



Katarzyna Dunaj

UŻYCIE SIŁ ZBROJNYCH RFN

W ŚWIETLE USTAWY ZASADNICZEJ Z 1949 R.

UŻYCIE SIŁ ZBROJNYCH RFN
W ŚWIEŹLE USTAWY ZASADNICZEJ Z 1949 R.

Katarzyna Dunaj

**UŻYCIE SIŁ ZBROJNYCH RFN
W ŚWIETLE USTAWY ZASADNICZEJ Z 1949 R.**



WARSZAWA 2017

Publikacja dofinansowana przez Państwową Wyższą Szkołę Informatyki
i Przedsiębiorczości w Łomży

Recenzja naukowa: dr hab. Michał Bożek, Uniwersytet Śląski

Korekta: Bogumiła Jolanta Mancewicz

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Katarzyna Dunaj and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-171-8



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

*„Zasadnicze fundamenty wszelkich państw,
nowych zarówno, jak starych i mieszanych,
polegają na dobrych ustawach i na dobrym wojsku”*

Niccolo Machiavelli*

* *Księżę*, przekład W. Rzymowski, Ossolineum, Wrocław 1979, s. 51.

WSTĘP	9
--------------------	----------

ROZDZIAŁ I

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

ROZDZIAŁ II

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

ROZDZIAŁ III

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

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

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

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

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

ROZDZIAŁ VI**UŻYCIE SIŁ ZBROJNYCH W KONSTYTUCJACH**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ BGBl. I, s. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W ostatniej dekadzie XX wieku kwestia użycia sił zbrojnych poza granicami państwa niemieckiego i państw sojusznicznych stała się zagadnieniem nad wyraz praktycznym, wymagającym podjęcia szybkich i radykalnych decyzji przez polityków. Wspomnieć w tym miejscu wypada takie chociażby wydarzenia, jak: rozlokowanie jednostek powietrznych i morskich w Turcji i na Morzu Egejskim w ramach I wojny w Zatoce Perskiej (1990-1991), udział jednostek sanitarnych w ramach misji ONZ w Kambodży (1992-1993), kontrola embarga na dostawy broni do byłej Jugosławii przez jednostki marynarki i sił powietrznych (1992-1996), kontrola przestrzegania zakazu lotów nad Bośnią i Hercegowiną (1993-1995), interwencja w Somalii (1993-1994), udział w siłach pokojowych IFOR (późniejsze SFOR) do zabezpieczenia realizacji traktatu pokojowego w Dayton kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie (od 1995 r.), pierwszy udział bojowy Bundeswehry w wojnie powietrznej przeciwko Jugosławii¹⁵, stacjonowanie niemieckiego kontyngentu w ramach sił KFOR w Kosowie (od 1999 r.)¹⁶, udział w zapew-

D. Blumenwitz, *Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994*, „Bayerische Verwaltungsblätter” 1994, s. 641 i n.; K. Dau, *Parlamentsheer unter dem Mandat der Vereinten Nationen*, „Neue Zeitschrift für Wehrrecht” 1994, s. 177 i n.; T. Stein, H. Kröninger, *Bundeswehreinsatz im Rahmen von NATO-, WEU- bzw. VN-Militäraktionen*, „Juristische Ausbildung” 1995, Heft 5, s. 254 i n.; M. Brehm, Ch. Koch, W. Ruf, P. Strutynski, *Armee im Einsatz: 20 Jahre Auslandseinsätze der Bundeswehr*, VSA Verlag, Hamburg 2012, s. 49-58; G. Nolte, *Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystem: Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1994, Band 54, Heft 3-4, s. 652 i n.; G. Roellecke, *Bewaffnete Auslandseinsätze – Krieg, Außenpolitik oder Innenpolitik? Ein verfassungsänderndes Urteil*, „Der Staat” 1995, Band 34, Heft 3, s. 415 i n.; W. Heun, *Anmerkung zum Urteil des BVerfG v. 12.7.1994 (zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte)*, „Juristen Zeitung” 1994, Jahrgang 49, Nr. 21, s. 1062 i n.

