje równowagę strategiczną w Europie”.*¹⁴

Przyjęte w NATO rozwiązania polityczno-wojskowe nie są poniekąd wolne od pewnych mankamentów. Zasada *consensusu* przy dużej ilości członków Sojuszu poważnie spowalnia system podejmowania decyzji. Jak dotąd NATO wychodziło „*obronną ręką*” w podejmowaniu trudnych decyzji. Czy jednak ten mechanizm będzie możliwy do utrzymania w przyszłości, kiedy dojdzie do wyraźnego zwiększenia liczby członków tego Sojuszu? Są głosy sugerujące potrzebę odejścia od tej zasady na rzecz bardziej operatywnego rozwiązania przyspieszającego proces wypracowywania decyzji. Niezależnie od prawdopodobnych zmian organizacyjnych model funkcjonowania NATO sprawdził się praktycznie i stanowi przykład pewnych rozwiązań uniwersalnych ważnych przy budowaniu nie tylko kolektywnego systemu bezpieczeństwa państwa ale i narodowych modeli zapewnienia obronności.

3. Stany Zjednoczone Ameryki.

Stany Zjednoczone Ameryki posiadają specyficzne rozwiązania prawnoustrojowe odnoszące się do prowadzonej polityki bezpieczeństwa. Wynikają one z:

- obowiązującej konstytucji z 1787 r. (weszła w życie w 1789 r.) z licznymi poprawkami, zwłaszcza z 26 poprawkami z 1967 r. stanowiącymi jej integralną część;
- przejęcia roli jedyne go supermocarstwa prowadzącego politykę globalną.

Konstytucja amerykańska z uwagi na długotrwały okres jej obowiązywania i poważną zmianę w tym czasie pozycji Stanów Zjednoczonych w świecie, nie przewidywała norm prawnych dopasowanych do obecnej roli tego państwa. Stąd określa ona jedynie główne zasady odpowiedzialności za politykę bezpieczeństwa i

system prezydencki

odpowiadające jej struktury kierowania nią. Najważniejszym jej postanowieniem obowiązującym także wsółcześnie jest:

- wprowadzenie systemu prezydenckiego;
- uczynienie prezydenta dowódcą sił zbrojnych.

System prezydencki ustanowiony przez konstytucję Stanów Zjednoczonych zawierał ogólne ramy jego funkcjonowania. Weryfikowany był praktycznie przez cały okres funkcjonowania tego państwa. Zasadza się on na takich cechach:

- zasada separacji i hamowania się władz;
- istnienie dwóch wewnętrznych organów państwowych wywodzących swoją władzę z mandatu powszechnego wyboru dokonanego przez naród;
- zasada jednoosobowej władzy wykonawczej.¹⁵

Zasada separacji i hamowania się władz znajduje wyraz w konstytucyjnym ustaleniu podziału kompetencji oraz realizacji tego zadania w warunkach braku przewagi jednego z naczelných organów państwa. W tym wypadku odnosi się do relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Powyższa zasada polega na wyłączeniu prezydenta i kierowanej przez niego administracji od odpowiedzialności parlamentarnej. Powoduje to, że władza wykonawcza może funkcjonować w określonym ustawowo okresie nawet w wypadku braku dla niej poparcia w parlamencie. Tym samym administracja uniezależniona jest od koniunktury politycznej i nie musi troszczyć się w takim stopniu jak w innych modelach władzy o poparcie partii politycznych. Ten stan rzeczy umacnia władzę administracyjną umożliwiając jej realizację bardziej długofalowych programów. Ma to zasadniczy wpływ i na realizowaną politykę bezpieczeństwa narodowego i globalnego.

Istnienie dwóch naczelných organów państwa wywodzących swa władzę z mandatu powszechnego wyboru dokonywanego przez naród faktycznie umacnia stanowisko prezydenta bowiem tylko on wybierany jest na podstawie ogólnokrajowego mandatu wyborczego. On także w największym stopniu utożsamia jedność interesu społecznego. W tym modelu sprawowania władzy prezydent jest głównym czynnikiem zgłaszania inicjatyw politycznych. Rola

parlamentu z konieczności sprowadza się do hamowania lub też koorygowania inicjatyw zgłaszanych przez prezydenta, a przygotowanych przez jego administrację. Parlament nadaje tym inicjatywom formę aktów prawnych normujących działanie władzy wykonawczej.

Zasada jednoosobowej władzy wykonawczej w analizowanym modelu sprawowania władzy polega na oddaniu jej w ręce prezydenta. Skupia on w jednym ręku kompetencje przynależne głowie państwa jak i szefa rządu.

Prezydencki system sprawowania władzy ma wiele zalet - sprawność i szybkość w podejmowaniu kluczowych decyzji - ale także i wiele wad - tendencja do ograniczania kompetencji innych organów państwowych, a nawet do totalitaryzmu.

Powyższy system potwierdził swoje walory w przypadku Stanów Zjednoczonych, ale jest to pokłosiem określonego typu kultury politycznej tego narodu, jego doświadczeń historycznych i niewątpliwej specyfiki tego kraju. Przeniesienie tego modelu na inne państwa bardzo często kończy się wprowadzeniem nawet dyktatury.

Obowiązujący w Stanach Zjednoczonych prezydencki model sprawowania władzy powoduje, iż prezydent odgrywa kluczową rolę w określaniu i praktycznym realizowaniu polityki bezpieczeństwa. Nie oznacza to, że jego władza jest nieograniczona, a parlament wyłączony został z wpływu na tę sferę działalności państwa.

Parlament amerykański, zwłaszcza Senat, odgrywa także ważną rolę w kreowaniu polityki bezpieczeństwa i obronności i to nie tylko narodowego, ale i globalnego. Posiada on uprawnienia do uchwalania ustaw także z tego obszaru, a przede wszystkim do niego należy głos decydujący przy uchwalaniu budżetu wojskowego. Posiada także dość istotne uprawnienia co do ograniczania roli prezydenta w sprawie prawa do wypowiedzania wojny. Prezydent nie może bowiem wypowiedzieć wojny bez zgody Kongresu.

Wpływ parlamentu na kreowanie polityki obronnej wyraża się przede wszystkim w prawie do uchwalania nie tylko ogólnego budżetu wojskowego, ale i specyficznych jednostkowych programów obronnych, a nawet decydowania o finansowaniu badań i produkcji szczegółowych systemów uzbrojenia.

Realizacja zwierzchnictwa nad armią przez Kongres polega na:

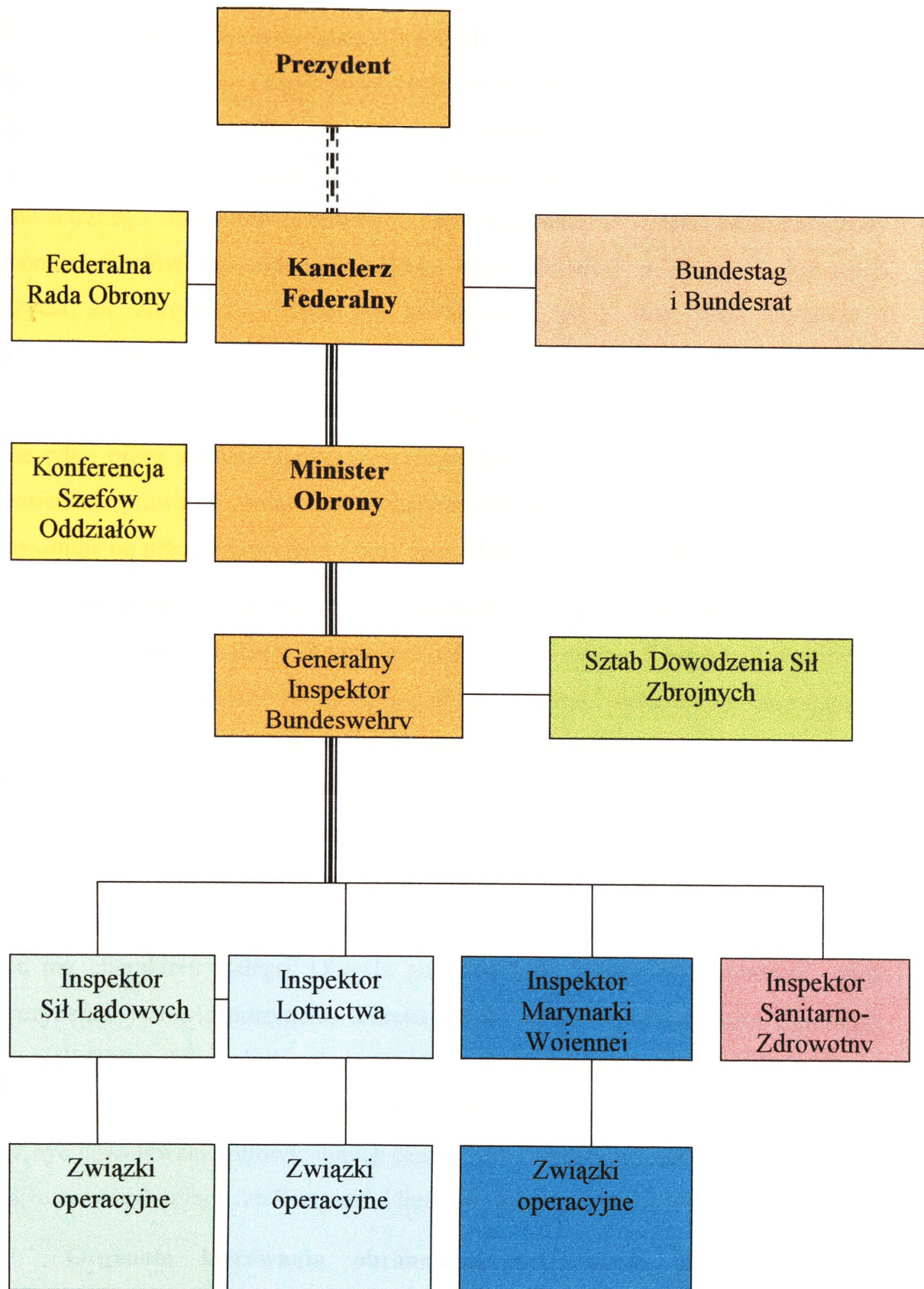
- ustalaniu wysokości budżetu wojskowego;
- przesłuchiowaniu kandydatów na najważniejsze stanowiska kierujące siłami zbrojnymi.

Kongres dla otrzymywania fachowego doradztwa w sprawach budżetu wojskowego powołał własne instytucje opiniodawcze. Są to:

- Główne Biuro Rachunkowości;
- Służba Badawcza Kongresu;
- Biuro Oszacowań Technologii.

Amerykański system zapewnienia bezpieczeństwa w skali wewnętrznej i zewnętrznej kształtował się w ujęciu historycznym. Do II wojny światowej, kiedy państwo to nie pretendowało do odgrywania kluczowej roli w świecie był on ukierunkowany na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Prezydent będący naczelnym dowódcą sił lądowych i morskich w kierowaniu komponentem militarnym, jako podstawowym gwarantem bezpieczeństwa, korzystał z usług zespołu doradców oraz ciał kolegialnych takich jak:

- Rada Połączona;
- Połączony Komitet Planowania;
- Połączony Komitet Wywiadu;
- Połączony Komitet Strategiczny;
- Lądowo-Morska Rada Amunicyjna;
- Rada Aeronautyczna.



Rys.4. System kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową w RFN

W czasie II wojny światowej nastąpiły znaczące modyfikacje w strukturach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Wówczas to doprowadzono do utworzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego, organu kolegiального przygotowującego kluczowe decyzje w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego służące prezydentowi do ich ogłaszania. Powołano także Połączony Komitet Szefów Sztabów jako główny organ doradczy w sprawach koncepcji użycia sił zbrojnych. Stopniowo kształtowały się i inne ciała doradcze i konsultacyjne.

Prezydent Stanów Zjednoczonych jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych i to nie tylko przez sprawowanie politycznego zwierzchnictwa nad nimi, ale poprzez posiadanie prawa do wydawania rozkazów i dowodzenia nimi. Swoje uprawnienia wykonuje on przez wyspecjalizowany aparat kierowany przez sekretarza obrony.

Organem konsultacyjnym i doradczym prezydenta w problematyce bezpieczeństwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Koncentuje ona uwagę na analizie najważniejszych wydarzeń z obszaru polityki wewnętrznej, zagranicznej i wojskowej. Ocenia stopień bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Wytycza główne założenia amerykańskiej polityki militarnej. Opiniuje strategiczne programy zbrojeniowe. Jest organem doradczym prezydenta w obszarze spraw o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych oraz dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego nie ma charakteru stałego. Określa go prezydent. Stałymi jej członkami, obok prezydenta, jest wiceprezydent, sekretarz stanu, sekretarz obrony, szef Centralnej Agencji Wywiadowczej, doradca prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego i przewodniczący Połączonych Komitetów Szefów Sztabów. W skład Rady mogą też być powoływani szefowie innych centralnych organów administracji rządowej, a także przewodniczący izb Kongresu i inni wytypowani doradcy.¹⁶

Organem kierowania obronnością w Stanach Zjednoczonych i dowodzenia siłami zbrojnymi jest Departament Obrony. Jego pracami kieruje sekretarz obrony, przy pomocy swoich zastępców i asysentów. Jest on zastępcą głównodowodzącego amerykańskiej armii. Zostaje mianowany przez prezydenta, po

zasięgnięciu rady i zgody Senatu. On to w imieniu prezydenta przekazuje w dół polecenia do sił zbrojnych. Sekretarz obrony pełni trzy główne funkcje:

- jest faktycznym zastępcą naczelnego wodza sił zbrojnych i pierwszym ogniwem w łańcuchu przekazywania niżej poleceń prezydenta;
- przedstawia prezydentowi propozycje wydatków na cele obronne wraz z priorytetami polityki w tym obszarze;
- kieruje podległym mu departamentem oraz departamentami poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, na czele których znajdują się osoby cywilne.¹⁷

Sekretarz obrony uważany jest za jednego z dwóch głównych doradców prezydenta w odniesieniu do polityki bezpieczeństwa, obok doradcy prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego. Obok sprawowania funkcji dowódczych i doradczych sekretarz obrony jest ministrem administrującym resortem obrony, któremu podlega Departament Armii, Departament Marynarki i Departament Sił Powietrznych. Ich szefowie występują w randze ministrów.¹⁸

Organem doradczym sekretarza obrony jest **Rada do spraw Polityki Rozwoju Sił Zbrojnych**. W jej skład wchodzi: sekretarz obrony i jego zastępcy oraz przedstawiciele wojska - przewodniczący Komitetu Połączonych Szefów Sztabów, szefowie rodzajów sił zbrojnych i inni.