¹⁵ Zob. R. Zuck, *Der Krieg gegen Jugoslawien*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 1999, Heft 6, s. 225 i n.; S. Heselhaus, *Die Entscheidungen des IGH über den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen in den Fällen Legality of Use of Force vom 2. Juni 1999*, „Archiv des Völkerrechts” 2000, Band 38, Heft 3, s. 328 i n.; B. Laubach, *Angriffskrieg oder Humanitäre Intervention?, Völkerrechtliche Aspekte der Nato-Luftschläge in Jugoslawien*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 1999, Jahrgang 32, Heft 7, s. 276 i n.

¹⁶ G. Nolte, *Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1999, Band 59, Heft 4, s. 941 i n.

nieniu pokoju w Macedonii (2001 r.), czy też pomoc w amerykańskiej akcji wojskowej w zwalczaniu terroryzmu (od listopada 2001 r.)¹⁷.

Sytuacja geopolityczna, jaka powstała po upadku bloku wschodniego, skłoniła Federalny Sąd Konstytucyjny do zasadniczej modyfikacji poglądów na temat użycia sił zbrojnych za granicą¹⁸. Przede wszystkim chodziło o możliwość użycia oddziałów Bundeswehry do akcji militarnej poza granicami państwa¹⁹. W praktyce należało rozstrzygnąć konstytucyjne dylematy w związku z użyciem niemieckich sił zbrojnych w pierwszej wojnie w Zatoce Perskiej²⁰ na podstawie rezolucji nr 713 i 816²¹ Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz w Somalii (rezolucja nr 751 Rady Bezpieczeństwa ONZ)²².

Zmierzając się z owymi problemami, Federalny Sąd Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lipca 1994 r. orzekł o dopuszczalności użycia sił zbrojnych, z zachowaniem uwarunkowań międzynarodowopravných i konstytucyjnego nakazu prowadzenia przez państwo niemieckie pokojowej polityki międzynarodowej (art. 26 ust. 1 UZ), pod warunkiem uzyskania zgody Bundestagu jako ciała przedstawicielskiego, reprezentującego wolę ogółu obywateli²³. Takie stanowisko FSK było wyrazem uznania pełnej suwerenności zjednoczonego państwa niemieckiego, przed którym stanął problem określenia udziału w życiu społeczności międzynarodowej i podjęcia odpowiedzialności za utrzymanie globalnego pokoju

¹⁷ Zob. m.in. T. Nowak, *Polityka bezpieczeństwa*, [w:] *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005, s. 282 i n.

¹⁸ Zob. na ten temat m.in. Ch. Grimm, *Die Bundeswehr...*, s. 375 i n.

¹⁹ V. Epping, *Wehrverfassung. Entmilitarisierung – Wiederbewaffnung – Leistungsfähigkeit*, [w:] *Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit in Wechselwirkung*, Hrsg. B. Pieroth, Duncker & Humblot, Berlin 2000, s. 183 i n.

²⁰ Chodziło o oddziały saperskie.

²¹ Sprawa AWACS.

²² O. Depenheuer, komentarz do art. 87a, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, Hrsg. Th. Maunz, G. Dürig, Verlag C.H. Beck, München 2014, nb. 56.

²³ Zob. B.K.-W. Bähr, *Auslandseinsätze der Bundeswehr*, „Monatsschrift für Deutsches Recht” 1994, Heft 9, s. 882 i n.; N.K. Riedel, *Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeswehreinsatz im Rahmen von NATO-, WEU- bzw. UN-Militäraktionen*, „Die öffentliche Verwaltung” 1995, Band 48, s. 135 i n.; W. Schroeder, *Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte friedenssichernder Bundeswehreinsätze – BverfG*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1994, Heft 34, s. 2207 i n.

i bezpieczeństwa²⁴. Federalny Sąd Konstytucyjny wyraził w orzeczeniu z 1994 r. pogląd o zgodności udziału Bundeswehry w akcji militarnej za granicą z art. 24 ust. 2 UZ²⁵. W orzecznictwie FSK pojawił się również wymóg wyrażenia zgody przez parlament na zaangażowanie wojsk niemieckich za granicą²⁶, mimo milczenia na ten temat art. 87a UZ²⁷. Tak więc nowe podejście do kwestii użycia sił zbrojnych nastąpiło przy niezmienionej literze konstytucji. Przedmiotem analizy w niniejszej monografii będą zasady użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec, określone linią orzecniczą Federalnego Sądu Konstytucyjnego, której początek dał wyrok z 1994 r.

Złożoność zadań, do realizacji których powołane są siły zbrojne, powoduje, że użyty w tytule niniejszej monografii termin „użycie” sił zbrojnych musi być odczytywany wieloaspektowo. W ślad za ustaleniami nauki należy odróżnić bezpośrednie użycie sił zbrojnych od użycia pośredniego²⁸. W pierwszym aspekcie użycie sił zbrojnych oznacza skierowanie ich do walki zbrojnej. W przeszłości można było użyć sił zbrojnych zarówno w operacjach zaczepnych, jak i obronnych. Rozwój prawa międzynarodowego w XX wieku spowodował delegalizację wojny jako metody rozwiązywania sporów międzynarodowych, a tym samym działania zaczepne trzeba traktować na równi z agresją zbrojną. Dlatego też bezpośrednie użycie sił zbrojnych należy współcześnie rozumieć jako skierowanie ich do walk obronnych. O bezpośrednim użyciu sił zbrojnych można również mówić w przypadku skierowania ich do operacji nienoszących znamion walki zbrojnej, w tym pokojowych i humanitarnych. Z kolei pośrednie użycie sił zbrojnych obejmuje różne formy i przejawy ich obecności (pobytu). Mogą one przybierać w szczególności postać manewrów wojskowych, baz wojskowych, doradztwa wojskowego. Taki sposób rozumienia terminu „użycie” sił zbrojnych pozostaje, zasadniczo rzecz biorąc, poza zakresem analizy niniejszej monografii.

²⁴ Por. O. Depenheuer, *Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr – Grundfragen des Außeneinsatzes deutscher Streitkräfte*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1997, Jahrgang 112, Heft 11, s. 685 i n.

²⁵ Tym samym nie utrzymał się pogląd o konieczności dokonania zmiany Ustawy Zasadniczej, by umożliwić udział Bundeswehry w misjach ONZ; E. Stein, *Staatsrecht*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1993, s. 138.

²⁶ Wyrok FSK z dnia 12 lipca 1994 r. Przepisy określające tryb wyrażenia przez Bundestag zgody na użycie sił zbrojnych za granicą pojawiły się w ustawie z 2005 r.

²⁷ O. Depenheuer, komentarz do art. 87a..., nb. 57.

²⁸ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 25-26.

Drugim terminem, mającym zasadnicze znaczenie dla tematu niniejszej monografii, jest „obrona”, w tym jego relacja wobec przypadku (stanu) obrony. „Obrona” może przybierać wielorakie postacie, obejmujące szereg różnego rodzaju przedsięwzięć²⁹. Przemiany polityczne, które dokonały się po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r., spowodowały, że pojęcie „obrona”, o którym mowa art. 87a ust. 1 UZ, uniezależniło się od przypadku (stanu) obrony w art. 115a ust. 1. Duży wpływ na ów kierunek interpretacji przepisów konstytucyjnych miała zmiana sytuacji geopolitycznej Niemiec. Zniknęła faktycznie groźba konfliktu w Europie, która przyświecała twórcom noweli konstytucyjnej z 1956 r. (a następnie z 1968 r.). Pojawiły się zagrożenia nowego typu, w tym zwłaszcza zagrożenie terroryzmem i pytanie o możliwość użycia sił zbrojnych do ich zwalczania.

Sporną kwestią pozostaje możliwość użycia sił zbrojnych do zwalczania zagrożeń terrorystycznych. W dniu 11 stycznia 2005 r. została uchwalona ustawa o bezpieczeństwie w przestrzeni powietrznej (*Luftsicherheitsgesetz*³⁰). Celem tej ustawy było umożliwienie użycia sił zbrojnych na podstawie art. 35 ust. 2 i 3. Niemniej ustawa została uznana przez FSK za niezgodną z konstytucją³¹. Przy tej okazji w doktrynie toczyła się dyskusja na temat potrzeby zmiany art. 35 UZ³² (ewentualnie art. 87a). Zgłaszane postulaty nie doczekały się ostatecznie realizacji. Niemniej dyskusja pokazała, że termin „obrona” w art. 87a jest wystarczająco szeroki, aby objąć swoim zasięgiem współczesne zagrożenia, w tym terrorystyczne³³.