Pionem wojskowym amerykańskich sił zbrojnych kieruje przewodniczący Komitetu Połączonych Szefów Sztabów. Jest on najwyższym rangą wojskowym w amerykańskich siłach zbrojnych, ale nie posiada uprawnień dowódczych. Kadencja jego trwa dwa lata. Na stanowisko to wyznaczany jest przez prezydenta za zgodą Senatu. W skład Komitetu Połączonych Szefów Sztabów wchodzi:

- szef sztabu sił lądowych;
- szef operacji morskich;
- szef sztabu sił powietrznych;

- dowódca piechoty morskiej.

Wymienione osoby mają ograniczone uprawnienia dowódcze wobec reprezentowanych rodzajów sił zbrojnych. Ich kadencja trwa 4 lata.

Komitet Połączonych Szefów Sztabów doradza prezydentowi i sekretarzowi obrony w najważniejszych sprawach kierowania siłami zbrojnymi i ich użycia. Przygotowuje plany strategicznego użycia wojsk w różnych wariantach zagrożenia międzynarodowego oraz plany logistycznego zabezpieczenia planowanych działań wojennych. Doradza także prezydentowi i sekretarzowi obrony w kluczowych sprawach dowodzenia wojskami. Organem roboczym Komitetu Połączonych Szefów Sztabów jest Sztab Połączony. Przygotowuje on oraz opracowuje niezbędne dokumenty sztabowe oraz potrzebne ekspertyzy.

Szczeblem dowodzenia w amerykańskich siłach zbrojnych o pełnych kompetencjach dowódczych są zintegrowane dowództwa operacyjne i wydzielone dowództwa operacyjne. Są to Połączone Dowództwa Teatrów Wojny. Aktualnie istnieją cztery takie dowództwa. Ich ilość oraz strukturę określa prezydent po zasięgnięciu wcześniej opinii organów doradczych. Dowodzenie zintegrowanymi dowództwami operacyjnymi odbywa się przez prezydenta za pośrednictwem sekretarza obrony.

Zarówno prawnoustrojowe zasady kierowania bezpieczeństwem państwa w Stanach Zjednoczonych jak i dowodzenie siłami zbrojnymi są rozwiązaniami oryginalnymi i występującymi wyłącznie tylko w tym państwie. Pewne podobieństwa występują tylko jeszcze w Wielkiej Brytanii.

O ile sam system kierowania bezpieczeństwem państwa wydaje się w przypadku Stanów Zjednoczonych logiczny i efektywny opierający się na kluczowej roli prezydenta oraz rozbudowanym systemie doradztwa siłami zbrojnymi oraz ograniczonej roli w tym względzie parlamentu, to model dowodzenia siłami zbrojnymi uznać można za polemiczny bowiem wyłączający z procesu dowodzenia centralny szczebel wojskowy - Komitet Połączonych Szefów Sztabów i dowództwa rodzajów sił zbrojnych - a polegający na przekazywaniu rozkazów przez prezydenta

za pośrednictwem sekretarza obrony bezpośrednio dowódcom Teatrów Działań Wojennych oraz dowódcom wydzielonych szczebli operacyjnych. Powyższy system dowodzenia wojskami nie został przyjęty w innych, poza Stanami Zjednoczonymi, liczących się państwach.

Analizując prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych i kierowania ich siłami zbrojnymi pamiętać należy o:

- tradycjach historycznych;
- roli jaką państwo to spełnia aktualnie w świecie.

Stąd wynikałyby ogromne trudności przy próbie adaptacji tego modelu dla innych państw, zwłaszcza nie aspirujących do ogrywania znaczącej roli w globalnej polityce współczesnego świata. Jego poznanie pozwala jednak na dokonywanie porównań różnych wariantów obowiązujących w państwach odgrywających najważniejszą rolę w kształtowaniu współczesnej polityki gwaranta bezpieczeństwa w świecie.

4. Republika Federalna Niemiec.

We wrześniu 1949 r., po wolnych wyborach do niemieckiego Bundestagu, powstała Republika Federalna Niemiec. Objęła ona tylko zachodnie strefy okupacyjne Niemiec. Ze strefy radzieckiej w miesiąc później utworzono Niemiecką Republikę Demokratyczną. Rozbicie Niemiec trwało do 3 października 1990 r., kiedy nastąpiło zjednoczenie tego narodu i funkcjonowanie państwa zachowującego nazwę Republiki Federalnej Niemiec. Państwo to funkcjonuje już jednak nie tylko w nowych granicach ale i w nowych uwarunkowaniach zewnętrznych. Zjednoczenie Niemiec nastąpiło na zasadzie przyłączenia się byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej do Republiki Federalnej Niemiec i przejęcia przez zjednoczone już Niemcy spuścizny prawnej tego drugiego państwa.

Ustrój Republiki Federalnej Niemiec określony został w Ustawie Zasadniczej z 23 maja 1949 r.¹⁹ Podstawy polityki obronnej państwa i zasad funkcjonowania jego sił zbrojnych - Bunderwhera - wytyczyły ustawy wojskowe

przyjęte przez Bundestag drugiej kadencji. Włączyły one organicznie siły zbrojne do systemu konstytucyjnego demokratycznego państwa.. Zapewniono tym samym prymat polityki i kontroli parlamentarnej nad wojskiem oraz dobór personelu korpusu oficerskiego z myślą o zapewnieniu demokracji w armii bez znacznego zawężania efektywności instrumentu militarnego.

Ustawa Zasadnicza jeden wydzielony rozdział poświęca problematyce obrony państwa. Został on zatytułowany :*"Stany obrony"*. Najistotniejsze postanowienia zawarte zostały w art. 115a, ust. 1, 2 i 4. Oto ich treść:

„1. Stwierdzenia, że obszar federalny zostanie zbrojnie zaatakowany lub atak taki bezpośrednio grozi (stan obrony), dokonuje Parlament Federalny za zgodą Rady Federalnej. Stwierdzenie następuje na wniosek Rządu Federalnego i wymaga większości dwóch trzecich oddanych głosów, co najmniej większości członków Parlamentu Federalnego.

2. Jeśli sytuacja wymaga koniecznie natychmiastowego działania, a nieprzewidywane przeszkody uniemożliwiają zebranie się na czas Parlamentu Federalnego lub jest on niezdolny do podejmowania uchwał, wówczas stwierdzenia tego dokonuje Komisja Wspólna większością dwóch trzecich oddanych głosów, a co najmniej większością swoich członków.

4. Jeśli obszar federalny zostanie zbrojnie zaatakowany, a właściwe organy federalne nie są w stanie stwierdzić tego natychmiast stosownie do ustępu 1 zdanie 1, to uważa się to stwierdzenie za dokonane i ogłoszone z chwilą, gdy rozpoczął się atak. Datę tę ogłasza Prezydent Federalny, gdy tylko okoliczności na to pozwolą.”

Konstytucja niemiecka wprowadza cztery różne rodzaje stanów nadzwyczajnych związanych z obronnością państwa. Szczególnie dużo miejsca w tej konstytucji poświęcono jednemu ze stanów nadzwyczajnych - stanowi obrony. Ma on zastosowanie w razie zagrożenia zewnętrznego. Stąd też sprecyzowany on został w odrębnym rozdziale.

Na podstawie Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, z późniejszymi zmianami, od 1968 r. użycie sił zbrojnych w stanach wyższej konieczności jest konstytucyjnie dopuszczalne w następujących okolicznościach:

- do celów obrony (zadanie główne) - precyzuje to art 87a ust. 1 stwierdzając: „*Federacja tworzy siły zbrojne dla obrony. Ich liczebność oraz podstawowe założenia ich organizacji muszą wynikać z budżetu*”. Z kolei art 115b stwierdzając: „*Z chwilą ogłoszenia stanu obrony władza wydawania rozkazów siłom zbrojnym i dowodzenie nimi przechodzi na Kanclerza Federalnego*” władzę rozkazodawczą i dowódczą przekazuje na ręce kanclerza;
 - w stanie napięcia i obrony w art 87a ust.3 i 4 znajdujemy zapis: „*3. Siły zbrojne mają w stanie obrony i w stanie napięcia uprawnienia do ochrony obiektów cywilnych i spełniają zadania regulacji ruchu, o ile jest to konieczne dla wykonywania ich zadań obronnych. Ponadto siłom zbrojnym w stanie obrony i w stanie napięcia może być powierzona ochrona obiektów cywilnych także dla wsparcia środków policyjnych; siły zbrojne współdziałają wtedy z właściwymi władzami.*
4. *Dla odparcia niebezpieczeństwa grożącego istnieniu bądź wolnościowemu demokratycznemu porządkowi ustrojowemu Federacji lub któregoś z krajów, Rząd Federalny w wypadki zaistnienia przestanek z art. 91 ust. 2, jeżeli siły policyjne i Federalna Straż graniczna nie wystarczą, może dla wsparcia policji i Federalnej Straży granicznej użyć sił zbrojnych do ochrony obiektów cywilnych i zwalczania zorganizowanych, uzbrojonych wojskowo powstańców. Użycie sił zbrojnych należy wstrzymać, jeżeli zażąda tego Parlament Federalny lub Rada Federalna”.*
- w razie klęsk żywiołowych i nieszczęśliwych wypadków stan prawny reguluje art 35 o brzmieniu: „*3. Jeśli klęska żywiołowa lub nieszczęśliwy wypadek zagrażają obszarowi więcej niż jednego kraju, Rząd Federalny może, o ile jest to konieczne do skutecznego zwalczania, wydać rządowi krajowemu polecenie oddania do dyspozycji innych krajów sił policyjnych,*

jak również użycia jednostek Federalnej Straży granicznej i sił zbrojnych dla wsparcia sił policyjnych. Środki Rządu Federalnego określone w zdaniu 1 należy w każdej chwili znieść na żądanie Rady Federalnej, a ponadto niezwłocznie po usunięciu zagrożenia”.

W stanie napięcia i obrony oraz w razie zaistnienia wewnątrz państwa ostrego stanu wyższej konieczności decyzję o użyciu wojska podejmuje rząd federalny, a w stanie katastrofy rząd kraju związkowego. W myśl konstytucji RFN stan obrony wprowadza Parlament Federalny - Bundestag -, za zgodą Rady Federacji (Bundesrat). Obie izby nie mogą jednak tego uczynić z własnej inicjatywy; wymagany jest w tym względzie wniosek rządu federalnego.

Ustawa Zasadnicza określa obowiązek służby wojskowej. W art 12a ust. 1 określono: *”Mezcyżni po ukończeniu osiemnastego roku życia mogą być zobowiązani do służby w siłach zbrojnych, w Federalnej Straży granicznej albo formacji obrony cywilnej”.* Trybu warunkowego użyto z uwagi na art 4 ust. 3 głoszący: *”Nikt nie może być wbrew własnemu sumieniu zmuszony do służby wojennej z bronią w ręku”* oraz art 12a ust. 2 stwierdzający: *”Kto ze względu na sumienie odmawia służby wojennej z bronią w ręku, może być zobowiązany do służby zastępczej. Czas trwania służby zastępczej nie może przekraczać okresu trwania służby wojskowej.(...)”.*

Prawo wydawania rozkazów i dowodzenia siłami zbrojnymi jest różnicowane dla okresu pokoju i „stanu obrony”. Reguluje to art 65a stanowiący: *”1. Federalny Minister obrony posiada władzę wydawania rozkazów siłom zbrojnym i dowodzenia nimi. 2. Z chwilą ogłoszenia stanu obrony władza wydawania rozkazów i dowodzenia przechodzi na Kanclerza Federalnego”.*

Ustawa Zasadnicza duże uprawnienia w zakresie ogłaszania stanu zagrożenia i wojny oraz dowodzenia siłami zbrojnymi w tych stanach przyznawała rządowi federalnemu i częściowo parlamentowi. **Szczególnie duże kompetencje posiada kanclerz federalny.** Natomiast bardzo ograniczone kompetencje w tym względzie posiada prezydent. Otrzymał on jedynie uprawnienie ogłoszenia stanu wojny, ale tylko w tym wypadku, gdy inne uprawnione do tego organa państwowe nie są do

tego zdolne. Prezydent otrzymał także prawo ogłaszania stanów nadzwyczajnych, ale jedynie na wniosek rządu federalnego.