Unormowania art. 87a mają kluczowe znaczenie w systemie prawa obronnego Republiki Federalnej Niemiec. Przedmiotem regulacji jest utworzenie i cel działalności sił zbrojnych, jakim jest „obrona”, ewentualnie inne zadanie, o ile tylko wynika z postanowień konstytucji. W innym przypadku użycie sił zbrojnych jest niedopuszczalne. Konstatacja ta wywiera poważne konsekwencje dla zobowiązań Niemiec wynikających z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, gdyż Ustawa Zasadnicza nie wypowiada się bezpośrednio na ten temat.

²⁹ Problemowi temu został poświęcony w całości rozdział III niniejszej monografii.

³⁰ BGBl. 2005 I, s. 78.

³¹ Wyrok FSK z dnia 15 lutego 2006 r., 1 BvR 357/05 (BVerfGE 115, 118).

³² Zob. m.in. D. Wiefelspütz, *Vorschlag zur Neufassung des Art. 35 GG*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 2007, Jahrgang 40, Heft 1, s. 17 i n.

³³ O. Depenheuer, komentarz do art. 87a..., nb. 58.

W tym miejscu należy podkreślić kluczowy problem wynikający z niejasności i wieloznaczności przepisów Ustawy Zasadniczej. Chodzi mianowicie o odpowiedź na pytanie o podstawę użycia sił zbrojnych nie tyle w przypadku agresji na państwo niemieckie (tutaj dyspozycja art. 87a ust. 1 zd. pierwsze jest dość jasna), ile w innych przypadkach wymaganych sytuacją międzynarodową, w tym koniecznością wywiązania z zobowiązań wynikających z traktatu waszyngtońskiego. Należy *prima facie* założyć, że celem zmiany Ustawy Zasadniczej w 1968 r. było całościowe określenie dopuszczalności użycia sił zbrojnych. Jednakże osiągnięcie celu założonego przez twórców tej noweli jest nad wyraz dyskusyjne. Należy wskazać chociażby na art. 24 ust. 2 UZ. Nie jest jednoznacznie określone na poziomie konstytucyjnym, co oznacza „system wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego” i jakie konsekwencje wynikają dla Niemiec z członkostwa w takim systemie. Może w szczególności wynikać z tego członkostwa udział Niemiec w obronie kolektywnej³⁴ związany z koniecznością obrony własnych granic³⁵.

Poza niejasnościami związanymi z zastosowania wykładni językowej trudności w interpretacji art. 87a UZ wynikają w dużej mierze ze względów systemowych. Przepis ten znajduje się w rozdziale VIII Ustawy Zasadniczej poświęconym administracji federalnej, tj. władzy wykonawczej³⁶. Oprócz tego znajdują się w nim postanowienia z zakresu prawa budżetowego (art. 87a ust. 1 zd. drugie). Natomiast art. 87a ust. 3 pozostaje w związku ze stanem obrony (rozdział X), zaś art. 87a ust. 4 – z wewnętrznym stanem nadzwyczajnym (art. 91). Z kolei zastrzeżenie poczynione w art. 87a ust. 2 pozostaje w ścisłym związku z art. 35a ust. 2 i 3 UZ. Dlatego też zakres regulacji art. 87a uznaje się za zróżnicowany³⁷.

W niniejszej monografii zostanie przeprowadzona analiza konstytucyjnej możliwości użycia niemieckich sił zbrojnych w głównej mierze w celu obrony państwa. Przedmiotem zainteresowania autorki są w pierwszej kolejności dwa lapidarne przepisy Ustawy Zasadniczej: art. 87a ust. 1 i art. 87a ust. 2. Na ich tle zostaną przedstawione ustalenia niemieckiej doktryny i orzecznictwa w przedmiocie rozumienia zasadniczych celów użycia sił zbrojnych.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów. W pierwszym z nich została dokonana ogólna charakterystyka sił zbrojnych jako narzędzia służącego utrzy-

³⁴ Wyrok FSK z dnia 12 lipca 1994 r.

³⁵ O. Depenheuer, komentarz do art. 87a..., nb. 60.

³⁶ G. Hautmann, *Die verfassungsrechtlichen Grundlagen von Wehrverfassung und Wehrordnung der Bundesrepublik Deutschland (eine zusammenfassende Studie)*, Diss., Würzburg 1976, s. 26.