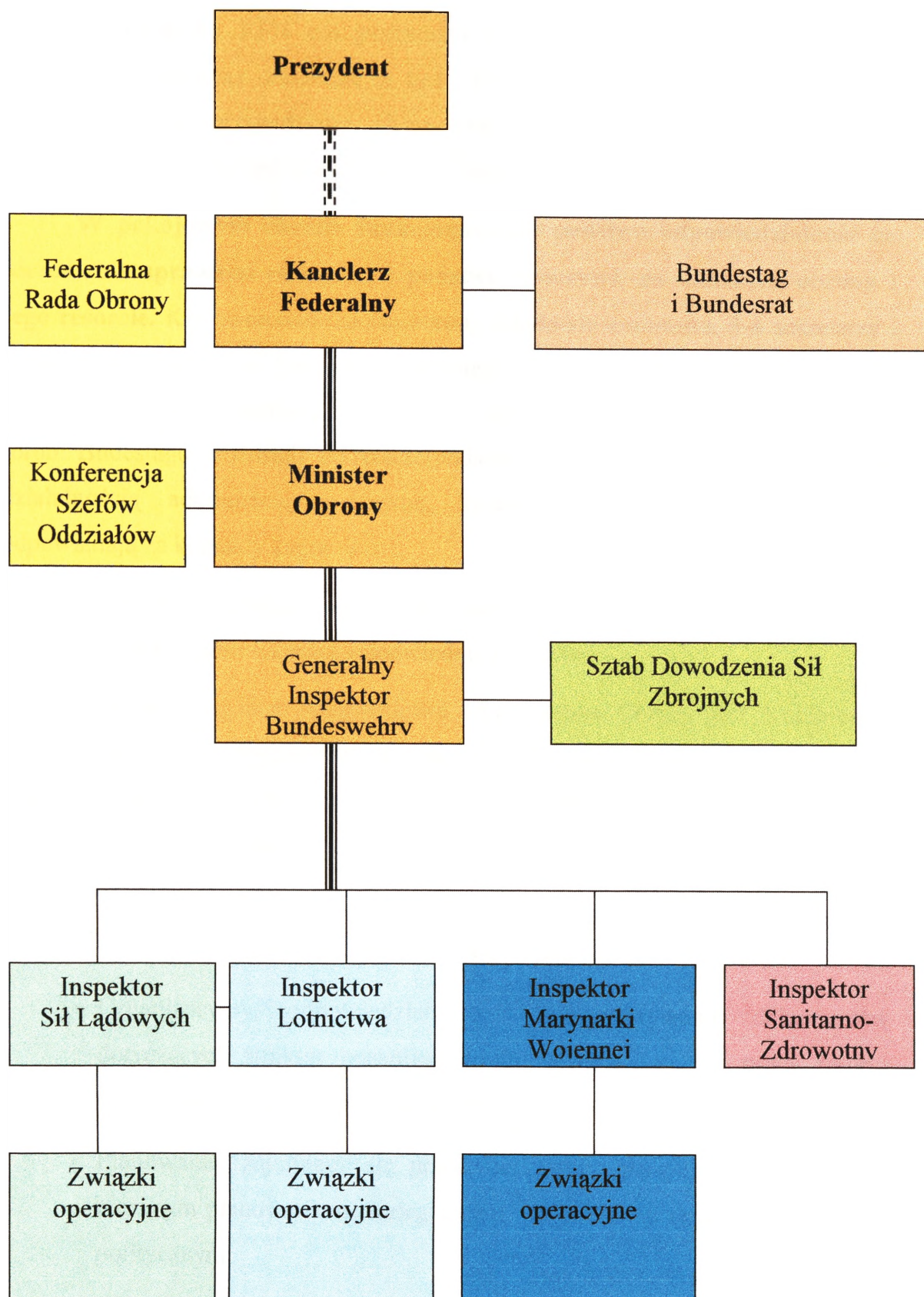
Niemiecka konstytucja wyraźnie precyzuje możliwości użycia sił zbrojnych. Poza możliwością użycia ich do „obrony” wewnątrz kraju kategorycznie określono, iż inne wypadki mogą być dozwolone tylko wówczas, gdy Ustawa Zasadnicza to wyraźnie dopuszcza. Tym samym Bundeswhera mogła być użyta do celów obronnych tylko na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Odstępstwa w tej sprawie dopuszczone są wyłącznie za zgodą Bundestagu.

System kierowania obronnością państwa w Republice Federalnej Niemiec w znaczący sposób odbiega od innych państw NATO. Głowa państwa - prezydent - nie dysponuje żadnymi uprawnieniami dowódczymi. Upoważniony jest tylko i to w sposób bardzo ograniczony, do ogłaszania stanu wojny. Posiada natomiast prawo wydawania w związku ze stanem wojny prawnomiędzynarodowych oświadczeń.

Najwyższym organem władzy wykonawczej w RFN upoważnionym do określania i realizowania polityki obronnej państwa jest rząd federalny. Odpowiada on zarówno za rozwój sił zbrojnych jak i funkcjonowanie obrony cywilnej.

Kierownictwo nad polityką obronną sprawuje kanclerz federalny, który konsultuje te sprawy z Federalną Radą Obrony. W skład tego organu wchodzi: kanclerz (przewodniczący) oraz ministrowie: obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, gospodarki i finansów, Generalny Inspektor Bundeswhery, Pełnomocnik Rządu do spraw Uzbrojenia oraz szefowie Urzędu Prezydenckiego i Urzędu Kanclerskiego.²⁰

Federalna Rada Obrony spełnia nie tylko rolę ciała doradczego, ale posiada także uprawnienia do podejmowania uchwał w kluczowych sprawach bezpieczeństwa państwa. Głos decydujący należy jednak do kanclerza federalnego, który decyzje wypracowane przez Federalną Radę Obrony przedkłada na posiedzeniach rządu, kiedy dopiero podejmowane są wiążące decyzje.



Rys.4. System kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową w RFN

Prawodastwo RFN nie przewidziało podziału na wojenną i pokojową strukturę wojska oraz odmienne w tych stanach zasady kierowania obronnością państwa. Jedynie przewidziano, iż na wypadek wojny dowodzenie nad siłami zbrojnymi sprawował będzie nie minister obrony lecz kanclerz federalny.

W pokojowym okresie funkcjonowania państwa odpowiedzialność za kierowanie sprawami obronności państwa spoczywa na ministrze obrony i jego resorcie. Kierownictwo resortu obrony składa się z ministra, 3-4 sekretarzy i podsekretarzy stanu, w tym parlamentarnego sekretarza stanu. Ten ostatni jest pierwszym zastępcą ministra w sprawach ogólnych oraz reprezentuje resort na forum Bundestagu. Pozostali sekretarze(podsekretarze) stanu sprawują nadzór nad działalnością administracyjno-prawną, kadrową, informacyjno-prasową oraz odpowiadają za kontakty zagraniczne.

Ważną rolę w funkcjonowaniu Ministerstwa Obrony spełniają doraźne i stałe organy odpowiedzialne za pracę odpowiednich pionów.

Doraźnym organem kierownictwa Ministerstwa Obrony jest Konferencja Szefów Oddziałów. Wypowiada się ona w sprawach informacji i organizacji współpracy między poszczególnymi pionami oraz wypracowuje stosowne ustalenia. Organ ten zbiera się co dwa tygodnie. Jego opinie pomocne są dla szefa resortu przy podejmowaniu ważniejszych decyzji.

Stalymi, roboczymi organami Ministerstwa Obrony RFN są sztaby:

- Organizacyjny, odpowiedzialny za przygotowywanie dokumentów dotyczących struktur organizacyjnych, zasad organizacji pracy resortu oraz prowadzenie dokumentacji statystycznej;
- Planowania, zajmujący się przede wszystkim perspektywicznym jak i bieżącym planowaniem strategicznym, zwłaszcza w obszarze wojskowo-politycznym;
- Informacyjno-Prasowy, kierujący i koordynujący pracą polityczno-propagandową i informacyjną zarówno wewnątrz wojska jak i poza nim.

Ministerstwo Obrony RFN posiada trzy pionów. Są to:

- pion wojskowy;
- pion administracyjno-prawny;
- pion zbrojeniowy.

Zasadniczą pozycję zajmuje pion wojskowy. Złożony jest on z żołnierzy zawodowych. Dwa pozostałe piony, umownie określane jako cywilne, zatrudniają niemalże wyłącznie pracowników cywilnych i spełniają raczej funkcje usługowe.

Na czele pionu wojskowego stoi Generalny Inspektor Bundeswehry, który jest najwyższym stanowiskiem dowódcą wojskowym. Pełni on funkcję wojskowego doradcy ministra obrony i rządu federalnego oraz przewodniczy Radzie Wojskowej. Jego organem roboczym jest Sztab Dowodzenia Sił Zbrojnych. Podlegają mu:

- Inspektor Sił Lądowych;
- Inspektor Lotnictwa;
- Inspektor Marynarki Wojennej
- Inspektor Sanitarno-Zdrowotny.

Trzej pierwsi inspektorzy dysponują sztabami dowodzenia kierowanych przez siebie rodzajów sił zbrojnych. Inspektor Sanitarno-Zdrowotny kieruje Inspektoratem Sanitarno-Zdrowotnym. Inspektorom poszczególnych rodzajów sił zbrojnych podlegają niższe struktury dowodzenia Bundeswehry.

Pion administracyjno-prawny kieruje pracą następujących oddziałów:

- Osobowego;
- Administracyjnego;
- Budżetowego;
- Informacyjno-Prasowego.

Pod pion zbrojeniowy podporządkowane są oddziały:

- Zakwaterowania i Budownictwa;

- Socjalny;
- Techniki i Gospodarowania Zbrojeń.

Niezwykle ważną rolę w kreowaniu i kierowaniu polityką obronną państwa spełnia parlament, zwłaszcza Bundestag. Ustala on i kontroluje realizację budżetu wojska oraz innych resortów partycypujących w zapewnieniu obronności kraju. Zatwierdza on główne założenia polityki obronnej państwa. Do niego należy decydujący głos o stanie wojny i pokoju.

Przy Bundestagu istnieje urząd Pełnomocnika do spraw Sił Zbrojnych. W ramach komisji parlamentarnych ważną rolę spełnia Komisja Obrony oraz Komisja Skarg i Zażaleń. Ustawa Zasadnicza przyznaje tym komisjom uprawnienia śledcze.²¹

Specyfiką RFN jest dążenie do silnego ukształtowania cywilno-wojskowych relacji wewnątrz Bundeswehry. **Jego wdrażaniem w codzienne funkcjonowanie armii zajmuje się pion realizujący koncepcję tzw. dowodzenia wewnętrznego (Innere Führung).** Jego celem jest zaszczepienie wśród żołnierzy i kady wartości społeczno-obywatelskich oraz poszanowanie dla demokratycznych zasad funkcjonowania państwa i przyjaźni między narodami.²² Sprawami tymi zajmują się wyspecjalizowane komórki działające w ramach Ministerstwa Obrony. Oto one:

- Grupa Koordynacyjna Dowodzenia Wewnętrznego;
- Komitet Doradczy do spraw Dowodzenia Wewnętrznego;
- Centrum Dowodzenia Wewnętrznego, podlegające Generalnemu Inspektorowi Bundeswehry.

Do najważniejszych celów szkoleniowych realizowanych w ramach dowodzenia wewnętrznego zaliczyć należy:

- dążenie do akceptacji podstawowych wartości wolnościowej i pluralistycznej demokracji, przy możliwości prowadzenia krytyki szczegółowych rozwiązań;
- uświadamianie istoty demokratycznych reguł gry;

- wdrażanie wojska do demokratycznego sposobu postępowania;
- rozwijanie zdolności politycznego działania;
- zwiększanie zdolności i gotowości do pokojowego rozumienia zasad współżycia ludzi pochodzących z różnych regionów i sfer kulturowych;
- rozwijanie zdolności do właściwego oceniania własnej sytuacji prawnej i swoich indywidualnych interesów.

Na początku lat dziewięćdziesiątych nastąpiły istotne modyfikacje w polityce bezpieczeństwa RFN, nie naruszające jednak podstawowych struktur organizacyjno-prawnych obowiązujących w tym państwie.

W dniu 26 listopada 1992 r. minister obrony RFN wydał zatwierdzony przez rząd i przyjęty przez parlament dokument pt. „*Wytyczne polityczno-obronne*”.²³

Do zasadniczych zadań Bundeswehry zaliczono:

- dążenie do stabilizacji militarnej i integracji w Europie;
- służenie sprawie pokoju światowego oraz bezpieczeństwa międzynarodowego opierając się na postanowieniach Karty ONZ;
- pomoc w wypadku katastrof, klęsk żywiołowych oraz wspieranie akcji humanitarnych.

Podstawowym celem Bundeswehry pozostała obrona w ramach Paktu Północnoatlantyckiego, przede wszystkim terytorium Niemiec. **Założono możliwość użycia Bundeswehry poza własnym terytorium, na terenie państwa sojuszniczego, jeśli państwo to poprosi o takową pomoc.**

W ramach nowych zadań Bundeswehry nastąpił jej podział na trzy kategorie. Są to:

- główne siły obrony;
- siły reagowania kryzysowego;
- wojskowa organizacja podstawowa.²⁴

Główne siły obrony stanowiące filar bezpieczeństwa Niemiec uznane za trzon Bundeswehry składają się z wojsk okresu pokoju jak i mobilizowanych rezerw.

Siły reagowania kryzysowego, są to siły pierwszego uderzenia, przeznaczone zarówno do obrony Niemiec, jak i ich sojuszników. Wchodzą one w skład sił międzynarodowego reagowania NATO. Część z tych sił stanowi niemiecki wkład do akcji specjalnych ONZ.

Wojskowa organizacja podstawowa tworzy bazę dla organizacji i szkolenia sił zbrojnych oraz jego materiałowego zaopatrzenia.

Formalno-prawne usytuowanie problematyki obronnej w ustawodawstwie i strukturach państwowych Republiki Federalnej Niemiec wskazuje na dążenie do zagwarantowania demokratycznej kontroli nad armią poprzez poddanie jej ścisłej kontroli parlamentarnej. Dominującą rolę odgrywa polityczna kontrola na powyższą problematyką i siłami zbrojnymi. Przejawia się ona w dowodzeniu siłami zbrojnymi przez polityków cywilnych oraz w zagwarantowaniu żołnierzom wszelkich praw cywilnych ustalonych dla każdego obywatela w konstytucji. We wszystkich sprawach związanych z dowodzeniem armią i przestrzeganiem demokratycznych praw obywatela, w tym noszącego mundur, głos decydujący należy do parlamentu, zwłaszcza Bundestagu.

Ustawa Zasadnicza wprowadziła istotne ograniczenia co do użycia niemieckich sił zbrojnych w „*stanie napięcia i obrony*” obejmujące wyłącznie terytorium tego państwa. Wobec jednak zadań wynikających z przynależności tego państwa do NATO oraz nowej sytuacji międzynarodowej zapis ten został częściowo znowelizowany. Dopuszczono bowiem użycie Bundeswehry do działań militarnych poza terytorium Niemiec, jednak każdorazowa decyzja w tej sprawie należy do parlamentu.

5. Wielka Brytania.

Wielka Brytania znajduje się w specyficznym położeniu wobec innych wiodących państw zachodniego świata posiadających demokratyczne zasady funkcjonowania bezpieczeństwa państwa. Nie posiada ona bowiem konstytucji jako typowego aktu prawnego normującego działalność tego państwa. Stąd też ustroj i zasady funkcjonowania państwa oparte są na kilkusetletniej tradycji prawnej, stanowiącej formę niepisanego prawa konstytucyjnego. Składa się na to:

- zwyczajowe prawo powszechne;
- ustawy oraz inne akty parlamentu;
- tzw. konwenanse konstytucyjne (powszechnie uznawane sposoby zachowania się obywateli w określonych sytuacjach, traktowane przez nich jako prawne reguły postępowania);
- orzeczenia sądów.

Kolejnym czynnikiem prawotwórczym jest tradycja obejmująca funkcjonowanie zasad demokratycznych oraz rolę monarchii jako ich gwaranta. Istotną rolę odgrywa także system partyjny, utrudniający w praktyce kontrolę nad działalnością rządu.