³⁷ O. Depenheuer, komentarz do art. 87a..., nb. 61.

maniu bezpieczeństwa państwa. Autorka ukazuje w nim istotę bezpieczeństwa państwa i funkcji obronnej państwa oraz sił zbrojnych.

W rozdziale II została przeprowadzona ogólna charakterystyka sił zbrojnych na tle przepisów Ustawy Zasadniczej. Ukazano w niej genezę aktualnej regulacji konstytucyjnej oraz określono specyfikę sił zbrojnych w rozumieniu przepisów UZ. Nakreślono w nim również w sposób ogólny konstytucyjne zadania sił zbrojnych, przeprowadzono analizę problematyki cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz występującego w Niemczech powszechnego obowiązku obrony.

Rozdział III został poświęcony pogłębionej charakterystyce pojęcia „obrona” na tle art. 87a ust. 1 zd. pierwsze UZ. Przedstawiono w nim możliwe, niekiedy rozbieżne, sposoby rozumienia tego pojęcia w niemieckiej doktrynie oraz przeprowadzono rozróżnienie między obroną a przypadkiem obrony, który stanowi w niemieckiej konstytucji kategorię stanu nadzwyczajnego.

W rozdziale IV omówiono istotę użycia sił zbrojnych w świetle ich funkcji obronnej. Przedmiotem analizy jest w tym miejscu głównie możliwość użycia sił zbrojnych do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dużo miejsca poświęcono również roli egzekutywy w podjęciu decyzji o użyciu sił zbrojnych i ważnemu aspektowi proceduralnemu, jakim jest wyrażenie zgody przez Bundestag.

Rozdział V dotyczy możliwości użycia sił zbrojnych poza obroną. Przedmiotem analizy są konsekwencje wynikające z możliwego sposobu rozumienia art. 87a ust. 2 UZ. W tym miejscu omówiono również ewentualność użycia sił zbrojnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Rozdział VI ma charakter porównawczy. Autorka dokonała w nim analizy możliwości użycia sił zbrojnych w niektórych państwach sąsiadujących z Republiką Federalną Niemiec: Austrii, Szwajcarii, Republice Czeskiej i Polsce. Celem krótkich z konieczności rozważań jest ukazanie ustrojowych uwarunkowań użycia sił zbrojnych w państwach o zróżnicowanych systemach konstytucyjnych w kontekście rozwiązań przyjętych w Republice Federalnej Niemiec.

Wnioski przedstawione przez autorkę w niniejszej monografii stanowią rezultat badań naukowych prowadzonych w Akademii Obrony Narodowej oraz Instytucie Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa na Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach. Finalizacja rozprawy była natomiast możliwa dzięki wsparciu władz Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. Za wszelką udzieloną pomoc autorka składa gorące podziękowania i prosi o przyjęcie wyrazów wdzięczności.

ROZDZIAŁ I

SIŁY ZBROJNE JAKO NARZĘDZIE SŁUŻĄCE UTRZYMANIU BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

1. Istota bezpieczeństwa państwa

„Bezpieczeństwo” jest pojęciem wieloznacznym i może być postrzegane w różnych kategoriach¹. Pierwszorzędne znaczenie ma jednak pojmowanie bezpieczeństwa jako potrzeby człowieka, i to potrzeby o najwyższej doniosłości². Jak twierdzi Abraham Maslow, w hierarchii potrzeb bezpieczeństwo ustępuje tylko potrzebom fizjologicznym³. Potrzeba bezpieczeństwa skupia się na poczuciu stabilizacji, opieki, wolności od lęku, strachu i chaosu.

Bezpieczeństwo jest pierwotną i naczelną potrzebą nie tylko jednostek, ale również grup społecznych, a w rezultacie – całego narodu i państwa. Doktrynalne ujęcie istoty bezpieczeństwa dalekie jest od jednoznaczności, co wynika głównie z faktu, że chodzi o zjawisko powszechne, rozumiane w sposób intuicyjny⁴. Stąd też nie powinno dziwić, że „bezpieczeństwo” uznaje się za pojęcie wieloznaczne i wieloaspektowe⁵.

¹ M. Thiel, *Die „Entgrenzung” der Gefahrenabwehr: Grundfragen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung*, Mohr Siebeck, Tübingen 2011, s. 141.

² M. Serowaniec, W. Włoch, *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Bień-Kacała [i in.], Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2016, s. 16 i n.

³ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 65-68.

⁴ J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w ujęciu filozofii prawa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, s. 15.

⁵ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjno-prawne*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II: *Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 181 i n.

Intuicyjność pojmowania i powszechność bezpieczeństwa jako kategorii człowieka, społeczeństwa i państwa powoduje, że w najogólniejszym znaczeniu przez bezpieczeństwo rozumie się najczęściej stan braku zagrożenia⁶. W języku łacińskim „bezpieczeństwo” określane jest jako *sine cura* (*securitas* – dosłownie: „bez pieczy”) ⁷. Oznacza stan bez zmartwień, trosk czy niepokojów. *Securitas* w starożytnym Rzymie była ideą spersonifikowaną, uosobieniem postaci kobiety, której atrybuty stanowiły berło, róg obfitości, gałązka lauru i oliwka⁸.

W literaturze przedmiotu daje się odnotować pojmowanie bezpieczeństwa jako wartość obiektywną, oznaczającą stan braku realnych zagrożeń bądź też jako wartość subiektywną – jako psychiczny stan spokoju i pewności⁹. Przedstawiciele nauk o bezpieczeństwie ujmują najczęściej istotę badanego zjawiska, biorąc pod uwagę jego złożoność i wieloaspektowość, w kategoriach stanu i procesu¹⁰. Bezpieczeństwo jako stan oznacza osiągnięcie poczucia bezpieczeństwa przez dany podmiot (np. jednostkę lub państwo). Natomiast bezpieczeństwo ujmowane jako proces oznacza ciąg działań podejmowanych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa badanego podmiotu¹¹. Widoczne jest w tym podejściu statyczne i dynamiczne ujęcie bezpieczeństwa.

⁶ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Toruń 2015, s. 26. Krytycznie: T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2006, nr 4, s. 90, który wskazuje, że dążenie do osiągnięcia bezpieczeństwa polega nie tylko na likwidacji, ale również minimalizacji zagrożeń, gdyż nie wszystkie zagrożenia dają się zlikwidować.

⁷ Źródłosłów łaciński widoczny jest w niektórych językach europejskich, np. ang. *security*, fr. *securité*.

⁸ L.F. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008, s. 33.

⁹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004, s. 27; L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2012, s. 76.

¹⁰ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 1, s. 8.

¹¹ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 2, s. 20. Analizując istotę bezpieczeństwa w kategoriach stanu i procesu, autor pisze: „W tym sensie bezpieczeństwo danego podmiotu to ta dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła

Złożoność bezpieczeństwa jako przedmiotu badań naukowych powoduje, że doktryna wyróżnia kategorie (rodzaje) bezpieczeństwa, o istocie których decyduje sfera aktywności danego podmiotu. Najczęstszym ujęciem jest wyróżnienie kategorii bezpieczeństwa w zależności od rodzaju zagrożenia (ujęcie przedmiotowe). Z drugiej strony, doktryna wyróżnia rodzaje bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę podmiot, którego ono dotyczy. Z tego punktu widzenia można mówić o bezpieczeństwie jednostki, społeczności, państwa itd.¹². Można wreszcie wyróżniać w ramach jednej kategorii bezpieczeństwa różne jego sfery, a w szczególności bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Ważne jest, by w rozważaniach naukowych pamiętać o wzajemnych powiązaniach owych kategorii bezpieczeństwa i ujmować je jako jednolitą całość (niezależnie od tego, czy punktem wyjścia jest ujęcie podmiotowe, czy też przedmiotowe). Trzeba wreszcie pamiętać o możliwych implikacjach bezpieczeństwa, szczególnie w kontekście relacji międzynarodowych, stanu gospodarki kraju, potrzeby ochrony środowiska itd.

Kluczowe znaczenie dla ustaleń w niniejszej monografii ma bezpieczeństwo państwa. Taki jest bowiem podstawowy cel użycia sił zbrojnych, przynajmniej jeśli zważyć na ich najbardziej oczywiste, klasyczne – rzecz by można – zadania, związane z obroną przed napaścią zbrojną. Podobnie jak pojęcie samego bezpieczeństwa, bezpieczeństwo państwa nie jest kategorią poddającą się jednoznacznym definicjom¹³. Najogólniej można stwierdzić, że chodzi o taki brak zagrożenia, który umożliwia bezpieczną jego egzystencję i rozwój¹⁴. Bezpieczeństwo państwa jest wartością wtórną wobec bezpieczeństwa

wyzwaniom, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”.