W powyższych uwarunkowaniach specyficzne są zasady zapewnienia bezpieczeństwa w Wielkiej Brytanii oraz formalno-prawne zasady zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Obronność państwa jako jedna z kluczonych funkcji sprawowanych przez organa władzy państwowej opiera się na ogólnie obowiązujących przepisach prawa. Stąd przestrzeganie prawa ma zdecydowany priorytet nad formalną władzą, tak cywilną jak i wojskową. Daje to żołnierzowi możliwość odmowy wykonania rozkazu niezgodnego z obowiązującym prawem. Dotyczy to zarówno prawa wewnętrznego jak i prawa międzynarodowego, a w ostatnich latach także ustaleń prawnych związanych w członkostwem tego państwa w NATO oraz udziałem żołnierzy brytyjskich w akcjach wojskowych prowadzonych pod egidą ONZ.

Powyższe ograniczenia prawne mają wpływ na kładzenie tak dużego nacisku przez organa państwowe Wielkiej Brytanii na ścisłe określenie zakresu i form działania wojska w sytuacjach kryzysowych wewnątrz tego państwa. Stąd przy ingerencji wojska w konflikty wewnętrzne jest ono podporządkowane policji reprezentującej władze cywilne.

W Wielkiej Brytanii obywatel ma prawo odmowy odbywania służby wojskowej, jeżeli jego przekonania uniemożliwiają mu, w dobrej wierze, odbywania tej służby.

Specyfiką brytyjską jest to, że zarówno wojskowi jak i cywilni pracownicy wojska mają zakaz prowadzenia wszelkiej działalności politycznej.

Od zamieszłych czasów historycznych w Wielkiej Brytanii za problematykę obronną odpowiadał rząd, korzystający z fachowego doradztwa specjalistycznych organów kolegialnych. Do zakończenia II wojny światowej przy premierze znajdowały się następujące ciała doradcze zajmujące się problematyką obronności państwa:

- Komitet Obrony Imperium;
- Komitet Szefów Sztabów;
- Połączony Komitet Wywiadu;
- Połączony Oddział Planowania;
- Komitet Obrony Cywilnej;
- Komitet do spraw Produkcji.

Pierwszą osobą w gabinecie, po premierze, bezpośrednio odpowiedzialną za politykę bezpieczeństwa państwa był sekretarz koordynacji obrony. Podlegali mu:

- sekretarz wojny;
- sekretarz marynarki wojennej (pierwszy lord Admiralicji);
- sekretarz lotnictwa.

Przy poszczególnych ministrach rodzajów sił zbrojnych (sekretarzach) istniały Rady Wojenne oraz sztaby wojskowe.

Obecna struktura odpowiedzialności instytucjonalnej za problematykę obronną państwa została nieco zmieniona. **Najważniejszym organem doradczym premiera jest Komitet Polityki Obronnej.** Na jego forum wypracowywane są decyzje dotyczące obronności tego państwa oraz decyzje o znaczeniu globalnym.

W skład Komitetu Polityki Obronnej wchodzi ministrowie (sekretarze):

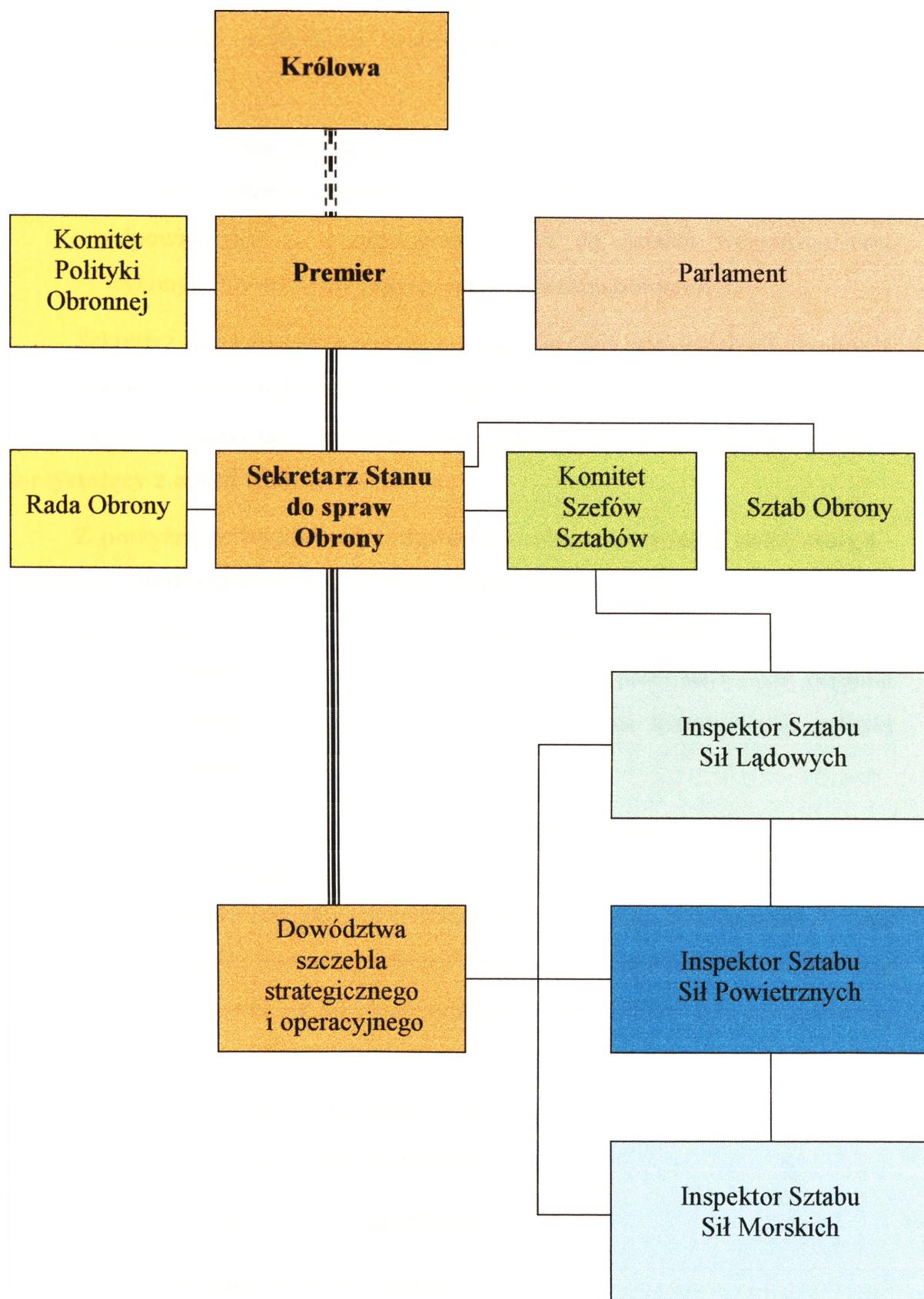
- obrony;
- spraw zagranicznych;
- spraw wewnętrznych;
- finansów;
- prokurator generalny.

Skład tego Komitetu może być uzupełniany przez zapraszanie innych wysokich urzędników, w tym najczęściej szefa Sztabu Obrony oraz szefów sztabów rodzajów sił zbrojnych.

Decyzje wypracowywane przez Komitet Polityki Obronnej podlegają zatwierdzeniu przez rząd. Premier ma prawo przed podjęciem decyzji zasięgać opinii ciał doradczych usytuowanych przy większości resortów.²⁵

Drugą osobą, po premierze, w kształtowaniu i realizowaniu polityki obronnej jest sekretarz stanu do spraw obrony. Jego zadaniem jest formułowanie problemów będących tematami obrad ciał rządowych zajmujących się problematyką obronną, a następnie realizowanie decyzji przyjętych przez rząd. Przy sekretarzu stanu do spraw obrony usytuowane zostały dwa ciała kolegialne. Są to:

- Rada Obrony - składa się z szefa resortu obrony jako przewodniczącego oraz jego trzech cywilnych zastępców - odpowiadająca za stan sił zbrojnych i szeroko ujmowaną obronę kraju, a w czasie wojny za



Rys.5. System kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową w Wielkiej Brytanii

kierowanie działaniami wojennymi prowadzonymi przez całość sił zbrojnych;

- Komitet Szefów Sztabów - przewodniczy mu szef Sztabu Obrony, a wchodzi szefowie sztabów wojsk lądowych, morskich i powietrznych - odpowiadający za przygotowanie armii do działań wojennych oraz wykonywanie przez nią innych zadań z obszaru obronności.

Sekretarz stanu do spraw obrony nie jest dowódcą brytyjskich sił zbrojnych. **Najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Wielkiej Brytanii - nominalnie - jest królowa. Faktycznie całokształtem polityki obronnej kieruje premier korzystający z opinii Komitetu Obrony.**

Z powyższego wynika zdecydowana dominacja czynnika politycznego - cywilnego - nad wojskowymi. Ci drudzy pełnią jedynie funkcje doradcze i do tego zasiadając jedynie w zespołach kolegialnych usytuowanych na szczeblu resortu obrony. Ich zadaniem jest realizacja decyzji podjętych przez najwyższe czynniki polityczne. Nie mają więc bezpośredniego wpływu na kształtowanie polityki obronnej tego państwa.

Sekretarz stanu do spraw obrony w przygotowywaniu decyzji o ważnym znaczeniu dla spraw obronnych korzysta z opinii niezależnych instytucji naukowo-badawczych i licznych zespołów eksperckich. Panuje opinia, *„że niezależne opinie i ekspertyzy mają wielką wartość, ponieważ wnoszą nowe spojrzenie na analizowane problemy, co przyczynia się do lepszego zrozumienia problematyki obronności w społeczeństwie”*.²⁶

Sekretarz stanu do spraw obrony kieruje Ministerstwem Obrony. Podlegają mu trzy urzędnicy cywilni w randze ministrów. Są to:

- sekretarz stanu do spraw sił zbrojnych;
- sekretarz stanu do spraw zaopatrzenia;
- parlamentarny podsekretarz stanu.

W skład struktury Ministerstwa Obrony wchodzi ponadto Sztab Obrony. Na jego czele stoi dwóch kierowników: szef Sztabu Obrony - wojskowy - i podsekretarz stanu - osoba cywilna. Jest to pokłosiem przeświadczenia głoszonego w Wielkiej Brytanii, iż *:"bardziej funkcjonalne pod względem osiągniętych rezultatów merytorycznych oraz cywilnej kontroli nad armią są komórki organizacyjne zatrudniające i pracowników cywilnych, i wojskowych niż równoległe komórki zatrudniające - jedne pracowników cywilnych, inne - wojskowych"*.²⁷ Powyższa zasada przestrzegana jest na wszystkich szczeblach administrowania wojskiem. Sztab Obrony w dużym stopniu korzysta z usług eksperdckich przygotowywanych przez instytucje i osoby cywilne.

Szef Sztabu Obrony, będący jednocześnie przewodniczącym Komitetu Szefów Sztabów, jest najwyższym wojskowym reprezentantem rządu i faktycznie spełnia rolę głównodowodzącego brytyjskich sił zbrojnych. Jest on także głównym doradcą rządu, a przede wszystkim sekretarza stanu do spraw obrony, w sprawach wojska i polityki bezpieczeństwa. Powoływany jest on na to stanowisko przez premiera na wniosek sekretarza stanu do spraw obrony. Posiada dość duże uprawnienia. Zatwierdza bowiem wszelkie dyrektywy operacyjne w zakresie szkolenia bojowego i wykorzystania sił zbrojnych, na podstawie których są opracowywane i wydawane dyrektywy i rozkazy dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych i dowództw strategicznych i operacyjnych. Koordynatorem działalności Sztabu Obrony i sztabów rodzajów sił zbrojnych jest Operacyjny Komitet Wykonawczy. Składa się on z: zastępcy szefa Sztabu Obrony, pomocnika szefa Sztabu Obrony do spraw operacyjnych oraz szefów zarządów lub pomocników szefów Sztabów rodzajów sił zbrojnych do spraw operacyjnych.

Niższym szczeblem kierowania obronnością są pionicy poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Ich sztaby składają się z pionu wojskowego i cywilnego. Pionem wojskowym kieruje szef sztabu danego rodzaju sił zbrojnych. Pionem cywilnym parlamentarny podsekretarz stanu do spraw danego rodzaju sił zbrojnych. Przy nim ukonstytuowana jest Rada danego rodzaju sił zbrojnych oraz Zakłady Administracji i Kwaterunku.

Pełnię władzy dowódczej posiadają dopiero dowódcy szczebla strategicznego (Dowództwo Sił Zbrojnych Dalekiego Wschodu i Dowództwo Sił Zbrojnych Bliskiego Wschodu) i operacyjnego.

W Wielkiej Brytanii przywiązuje się ogromną rolę do cywilnej administracji państwowej, traktowanej jako apolityczna i stąd nie podlegająca fluktuacji wraz ze zmianami ekip rządowych. Zapewnić ma to ciągłość realizowania wytyczonej polityki obronnej.

Dominacja czynnika rządowego nad innymi instytucjami państwa nie oznacza, iż w Wielkiej Brytanii parlament nie odgrywa większej roli w kształtowaniu polityki obronnej. Taka sytuacja rzeczywiście istniała do lat siedemdziesiątych, gdzie Izba Gmin bezdyskusyjnie - większość rządowa - popierała politykę ekipy rządowej w odniesieniu do spraw bezpieczeństwa. Zmiana nastąpiła, kiedy opinia społeczna zaczęła przeciwstawiać się wyścigowi zbrojeń oraz popierać ruch pokojowe. Wtedy to na forum parlamentu zaczęły mieć miejsce burzliwe dyskusje, zwłaszcza podczas zatwierdzania budżetu wojskowego. Doprowadziło to do powołania w 1980 r. przy Izbie Gmin Komitetu do spraw Zasadności Wydatków. Jego słabszą stroną jest to, że analizuje on ten budżet już po jego zatwierdzeniu. W parlamencie każda z zasiadających partii posiada swego rzecznika do spraw obronnych oraz komisje do spraw obronnych. Parlament co roku odbywa dwudniową debatę nad rocznym budżetem Ministerstwa Obrony. Co roku odbywają się również debaty nad stanem poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, a raz na pięć lat - debata nad realizacją założeń programowych, według których funkcjonuje armia brytyjska. Porównując rolę parlamentu brytyjskiego w kształtowaniu polityki obronnej z innymi państwami stwierdzić należy, iż nie jest ona wielka. Dominująca pozycja władzy wykonawczej - rządu - nie została widocznie uszczuplona.

6. Republika Francji.

Obowiązujący we Francji od 1958 r. system rządów określa się jako mieszany, inaczej jeszcze nazywany parlamentarno-prezydencki. Do tego czasu

obowiązywał system gabinetowy, gdzie główną rolę w obszarze polityki bezpieczeństwa państwa odgrywał rząd i stojący na jego czele premier. Stąd też do 1958 r. co prawda prezydent był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale przy premierze funkcjonowała Najwyższa Rada Obrony Narodowej, organ kolegialny podejmujący kluczowe dla obronności decyzje. Organami roboczymi Najwyższej Rady Obrony Narodowej były:

- Komisja Studiów Obrony Narodowej;
- Sekretariat Generalny Obrony Narodowej.

Ważną rolę spełniał Minister Obrony Narodowej i Wojny, przy którym umiejscowiane były:

- Najwyższa Rada Wojenna;
- Stały Komitet Obrony Narodowej.

Ministrowi Obrony Narodowej i Wojny podlegał szef Sztabu Generalnego Obrony Narodowej. Koordynował on także pracę Ministerstwa Marynarki Wojennej i Ministerstwa Lotnictwa.

Uchwalona w dniu 4 października 1958 r. Konstytucja Republiki Francuskiej²⁸ - osobą odpowiedzialną za bezpieczeństwo państwa czyni prezydenta. Drugim filarem prawnym tego systemu jest dekret prezydenta z 7 stycznia 1959 r. określający szczegóły ogólnej organizacji obrony narodowej, w tym dużą rolę premiera.²⁹

Kontytucyjną odpowiedzialność prezydenta za bezpieczeństwo i obronę państwa precyzuje rozdział drugi Konstytucji w art. 13, 15 i 16. Oto ich brzmienie: *„art 13 obsadza (prezydent - L. W.) państwowe urzędy cywilne i wojskowe; art 15 Prezydent Republiki jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Przewodniczy on Najwyższemu Radom i Komitetom Obrony Narodowej; art 16 W wypadku, gdy instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni i gdy prawidłowe funkcjonowanie określonych w konstytucji władz publicznych zostało przerwane, prezydent Republiki podejmuje środki, których*

wymagają okoliczności, po oficjalnej konsultacji premiera, przewodniczących izb oraz Rady Konstytucyjnej.(...)”.

Funkcje wykonawcze związane z prowadzeniem polityki obronnej i zagwarantowania bezpieczeństwa państwa Konstytucja Francuska scedowuje na rząd. Stwierdza to art 20 „Rząd określa i prowadzi politykę narodu. Dysponuje administracją i siłami zbrojnymi”. Szczególne uprawnienia posiada premier. Precyzuje to art 21 „Premier kieruje działalnością rządu. Ponosi odpowiedzialność za obronę narodową. Zapewnia wykonanie ustaw. Z zachowaniem postanowień artykułu 13 wydaje rozporządzenia i obsadza stanowiska cywilne i wojskowe.

Może on swe uprawnienia przekazać ministrowi. Zastępuje, w określonych wypadkach, prezydenta Republiki w przewodniczeniu przewidzianym artykułem 15 radom i komitetom”.

Znacznie ograniczone kompetencje w obszarze bezpieczeństwa państwa Konstytucja wyznacza parlamentowi. Ma on prawo uchwalania ustaw o zakresie świadczeń obywateli na rzecz obrony narodowej oraz określające zasady ogólne organizowania obrony narodowej (art 34). W art 35 zapisano, że „Wypowiedzenie wojny wymaga upoważnienia ze strony parlamentu”. Otrzymał on także prawo wyrażenia zgody na przedłużenie ponad dwanaście dni stanu wyjątkowego wprowadzonego uchwałą Rady Ministrów (art 36).

Z zapisów konstytucyjnych wynika, że prezydent Francji jest najwyższym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i obronę państwa. Jest także najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. On to został uprawniony do wydawania rozkazów o użyciu broni jądrowej, stąd podlegają mu bezpośrednio wydzielone z poszczególnych rodzajów sił zbrojnych strategiczne siły jądrowe. Prezydent ma prawo sięgnąć po nadzwyczajne uprawnienia, gdy zagrożone jest normalne funkcjonowanie instytucji republikańskich. Na wniosek premiera obsadza najważniejsze stanowiska w siłach zbrojnych. Prezydent może przewodniczyć posiedzeniom rządu. Premier i rząd obok odpowiedzialności parlamentarnej podlegają decyzjom podejmowanym przez prezydenta.

Prezydentowi w kierowaniu sprawami bezpieczeństwa i obrony państwa doradztwem służą:

- Rada (Komitet) Obrony;
- Najwyższa Rada Obrony;
- Ścisły Komitet Obrony;
- Specjalny Sztab Wojskowy.

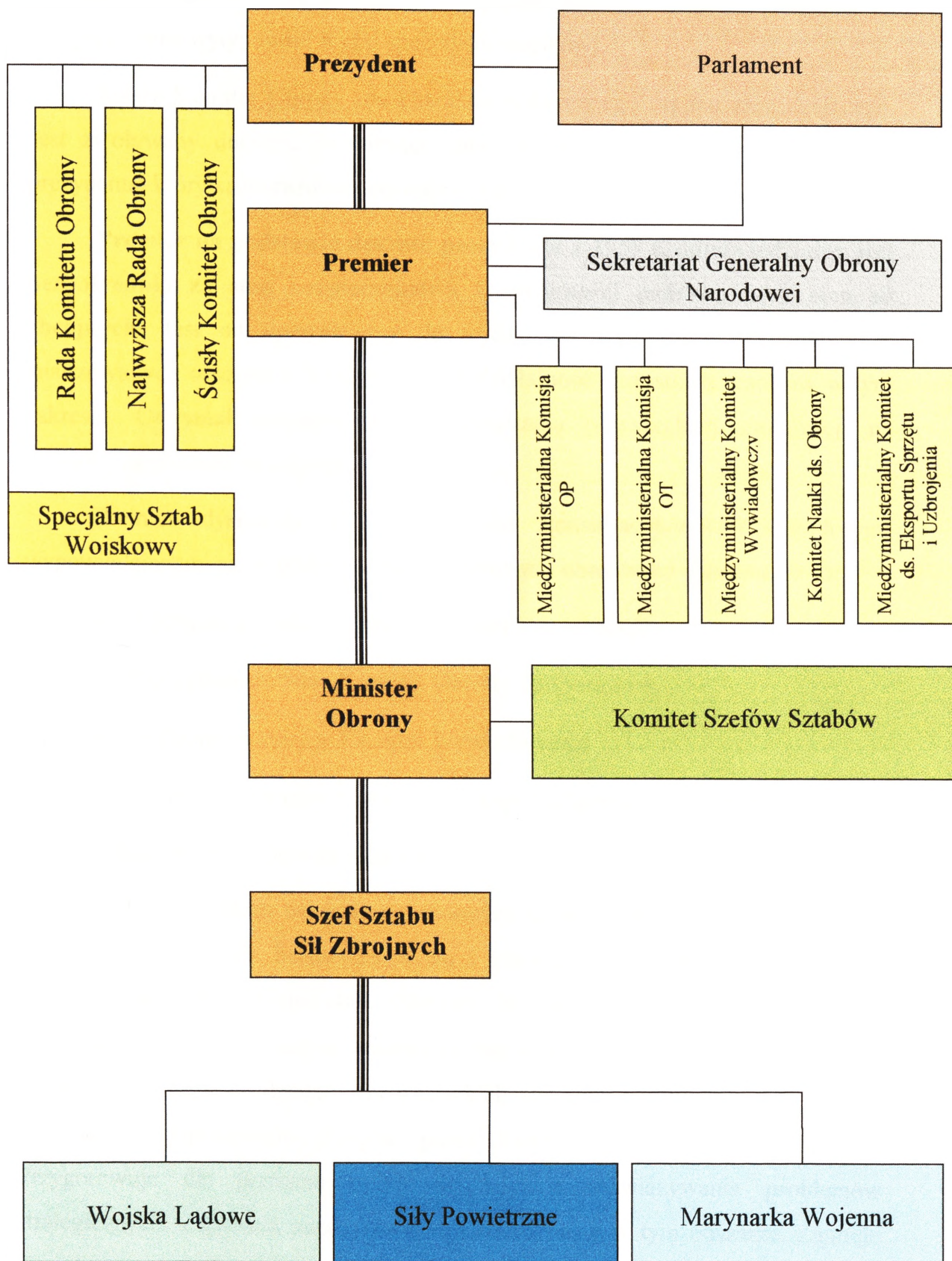
Organami wykonawczymi prezydenta w obszarze bezpieczeństwa i obronności są:

- Sekretariat Ogólny Urzędu Prezydenckiego;
- Specjalny Sztab Wojskowy Prezydenta.

Na czele Sekretariatu Ogólnego Urzędu Prezydenta stoi sekretarz generalny, będący osobą cywilną. Uczestniczy on w posiedzeniach rządu poświęconym sprawom obronnym i polityce bezpieczeństwa narodowego. Specjalny Sztab Wojskowy Prezydenta pełni funkcje doradcze oraz reprezentacyjne.

Rada (Komitet) Obrony podejmuje najważniejsze decyzje w zakresie kształtowania polityki bezpieczeństwa państwa, kieruje obroną narodową oraz zajmuje się koordynowaniem działalności resortów i instytucji centralnych, odpowiedzialnych za przygotowanie obronne kraju. Jest najwyższą kolegią instancją rządową odpowiedzialną za sprawy bezpieczeństwa i obronności narodowej. Ma charakter ciała podejmującego decyzje polityczne. W skład Komitetu wchodzi: prezydent, premier oraz ministrowie: spraw zagranicznych i wewnętrznych, obrony, gospodarki i finansów. Doraźnie zapraszani są ministrowie innych resortów.

Najwyższa Rada Obrony formalnie uważana jest za organ konsultacyjny prezydenta, faktycznie służy doradztwem rządowi. Ma ona za zadanie studiowania i opiniowania wszystkich projektów aktów normatywnych z obszaru bezpieczeństwa i polityki obronnej państwa. W jej skład wchodzi: prezydent, premier, szefowie



Rys.6. System kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową we Francji

wybranych resortów, szef sztabu sił zbrojnych, szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych oraz wytypowani wyżsi specjaliści wojskowi.

Ścisły Komitet Obrony ma charakter politycznego organu zarządzającego. Jest zwoływany doraźnie na bieżące zapotrzebowanie. Powoływany jest przez prezydenta, który każdorazowo decyduje o jego składzie.

Premier na podstawie dekretu prezydenta z 1959 r. odpowiedzialny jest bezpośrednio za stan bezpieczeństwa i obronności państwa oraz stan sił zbrojnych. Jest on upoważniony do wydawania wytycznych i dyrektyw w analizowanych obszarach. Koordynuje on działalność wszystkich resortów w tym zakresie. Otrzymał uprawnienia do zarządzania powszechnej mobilizacji na wypadek zagrożenia wojennego.

Premier dysponuje kilkoma ciałami konsultacyjnymi i doradczymi wypowiadającymi się w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa. Są to:

- Międzyministerialna Komisja Obrony Powietrznej;
- Międzyministerialna Komisja Obrony Terytorialnej;
- Międzyministerialny Komitet Wywiadowczy;
- Międzyministerialny Komitet ds. Eksportu Sprzętu i Uzbrojenia;
- Komitet Naukowy ds. Obrony.

Na szczeblu Rady Ministrów usytuowane są dalsze organy kolegalne i ciała doradcze zajmujące się bezpieczeństwem i obroną państwa. Najważniejszą rolę spełnia **Sekretariat Generalny Obrony Narodowej**. Służy on gabinetowi doradztwem w zakresie bezpieczeństwa narodowego i organizacji obrony państwa. Koordynuje i reguluje działalności wszystkich instytucji zajmujących się tą sferą działalności. Opracowuje przyjęte przez Radę (Komitet) Obrony decyzje. Przygotowuje dla premiera opinie w zakresie rozwiązywania problemów strategicznych. Zapewnia międzyresortową koordynację w tym obszarze. Zajmuje się ochroną tajemnicy państwowej i wojskowej. Wypowiada się w sprawie eksportu broni, oraz ukierunkowuje politykę naukową pracującą na rzecz bezpieczeństwa

państwa i jego obrony. Sekretariat Generalny Obrony Narodowej spełnia najważniejszą rolę w bieżącym kierowaniu sprawami bezpieczeństwa i obrony narodowej. Uważany jest w tym obszarze za swoiste superministerstwo.³⁰ Zakres jego kompetencji obejmuje wszystkie resorty cywilne, badania i przemysł zbrojeniowy, działalność wywiadowczą oraz przetwarzanie informacji. Jego działalnością kieruje sekretarz generalny obrony narodowej. Z uwagi na posiadany szeroki zakres kompetencji często uczestniczy w negocjacjach międzynarodowych obejmujących problematykę bezpieczeństwa i obrony narodowej. Sekretarz generalny obrony narodowej upoważniony został przez premiera do przewodniczenia instytucjom międzyresortowym odpowiedzialnym za eksport broni, surowców strategicznych i najnowocześniejszej technologii. Koordynuje on działalność służb wywiadowczych przewodnicząc Sekretariatowi Międzyministerialnego Komitetu do spraw Informacji. Na nim spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie studiów i badań z obszaru bezpieczeństwa i obronności. Kieruje ponadto bieżącą działalnością tych wyższych komitetów obrony narodowej, którym przewodniczy prezydent.

Osobą bezpośrednio odpowiedzialną za kierowanie siłami zbrojnymi jest minister obrony. Odpowiada przed Radą Ministrów i premierem za realizację polityki obronnej, w szczególności zaś za: organizację, zarządzanie, kierowanie i mobilizację sił zbrojnych oraz stworzenie dla nich niezbędnej infrastruktury. Na to stanowisko wyznaczana jest osoba cywilna. Minister obrony dyrektywy otrzymywane od premiera przekazuje w formie rozkazów do podporządkowanych mu instytucji, przede wszystkim do Sztabu Sił Zbrojnych. Na jego wniosek rząd mianuje szefa Sztabu Sił Zbrojnych. Przewodniczy posiedzeniom Komitetu Szefów Sztabów. W skład Ministerstwa Obrony wchodzi piony:

- Sekretarza Generalnego do spraw Administracji;
- Delegata do spraw Uzbrojenia;
- Sztabu Sił Zbrojnych.

Przy ministrze obrony umieszczony jest **Komitet Szefów Sztabu**. Jest to organ konsultacyjny zwoływany okresowo dla opiniowania przygotowanych przez szefów sztabów rodzajów sił zbrojnych planów użycia wojsk.

Najwyższym przełożonym wojskowym jest szef Sztabu Sił Zbrojnych. Podlega on bezpośrednio ministrowi obrony, jest także jego najważniejszym doradcą w sprawach organizacji i użycia wojska. Na wypadek wojny otrzymuje tytuł szefa Sztabu Generalnego i zostaje mianowany naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Kieruje on Sztabem Sił Zbrojnych, będącym organem doradczym ministra w sprawach planowania i rozwoju sił zbrojnych. Przygotowuje plany strategiczne użycia francuskich sił zbrojnych oraz wprowadza w życie dyrektywy wydawane przez rząd i notyfikowane przez ministra obrony.

Francuskie siły zbrojne bezpośrednio podporządkowane ministrowi obrony podzielone zostały na trzy rodzaje. Są to:

- wojska lądowe;
- siły powietrzne;
- Marynarka Wojenna.

Na czele rodzajów wojsk stoją generalni inspektorzy.

Oprócz rodzajów sił zbrojnych ministrowi obrony podporządkowane są:

- generalny organ kontroli sił zbrojnych;
- wojskowa służba bezpieczeństwa;
- wywiad wojskowy;
- centrum badań i analiz.

Parlament francuski ma ograniczone kompetencje w kształtowaniu i określaniu polityki bezpieczeństwa i obrony narodowej. Konstytucja stanowi, iż akty prawne z zakresu bezpieczeństwa i obrony narodowej mają mieć formę ustaw, a nie aktów niższego rzędu. Stąd parlament ma prawo wypowiedzenia się i uchwalania tych ustaw. Uchwala on więc ustawy o planowaniu obronnym,

określające kierunki rozwoju sił zbrojnych w perspektywie średnioterminowej, tzw. ustawy ramowe. Stanowią one podstawę do opracowania budżetu obrony. Zanim trafi on do izby niższej francuskiego parlamentu - Zgromadzenie Narodowe - jest opiniowany przez odpowiednie komisje tej izby oraz przez Senat. W ostatnich latach parlament francuski coraz bardziej aktywnie zaczął się zajmować polityką bezpieczeństwa i wynikającymi z tego sprawami obrony narodowej. Coraz większą uwagę skupia on ponadto na przesłuchiowaniu kandydatów na stanowisko ministra obrony. Parlamentowi przysługuje także wyłączne prawo do wypowiedzania wojny oraz przedłużania wprowadzonego przez rząd stanu wyjątkowego.

Analizując francuski system odpowiedzialności za bezpieczeństwo i obronę narodową wskazać należy na jego wiele zalet. Gwarantuje on cywilne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, gwarantuje demokratyczną kontrolę armii i sfer zmilitaryzowanych. Dzieli władzę w tym obszarze polityki państwa między prezydentem a premierem, przy zachowaniu pewnej kontroli przez parlament. Wprowadza dość przejrzyste zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w zakresie dowodzenia nimi. Określa w miarę precyzyjnie kompetencje poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za ten obszar działalności państwa. Stąd też w kołach specjalistów panuje przekonanie, że francuski system prawny jest w zakresie bezpieczeństwa i obronności narodowej oraz zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi jednym z bardziej precyzyjnych systemów.

7. Republika Włoch.

Włochy, mające spuściznę faszystowską po rządach Mussoliniego, po zakończeniu II wojny światowej czyniły duże wysiłki dla zbudowania demokratycznego modelu rządzenia państwem. Stąd już w 1947 r. uchwalono w tym państwie demokratyczną konstytucję.³¹ Prawno-ustrojowym zasadom funkcjonowania bezpieczeństwa państwa nie poświęcała ona jednak zbyt dużo miejsca.

W art 52 stwierdzano: „*Obrona Ojczyzny jest świętym obowiązkiem obywatela.*”

Śłużba wojskowa jest obowiązkowa w granicach i w sposób określony ustawą. Odbywanie jej nie narusza stosunku pracy obywatela ani wykonywania praw politycznych.

Organizacja sił zbrojnych jest ukształtowana w demokratycznym duchu Republiki."

Ważne postanowienia zawierał art 78 głoszący: "Izby decydują o stanie wojny i powierzają rządowi niezbędne pełnomocnictwa."

Konstytucja Republiki Włoch przyznawała prezydentowi najwyższe uprawnienia w kierowaniu bezpieczeństwem państwa i zwierzchności nad siłami zbrojnymi. Precyzował to art 87 stwierdzający: "Jest (prezydent - L. W.) zwierzchnikiem sił zbrojnych, przewodniczy Najwyższej Radzie Obrony utworzonej na podstawie ustawy, ogłasza stan wojny, uchwalony przez izby."

Konstytucja Włoch przewiduje jeden rodzaj stanu nadzwyczajnego - stan wojny. Odnosi się to tylko do sfery stosunków zewnętrznych państwa. Stan wojny ogłasza prezydent Republiki. Jego ogłoszenia nie może on jednak dokonać bez ograniczeń prawnych. Dokonuje go wówczas, gdy zostanie on uchwalony przez parlament i zaakceptowany przez rząd. W Konstytucji brakuje natomiast odniesienia się do sposobu użycia sił zbrojnych w działaniach wojennych. Brakuje także odniesień do zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Powyższe rozwiązania prawne uregulowane zostały w aktach legislacyjnych niższej rangi.

We Włoszech przyjęto parlamentarno-gabinetowy model sprawowania władzy. U jego podstaw leży zasad trójpodziału władzy. Zakłada on oparcie stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą na systemie wzajemnych powiązań i zależności. Prowadzi to do równowagi obu władz, przejawiającą się w braku trwałej przewagi jednej nad drugą. Oczywiście jest to rozwiązanie tylko modelowe i trudne do praktycznego pełnego zrealizowania. Trudno bowiem o osiągnięcie między tymi władzami stanu idealnej równowagi. W przypadku Włoch właśnie w odniesieniu do problematyki kształtowania polityki bezpieczeństwa i obrony narodowej występuje przewaga uprawnień posiadanych przez władzę wykonawczą nad ustawodawczą. Wyraża się to w tym, że prezydent - głowa

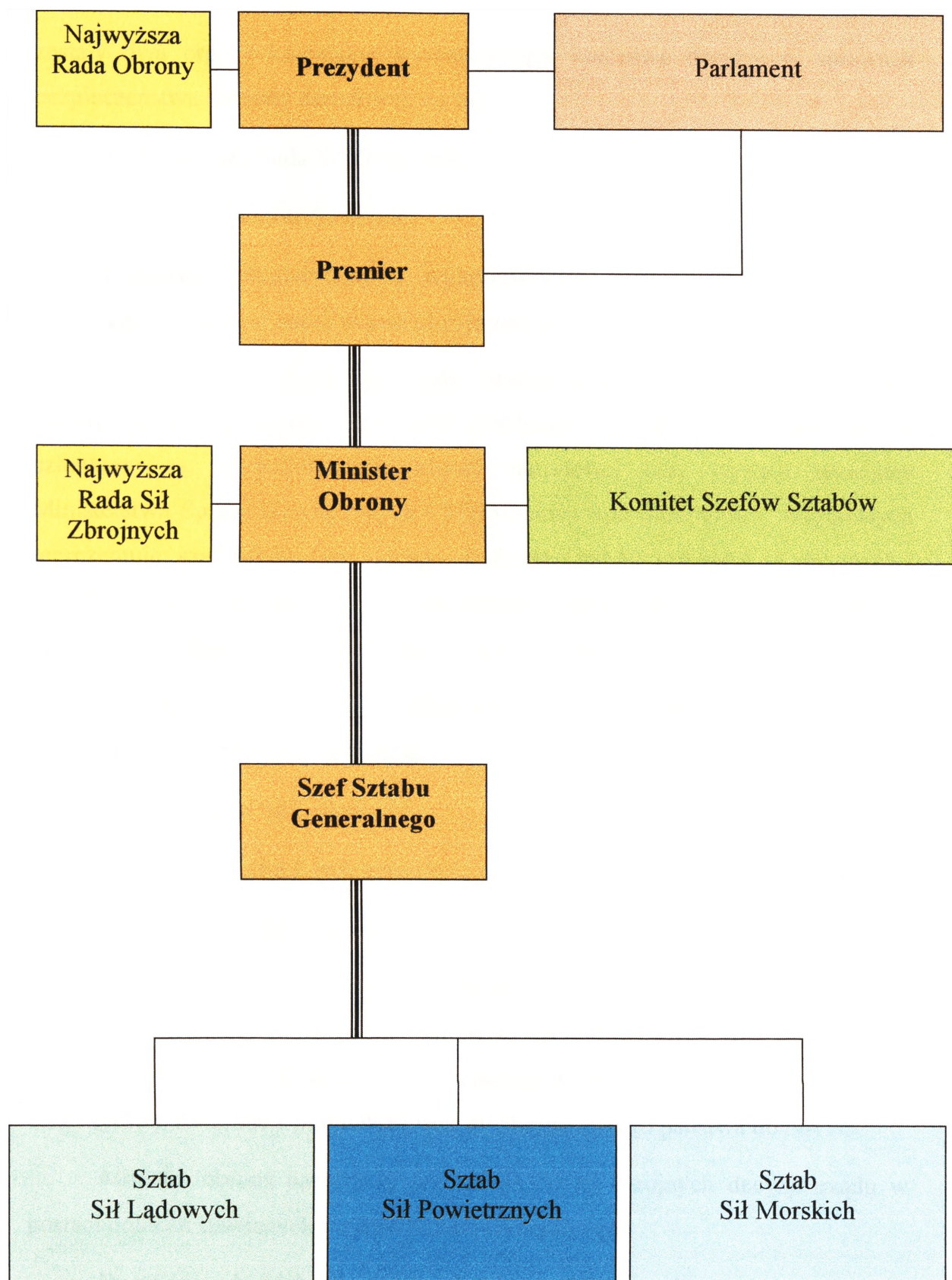
państwa - ma znaczące kompetencje w wytyczaniu, a przede wszystkim czuwaniu nad realizacją, polityki bezpieczeństwa i obrony narodowej. Dużo większe uprawnienia kompetencyjne w tym obszarze posiada także Rada Ministrów, a przede wszystkim minister obrony narodowej.

Organem doradczym prezydenta w sprawach bezpieczeństwa i obrony narodowej jest **Najwyższa Rada Obrony**. Prezydent przewodniczy temu gremium. Najwyższa Rada Obrony analizuje i opiniuje programy państwowe przygotowywane przez rząd obejmujące obszar bezpieczeństwa i obrony narodowej. Analizowane są najważniejsze wydarzenia w polityce zagranicznej i wewnętrznej, w tym powstające zagrożenia.

Najwyższa Rada Obrony wyraża swe poglądy i opinie w postaci raportów przedstawianych, za pośrednictwem prezydenta, premierowi dla rozpatrzenia ich i realizacji przez rząd. Chociaż jej dezyderaty nie mają mocy wiążących ustaleń, to jednak z uwagi na swój skład personalny stawiane są one do dyskusji na Radzie Ministrów celem przyjęcia przez nią obowiązujących ustaleń.

W skład Najwyższej Rady Obrony wchodzi: prezydent (przewodniczący), premier (zastępca przewodniczącego), ministrowie: obrony narodowej, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, gospodarki narodowej, finansów, szef Sztabu Generalnego. Doraźnie w obradach mogą brać udział: szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych, ministrowie innych resortów partycypujących w obronie narodowej i systemie bezpieczeństwa narodowego oraz wybrani specjaliści wojskowi i cywilni z obszaru obronności, nauki i ekonomiki.

Kluczową rolę w określaniu i koordynowaniu polityki bezpieczeństwa i obrony narodowej odgrywa rząd włoski, a przede wszystkim minister obrony narodowej. Jest on osobą faktycznie odpowiedzialną za realizację przedsięwzięć z zakresu bezpieczeństwa i obrony narodowej. Jest on osobą cywilną desygnowaną przez premiera, po zasięgnięciu opinii parlamentu, a wyznaczany na to stanowisko przez prezydenta. Za swą działalność ponosi on odpowiedzialność konstytucyjną. Przy ministrze obrony narodowej umiejscowione



Rys.7. System kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową we Włoszech

zostały dwa organy kolegialne wypracowujące kluczowe decyzje w sprawach bezpieczeństwa i obrony narodowej. Są to:

- Najwyższa Rada Sił Zbrojnych;
- Komitet Szefów Sztabów.

Organem planistycznym, wykonawczym postanowień rządu, oraz dowodzącym bezpośrednio siłami zbrojnymi jest Sztab Generalny.

Najwyższa Rada Sił Zbrojnych, obradująca pod przewodnictwem ministra obrony narodowej, składa się z osób cywilnych i wojskowych. Cywilnymi jej członkami są: wiceministrowie obrony narodowej oraz wysocy urzędnicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Sprawiedliwości. Wojskowych reprezentuje: szef Sztabu Generalnego, szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych i szef Korpusu Karabinierów. Jest ona organem doradzającym ministrowi obrony narodowej w obszarze ogólnej polityki bezpieczeństwa i obrony narodowej.

Komitet Szefów Sztabów obraduje pod przewodnictwem Szefa Sztabu Generalnego. W jego skład wchodzi:

- szef Sztabu Sił Lądowych;
- szef Sztabu Sił Powietrznych;
- szef Sztabu Sił Morskich.

Zadaniem tego Komitetu jest doradztwo ministrowi obrony narodowej w sprawach kierunków rozwoju sił zbrojnych, sposobów ich użycia na wypadek wojny oraz opiniowanie konkretnych programów zbrojeniowych. Rozpatruje on także sprawy związane z przynależnością sił zbrojnych tego państwa do NATO.

Minister obrony narodowej przekazuje do sił zbrojnych decyzje rządu w postaci poleceń stawianych szefowi Sztabu Generalnego.

Dowódcą włoskich sił zbrojnych jest szef Sztabu Generalnego. Podlega mu Sztab Generalny złożony z zarządów i samodzielnych oddziałów. Opracowuje on plany strategiczne i operacyjne użycia narodowych komponentów włoskich sił

zbrojnych na wypadek wojny. Zajmuje się także inną działalnością planistyczną określającą kierunki rozwoju i modernizacji sił zbrojnych.

Szefowi Sztabu Generalnego podporządkowane są:

- Sztab Sił Lądowych;
- Sztab Sił Powietrznych;
- Sztab Sił Morskich.

Sztaby rodzajów sił zbrojnych dowodzą związkami operacyjnymi i wojskową administracją terenową.

Pod Sztab Sił Lądowych podlegają:

- okręgi wojskowe;
- związki operacyjne i taktyczne komponentu narodowego;
- 3 Armia podporządkowana dowództwu NATO (3, 4 i 5 KA);
- Korpus Karabinierów (podlega wojsku pod względem uzbrojenia, wyszkolenia bojowego i dyscypliny wojskowej).

Pod Sztab Sił Powietrznych podlegają:

- okręgi lotnicze;
- związki taktyczne i oddziały lotnicze (podporządkowane w całości dowództwu NATO).

Sztab Sił Morskich dowodzi:

- okręgami morskimi;
- morskimi związkami taktycznymi (podporządkowane w całości dowództwu NATO).

Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania włoskich sił zbrojnych wynikają z następujących uwarunkowań:

- obowiązującego gabinetowo-parlamentarnego modelu sprawowania władzy;
- przyjęcia jako nadrzędnej zasady demokracji kontrolnej nad armia;
- przynależności do NATO;
- nawiązywania do tradycji narodowych, z wyłączeniem okresu dyktatury faszystowskiej Mussoliniego.

Kluczową rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa i obrony narodowej odgrywa rząd, przy kontroli parlamentu. Prezydent będący nominalnie najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych posiada tylko formalny wpływ na ten segment odpowiedzialności państwa. Ważną rolę w podejmowaniu kluczowych decyzji odgrywają ciała kolegialne i doradcze, zwłaszcza Najwyższa Rada Obrony, Najwyższa Rada Sił Zbrojnych i Komitet Szefów Sztabów.

We Włoszech obowiązują dość czytelne zasady sprawowania demokratycznej kontroli nad sferą bezpieczeństwa i obrony narodowej. Jednocześnie obowiązuje dość przejrzysty schemat dowodzenia siłami zbrojnymi.

8. Wnioski i doświadczenia.

Dokonany przegląd strukturalno-prawnego usytuowania obszaru bezpieczeństwa i obrony narodowej w najbardziej reprezentacyjnych państwach Zachodu przynależnych do NATO i odgrywających w tym Sojuszu główną rolę wskazuje na dużą różnorodność przyjmowanych rozwiązań. Uzależnione jest to przede wszystkim od:

- modelu sprawowania władzy;
- doświadczeń historycznych;
- roli jaką dane państwo odgrywa w polityce międzynarodowej.

W analizowanych państwach przyjęte zostały cztery modele sprawowania władzy. Są to modele:

- prezydencko-rządowy (Francja);
- prezydencko-parlamentarny (Stany Zjednoczone);
- rządowo-parlamentarny (Republika Federalna Niemiec, Włochy);
- rządowy (Wielka Brytania).

Wszystkie z wymienionych modeli posiadają wiele zalet ale i ułomności. Analizując je pod kątem kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową dojść można do przekonania, że **najefektywniejszym wydaje się model francuski**. Wprowadza on w miarę przejrzysty podział kompetencji między poszczególnymi instytucjami kierującymi bezpieczeństwem i obroną narodową. Duże uprawnienia posiada prezydent jako głowa państwa, ważną rolę spełnia premier. Dość przejrzyste są uprawnienia ministra obrony. Uregulowany i drożny wydaje się kanał dowodzenia siłami zbrojnymi. Szef Sztabu Sił Zbrojnych jest faktycznym dowódcą sił zbrojnych i to nie tylko w okresie pokoju ale także na okres wojny. Zbliżone do francuskich uprawnienia dowódcze posiada włoski szef Sztabu Generalnego.

Wydaje się, że rozwiązania anglosaskie, zwłaszcza obowiązujące w Stanach Zjednoczonych, dotyczące dowodzenia siłami zbrojnymi są zbyt mało elastyczne i trudne do przyjęcia dla innych państw. Dotyczy to uprawnień prezydenta do osobistego dowodzenia wojskami, z wyłączeniem centralnych organów wojskowych - szef Połączonego Komitetu Szefów Sztabów, szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych. W ten oto sposób prezydent ma prawo bezpośredniego dowodzenia nie tylko ogniwem strategicznym ale nawet wydzielonymi związkami operacyjnymi.

O ile obowiązujący w Stanach Zjednoczonych model dowodzenia siłami zbrojnymi traktować można jako dyskusyjny, to wysoko ocenić należy przyjęte rozwiązania w zakresie całościowego kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową tego państwa. Prezydent wyposażony został w szerokie uprawnienia pozwalające mu na operatywne i szybkie wydawanie dyspozycji bez potrzeby uzyskiwania na nie akceptacji innych organów. Wysoko ocenić należy także sposób

zorganizowania w Stanach Zjednoczonych systemu doradztwa, zwłaszcza dużą rolę jaką w tym względzie spełnia Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

System określony jako rządowy obowiązuje w Wielkiej Brytanii. Polega on na wyposażeniu premiera i rządu w najważniejsze uprawnienia w zakresie kierowania państwem, w tym i w obszarze bezpieczeństwa i obrony narodowej. Nie oznacza to, że parlament został zupełnie wyłączony z procesu decyzyjnego. Jego uprawnienie wydają się jednak być stosunkowo niewielkie i nie ograniczające zasadniczo uprawnień premiera i rządu. W procesie decyzyjnym na etapie doradztwa ważną rolę odgrywa Komitet Polityki Obronnej.

Rozwiązanie systemowo-prawne przyjęte w Wielkiej Brytanii, a odnoszące się do kierowania bezpieczeństwem i obroną narodową, ma wiele zalet, ale w odniesieniu przede wszystkim do specyfiki funkcjonowania tego państwa. Stąd model ten wydaje się być trudnym do powielenia w innych państwach.

Analiza modelu rządowo-parlamentarnego - najbardziej powszechnego w państwach Europy Zachodniej - pod kątem jego efektywności w zapewnieniu bezpieczeństwa i obrony narodowej wskazuje na jego wiele zalet, ale niestety i na pewne ułomności. Do zalet zaliczyć należy zapewnienie w pełni demokratycznej kontroli nad armią. Jest to kluczowa - w tych państwach - rola parlamentu - reprezentanta społeczeństwa wyłanianego w wolnych, demokratycznych wyborach - a także duże uprawnienia władzy wykonawczej - rządu - w kreowaniu polityki bezpieczeństwa i obrony narodowej. Rząd i jego szef mają szerokie uprawnienia zarówno w wytyczaniu kierunków tej polityki jak bezpośredniego dowodzenia siłami zbrojnymi. Dyskusyjne jednak wydaje się być rozwiązanie przyjęte w Republice Federalnej Niemiec w odniesieniu do dowodzenia siłami zbrojnymi. Oddanie dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie wojny w ręce kanclerza federalnego, a w czasie pokoju ministrowi obrony wydaje się być rozwiązaniem poniekąd kontrowersyjnym. Za słuszne i potrzebne uznać możnaby spełnianie przez nich politycznego kierownictwa nad systemem dowodzenia, a nie wyposażanie ich w uprawnienia do kierowania operacjami.

Nieco inne rozwiązanie przyjęto we Włoszech, gdzie rząd i w jego imieniu premier i minister obrony, mają co prawda uprawnienia dowódcze, ale praktycznie scedowują je na szefa Sztabu Generalnego, który faktycznie dowodzi wojskami.

W powyższych uwarunkowaniach wydaje się, iż najbardziej optymalnym rozwiązaniem było **wybranie wariantu pośredniego między modelem rządowo-parlamentarnym a prezydencko-rządowym, z powierzeniem najwyższemu stanowiskiem wojskowemu dowodzenia siłami zbrojnymi tak w czasie pokoju jak i wojny**. Dla sprawnego kierowania wojskiem ważne jest także zachowanie równowagi pomiędzy resortem obrony a sztabem generalny. Nierównomierny podział kompetencji, a zwłaszcza ich wyraźne rozgraniczenie, między nimi z reguły prowadzi do destabilizacji w procesie dowodzenia.

Trudno natomiast dopatrzeć się, analizując system organizacyjno-prawny zapewnienia bezpieczeństwa i obrony narodowej, jednego uniwersalnego modelu organizacji samych sił zbrojnych jak i struktury ministerstwa obrony. U podstaw przyjmowanych rozwiązań narodowych legły bowiem co najmniej następujące warunki:

- historyczne;
- polityczne;
- kulturowe;
- ekonomiczne.

Niemniej ważna od rozwiązań organizacyjno-prawnych jest osobowość polityków i wojskowych zajmujących kluczowe dla funkcjonowania tej sfery stanowiska. Skuteczność przywództwa zależy bowiem nie tylko od unormowań organizacyjno-prawnych, ale i innych co najmniej podobnie ważnych czynników do których zaliczyć można:

- obowiązującą praktykę konstytucyjną;
- styl sprawowania władzy;
- osobowość i umiejętności osoby zajmującej kluczowe stanowiska;

- kontekst sytuacyjny.

Szczególnie duże znaczenie ma także kultura polityczna elit sprawujących władzę, ich zdolność do zawierania kompromisu oraz wola uchronienia armii od rozgrywek politycznych.

Wydaje się - na podstawie analizy modelowych rozwiązań obowiązujących we wiodących państwach świata -, że **sprawą kluczową przy rozpatrywaniu wzorców organizacyjno-prawnych w obszarze bezpieczeństwa narodowego i obrony narodowej jest dążenie do zapewnienia cywilnego zwierzchnictwa nad całą tą sferą.** To zaś można osiągnąć poprzez:

- kontrolę przez parlament;
- polityczne podporządkowanie najwyższych organów i przedstawicieli, zwłaszcza wojska, politykom cywilnym powoływanym na urzędy w wyniku wyborów powszechnych;
- współdziałanie cywilnych urzędników i ekspertów z przedstawicielami sfer zmilitaryzowanych zarówno przy określaniu polityki bezpieczeństwa narodowego i obrony narodowej jak i w kontaktach ze społeczeństwem;
- możliwość wglądu mediów w funkcjonowanie obronności i sił zbrojnych.

Cywilne zwierzchnictwo nad bezpieczeństwem i obronnością państwa wyraża się poprzez:

- obecność tego czynnika we wszystkich głównych sferach i w strukturach kierowania tym obszarem oraz kształtowaniu pożądanego wizerunku wojska w społeczeństwie;
- wypracowanie narodowego modelu funkcjonowania tego zwierzchnictwa;
- ciągle modyfikowanie przyjętych rozwiązań organizacyjnych i wypracowywanie lepszych i efektywniejszych wzorców.

Niezwykle ważną rolę w sprawowaniu cywilnej kontroli nad wojskiem i całą sferą bezpieczeństwa państwa mają uprawnienia jakie posiadają parlamenty. Polegają one na:

- zatwierdaniu nominacji w resortach zmilitaryzowanych, zwłaszcza obrony, poczynając od szefa resortu, a na rodzajach wojsk kończąc (wyjątek stanowią Francja i Wielka Brytania);
- wprowadzaniu zmian w organizacji i strukturach pionu bezpieczeństwa i obrony narodowej, sprawowanie kontroli nad funkcjonowaniem służb specjalnych oraz wykonywanie czynności śledczych;
- kontroli tych sfer działalności, które budzą zaniepokojenie lub wątpliwość co do konstytucyjności swych poczynań.

Analiza rozwiązań przyjętych w omawianych państwach w określeniu miejsca armii w strukturach i życiu społeczno-politycznym państwa wskazuje, że nie występują w nich kontrowersje dotyczące kwestionowania uprawnień najwyższych konstytucyjnych władz państwa co do ich decydowaniu o miejscu sił zbrojnych w państwie. We wszystkich tych państwach siły zbrojne są poddane powszechnie obowiązującym procedurom prawnym. Wszędzie nastąpiło instytucjonalne odpolitycznienie wojska. W niektórych państwach zostało ono poddane ograniczeniom co do aktywności wojskowych w życiu politycznym.

Miejsce wojska oraz jego rola w ochronie nienaruszalności i integralności zewnętrznej państwa oraz w stanach nadzwyczajnych wewnętrznych jest ściśle na ogół określone w ustawach konstytucyjnych. To zaś gwarantuje niemożliwość gwałtownych ingerencji polityków w sposób wykorzystywania sił zbrojnych, który nie jest ustawowo określony. Tym samym siły zbrojne zyskały niezwykle ważne miejsce w systemie bezpieczeństwa państwa.

Ważnym elementem rozwiązań organizacyjno-prawnych w obszarze bezpieczeństwa i obrony narodowej jest wprowadzanie zasady kadencyjności na najwyższych stanowiskach wojskowych. Najczęściej są oni wybierani co najwyżej na okres 3 do 4 lat, bez prawa ponownego kandydowania. Umożliwia to rotację kadr utrudniającą schematyzmowi w postępowaniu.

W analizowanych państwach dużą wagę przywiązuje się do nadzoru społecznego nad funkcjonowaniem bezpieczeństwa i obronności narodowej.

Najważniejszą rolę - poza parlamentem - spełniają w tym media. Uważane są one na kluczowy kanał informacji, narzędzie wyrażania niezadowolenia społecznego oraz kontroli władz. Do innych zaliczyć można:

- aktywność parlamentarzystów;
- działalność organizacji obywatelskich;
- udział niezależnych instytucji badawczych i ekspertów w pracach na rzecz resortu obrony.

ZAKOŃCZENIE

W państwach o demokratycznym modelu sprawowania władzy, zwłaszcza tych posiadających duże tradycje w tym względzie - Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja -, jak i tych, które po radykanym odrzuceniu totalitaryzmu szczególnie konsekwentnie realizują wzorce demokratyczne - Niemiecka Republika Federalna, Włochy, ukształtowały się prawno-ustrojowe zasady zapewnienia bezpieczeństwa i w ramach tego obrony narodowej. Sprowadzają się one do:

- obowiązywania demokratycznych konstytucji;
- przyjmowania modelu sprawowania władzy odpowiadającego zapewnieniu demokratycznego ustroju (prezydencki, prezydencko-rządowy, rządowo-parlamentarny, mieszany);
- realizowania zasady demokratycznej kontroli nad armią poprzez cywilne zwierzchnictwo nad nią;
- posilkowaniu się przy wypracowywaniu decyzji opiniami ciał kolegialnych i doradczych.

Cechą charakterystyczną zarówno dla grupy analizowanych państw, jak i dla większości państw przyjmujących demokratyczne zasady funkcjonowania państwa, jest brak wypracowania uniwersalnego, powielanego modelu zapewnienia bezpieczeństwa i obrony narodowej. Wynika to z uwzględnienia:

- rodzimych doświadczeń historycznych;
- przyjętych rozwiązań ustrojowych (konstytucja, model sprawowania władzy);
- miejsca i roli zajmowanej w polityce międzynarodowej.

W ramach wypracowywanego modelu funkcjonowania bezpieczeństwa państwa i obrony narodowej posłużono się więc w miarę optymalnymi dla danego państwa rozwiązaniami uwzględniającymi jego specyfikę i potrzeby.

Stąd też w przyjmowanych rozwiązaniach modelowych przyznano:

- głowie państwa (Stany Zjednoczone) lub premierowi (Wielka Brytania i RFN - na czas wojny) prawo bezpośredniego dowodzenia siłami zbrojnymi;
- uprawnienia dowódcze ministrowi obrony;
- prawo kierowania siłami zbrojnymi najwyższemu stanowiskiem wojskowemu (Francja, Włochy).

Zróznicowany jest także w analizowanych państwach stopień wykorzystania przy podejmowaniu kluczowych decyzji w obszarze bezpieczeństwa i obrony narodowej organów kolegialnych i ciał doradczych. Z reguły najważniejsze ciała kolegialne funkcjonują przy głowie państwa i są przez niego kierowane (Stany Zjednoczone - Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Francja - Rada (Komitet) Obrony, Włochy - Najwyższa Rada Obrony), lub premiera (Wielka Brytania - Komitet Polityki Obronnej, RFN - Federalna Rada Obrony). Niezależnie od miejsca usytuowania najwyższe ciała kolegialne mają duże znaczenie w procesie wypracowywania decyzji w tym obszarze funkcjonowania państwa. Osoby odpowiedzialne za podejmowanie w tych państwach kluczowych decyzji w omawianej problematyce korzystają z szerokiego doradztwa mającego formę zintegrowanych ciał opiniotwórczych.

Dokonana analiza wskazuje na ograniczenie roli wojskowych w procesie podejmowania decyzji z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa. Ich rola

najczęściej sprowadzana jest do doradztwa i to nie zawsze na najwyższych szczeblach wypracowywania decyzji. O tym świadczy usytuowanie najwyższych wojskowych organów kolegialnych, przykładowo:

- W Stanach Zjednoczonych - Połączony Komitet Szefów Sztabów umiejscowiony jest przy Departamencie Obrony, podobnie jest w Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech;
- w RFN w ogóle nie występuje taki organ, a Generalny Inspektor Bundeswehry bezpośrednio podporządkowany jest ministrowi obrony.

Modelowe rozwiązania przyjęte w państwach anglosaskich nie przewidują stanowiska wojskowego jednoosobowo dowodzącego całością sił zbrojnych. Dowodzenie to sprawuje bowiem bezpośrednio prezydent (Stany Zjednoczone) lub minister obrony (Wielka Brytania). W pozostałych państwach szef Sztabu Generalnego (Włochy), szef Sztabu Sił Zbrojnych (Francja) i Generalny Inspektor Bundeswehry (RFN) posiadają uprawnienia dowódcze.

Powyższa analiza prawno-ustrojowych zasad funkcjonowania bezpieczeństwa i obrony narodowej w najważniejszych państwach świata służyć ma wybraniu przez Polskę optymalnych dla niej rozwiązań. Co prawda posiada ona już nową konstytucję wzorowaną na pewnych rozwiązaniach zachodnich, ale nadal nie do końca rozstrzygnięta została sprawa funkcjonowania modelu bezpieczeństwa i obrony narodowej. Brakuje bowiem innych, poza konstytucją, rozstrzygnięć ustawowych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 1997 r. zdecydowała o przyjęciu:

- rządowo-parlamentarnego modelu sprawowania władzy;
- uczyniła prezydenta strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz jego nienaruszalności i niepodzielności terytorialnej, a także najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych sprawującym je w czasie pokoju za pośrednictwem ministra obrony narodowej;

- nadała Sejmowi prawo decydowania o stanie wojny i zawarcia pokoju, a także określenia zasad użycia sił zbrojnych poza granicami kraju;
- przyznała Radzie Ministrów uprawnienia do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz kierownictwo nad obronnością państwa.

W Polsce brakuje jednak nadal rozwiązań prawno-ustrojowych szczegółowo określających organa i instytucje, wraz z zakresem ich kompetencji, odpowiadające za bezpieczeństwo i obronę narodową. O ile bowiem konstytucja ustaliła, iż „*organem doradczym Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego*”, to nie określiła - zresztą nie jest to jej rola - innych poziomów realizacji tej sfery działalności państwa.

Stąd też wydaje się, że brakuje uregulowań określających szczeble kompetencyjne rządu, ministra obrony narodowej i szefa Sztabu Generalnego oraz zakresu ich uprawnień, jak też zasad funkcjonowania kolegialnych i doradczych ciał opiniotwórczych. Brakuje bowiem ustawy o zwierzchnictwie nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i wojny.

W tych uwarunkowaniach powyższy materiał analityczny może być pomocnym przy dopracowywaniu ustaleń szczegółowych, a zwłaszcza przyjęciu modelu kierowania obroną narodową w czasie pokoju i wojny.

Osobiście opowiadałbym się za wykorzystaniem doświadczeń francuskich. Przede wszystkim zaś za powierzeniem szefowi Sztabu Generalnego uprawnień do dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie pokoju i podległością mu dowódców rodzajów sił zbrojnych kierującego się w tym względzie wytycznymi ministra obrony narodowej.

Do rozważenia wydaje się sugestia ustanowienia przy premierze i ministrze obrony narodowej organów kolegialnych (cywilno-wojskowych) opiniujących i wypracowujących decyzje dotyczące bezpieczeństwa i obrony narodowej.

Pilnego opracowania wymaga także system kierowania obroną narodową w czasie wojny oraz w stanach nadzwyczajnych.

Zapowiadana data przyjęcia Polski do NATO - kwiecień 1999 r. - wymaga szybkiego dopracowania właśnie prawno-ustrojowych zasad funkcjonowania bezpieczeństwa i obrony narodowej. Wymaga także ustalenia relacji między systemem kolegialnym (NATO), a narodowym. Stąd w niniejszym opracowaniu przybliżone zostały zarówno polityczno-wojskowe struktury NATO, jak też przywołany został przykład Norwegii jako państwa, którego bezpieczeństwo i obrona narodowa opiera się nie tylko na filarze bezpieczeństwa zbiorowego. Państwo to dopracowało się bowiem oryginalnego, narodowego jego modelu, który do tego stara się z całą konsekwencją realizować. Wydaje się to być pożytecznym doświadczeniem i dla Polski w jej zabiegach o wypracowanie modelowych rozwiązań w analizowanym obszarze problemów.

Autor niniejszego opracowania jest świadom jego wybiórczego charakteru oraz z pewnością wyrażania pewnych polemicznych opinii i sądów. Starał się jednak zasygnalizować jakże ważną problematykę z nieśmiałą próbą podpowiedzi pewnych, sprawdzonych w innych państwach, rozwiązań organizacyjno-prawnych.

Przypisy:

- 1/ M. Berkowitz, P. G. Bock (eds), *American National Security. A Reader in Theory on Policy*, New York 1965, s. 24.
- 2/ M. D. Taylor (ed.), *Foreword*, (w:) W. J. Taylor Jr. (ed.), *American National Security: Policy and Process*, Baltimore 1981, s. 38.
- 3/ *Leksykon Współczesnych Międzynarodowych Stosunków Politycznych*; Wrocław 1996, s. 45.
- 4/ *Encyklopedia powszechna PWN*, t. 1, Warszawa 1973, s. 260.
- 5/ Cz. Marcinkowski, *Ewolucja środków budowy zaufania w procesie KBWE (2)*, „*Wojsko i Wychowanie*” 1994, nr 4, s. 97-100.
- 6/ R. Kupiecki, *Tło polityczne programu Partnerstwo dla Pokoju*, (w:) „*Polska - NATO. Materiały i dokumenty*”, Warszawa 1997, s. 17.
- 7/ F. Gagor, P. Kłudka, *Wojskowe aspekty współpracy*, *Tamże*, s. 35-36.

- 8/ Wykład ministra obrony Norwegii Johana Jörgena Holsta, wygłoszony w AON 15 maja 1995 r.
- 9/ K. Piątkowski, Jak działa NATO ?, (w:) „Polska - NATO, op.cit., s. 137.
- 10/ Vademecum NATO, Warszawa 1995, s. 39.
- 11/ Polska - NATO, op.cit., s. 218-225.
- 12/ Tamże, s. 219.
- 13/ Tamże, s. 225.
- 14/ Tamże, s. 231.
- 15/ G. Smith, Życie polityczne w Europie Zachodniej, Londyn 1993, s. 231 i następ.
- 16/ K. Piątkowski, Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne USA, „Studia i Materiały”. Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1995, nr 26, s. 16.
- 17/ M. Tarkowski, Cywilne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w głównych państwach NATO, (w:) : M. Filipiak, M. Tarkowski, Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, „Studia i Materiały”. Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1994, nr 10, s.48.
- 18/ M. Mróz, System kierowania siłami zbrojnymi w Stanach Zjednoczonych, „Informacja” nr 334. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1995.
- 19/ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (red. i wprowadz. L. Janicki), Poznań 1989.
- 20/ T. Sokołowski, D. Telep, System rządów a kompetencje w kierowaniu siłami zbrojnymi, (w:) „Konstytucja a obronność”, Warszawa 1996, s. 78.
- 21/ L. Garlicki, Komisja Obrony w systemie kierowania i kontroli nad siłami zbrojnymi w RFN, „Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych”. Kancelaria Sejmu, 1993, nr 4, s. 66-69.
- 22/ W służbie pokoju. Bundeswehra 1955-1993, Warszawa 1993, s. 69-85.
- 23/ Tamże, s. 124.

24/ Tamże, s. 125-126.

25/ Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Wielkiej Brytanii, „Studia i Materiały”. Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1995, nr 18, s. 39-49.

26/ M. Filipiak, M. Tarkowski, *Cywilne*, op.cit., s.55.

27/ A. Margaret, Britain's Mod links with the Academic Community, „Army Quarterly and Defence Journal”, VII 1991, s. 264.

28/ Konstytucja Republiki Francuskiej (red. A. Burdy, M. Rybicki), Wrocław 1971.

29/ M. Filipiak, M. Tarkowski, *Cywilne*, op.cit., s. 31.

30/ M. Kuczyński, Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Francji, „Studia i Materiały”, Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1995, nr 28, s. 22-34.

31/ Konstytucja Włoch (red. A. Burdy, M. Rybicki), Wrocław 1971.

BIBLIOGRAFIA:

1. Źródła drukowane:

- Konstytucje Republiki Francuskiej i Włoch (red. A. Burdy, M. Rybicki), Wrocław 1971;
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. The Constitution of the United States of America (tłumaczenie i wstęp M. Król-Bogumilska), Warszawa 1992;
- Polska - NATO. Materiały i dokumenty, Warszawa 1997;
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (wstęp i wprowadzenie L. Janicki), Poznań 1989.

2. Opracowania:

a/ Zwarte:

- Berkowitz M., Bock P. G. (eds), American National Security. A Reader in Theory on Policy, New York 1965;
- Encyklopedia powszechna PWN, t. 1, Warszawa 1973;
- Filipiak M., Tarkowski M., Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, Studia i Materiały. Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1994;
- Garlicki L., Komisja Obrony w systemie kierowania i kontroli nad siłami zbrojnymi w RFN, Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych. Kancelaria Sejmu, Warszawa 1993;
- Konstytucja a obronność, Warszawa 1996;
- Kuczyński M., Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Francji, Studia i Materiały. Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1995;
- Leksykon Współczesnych Międzynarodowych Stosunków Politycznych, Wrocław 1996;
- Mróz M. System kierowania siłami zbrojnymi w Stanach Zjednoczonych, Informacja nr 334. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1995;

- Piątkowski K., Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne USA, Studia i Materiały. Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1995;
- Taylor W. J. Jr., (ed), American National Security: Policy and Process, Baltimore 1981;
- W służbie pokoju. Bundeswehra 1955-1993, Warszawa 1993;
- Vademecum NATO, Warszawa 1995;
- Viel M. T., Podział kompetencji w sprawach wojskowych między Parlamentem, Prezydentem Republiki i Premierem (tłumaczenie z francuskiego H. Kluger-Królikowska), Materiały i Dokumenty. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1994;
- Zięba R., Pojęcie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej, Warszawa 1981.

b/ Artykuły:

- Gebethner S., Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna), „Państwo i Prawo” 1994, z. 7-8;
- Marcinkowski Cz., Ewolucja środków budowy zaufania w procesie KBWE (2), „Wojsko i Wychowanie” 1994, nr 4;
- Margaret A., Britain's Mod links with the Academic Community, „Army Quarterly and Defence Journal”, VII 1991;
- Menkies J., Wojsko a demokracja, „Wojsko i Wychowanie” 1992, nr 2;
- Przewodzki E., Bezpieczeństwo narodowe, „Wojsko i Wychowanie”, 1998, nr 5;
- Zięba R., Nowe uwarunkowania bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej, „Wojsko i Wychowanie” 1994, nr 4;
- Zięba R., Nowe struktury współpracy państw Europy Środkowo-Wschodniej, „Wojsko i Wychowanie” 1994, nr 5.

c/ Materiały nie publikowane:

- Wykład ministra obrony Norwegii Johana Jorgena Holsta wygłoszony w AON 15 maja 1995 r.

SPIS TREŚCI

Wstęp	s. 1 - 4.
1. Problematyka bezpieczeństwa zbiorowego, regionalnego i narodowego	s. 4 - 14.
2. Polityczno-wojskowe struktury NATO	s. 14 - 24.
3. Stany Zjednoczone Ameryki	s. 24 - 31.
4. Republika Federalna Niemiec	s. 31 - 40.
5. Wielka Brytania	s. 41 - 46.
6. Republika Francji	s. 46 - 53.
7. Republika Włoch	s. 53 - 58.
8. Wnioski i doświadczenia	s. 58 - 64.
Zakończenie	s. 64 - 68.
Przypisy	s. 68 - 70.
Bibliografia	s. 71 - 73.