¹² W doktrynie podejmuje się próby uporządkowania terminologii związanej z bezpieczeństwem, szczególnie w kontekście koncepcji bezpieczeństwa narodowego. Uwagę zwraca propozycja W. Kitlera, by za wartość pierwotną uznać rodzaje bezpieczeństwa wyróżnione ze względu na kryterium podmiotowe, zaś kryterium przedmiotowe miałoby mieć wartość wtórną, co nie znaczy, że mniej istotną. Jeżeli bowiem – jak pisze wspomniany autor – „podmiot bezpieczeństwa będzie ustalony, określenie zakresu, rodzaju i cech zjawisk, procesów i wszelkich innych przejawów bytu tego podmiotu staje się logiczną koniecznością” – W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 24; por. Z. Witkowski, *Rodzaje bezpieczeństwa*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa...*, s. 30 i n.

¹³ O skali problemu przekonuje analiza poglądów występujących na tle Konstytucji RP; zob. S. Grabowska, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa...*, s. 95 i n.

¹⁴ W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 47; por. J. Karp, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja*

jednostki i grup społecznych oraz podmiotów prawa międzynarodowego, choć z pewnością nie jest jedynie ich prostą sumą¹⁵. Można je określić jako zdolność państwa do obrony uznawanych wartości przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Chodzi w szczególności o przetrwanie państwa, zabezpieczenie jego integralności terytorialnej, zachowanie biologicznej egzystencji ludności w nim zamieszkującej oraz zachowanie politycznej niezależności (suwerenności)¹⁶. Jak podkreśla Halina Zięba-Załużka, „bezpieczeństwo państwa jest nadrzędne w stosunku do innych dziedzin życia państwowego i dotyczy kategorii publicznej, która obejmuje różny zakres spraw i sytuacji na obszarze państwa”¹⁷. Państwo jest bowiem nie tylko gwarantem bezpieczeń-

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 108–109.

¹⁵ W. Kitler, *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 19.

¹⁶ L. Grosicki, *Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk-Warszawa 2013, s. 18-19; por. W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia...*, s. 181 i n.; M. Lutostański, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 143; M. Karpiuk, *Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, red. R. Szynowski, M. Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 282. S. Dworecki, badając problem bezpieczeństwa państwa, dochodzi do wniosku, że o jego istocie decyduje „rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa w sensie zaspakajania podstawowych potrzeb egzystencjonalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych” (*Zagrożenia bezpieczeństwa państwa (wybrane problemy)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994, s. 16).

¹⁷ H. Zięba-Załużka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, red. R. Mojak, W. Skrzydło, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 419. W przypadku państwa demokratycznego bezpieczeństwo państwa, przy poczynieniu stosownych zastrzeżeń, można utożsamiać z bezpieczeństwem narodowym, choć sądzić należy, że jest to pojęcie szersze, w ramach którego bezpieczeństwo państwa stanowi wartość najistotniejszą. Por. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania...*, s. 27-31, którego zdaniem „bezpieczeństwo narodowe to najważniejsza wartość, potrzeba narodowa i priorytetowy cel

stwa jednostek znajdujących się na jego terytorium¹⁸, ale również samo jest przedmiotem obrony i ochrony¹⁹.

Tradycyjnie wyróżnia się bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Rozróżnienie takie odpowiada dwóm podstawowym sferom aktywności państwa: zewnętrznej i wewnętrznej²⁰. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa można zdefiniować jako „jeden z dwóch aspektów (typów) bezpieczeństwa państwa (narodowego), oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących we wszelkich dziedzinach aktywności wewnętrznej, charakteryzujący się stabilnością i harmonijnością jego rozwoju (funkcjonowania); to – innymi słowy – stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami wewnątrzpaństwowymi”²¹. Z kolei bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oznacza „jeden z dwóch aspektów bezpieczeństwa państwa, oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących w jego otoczeniu (w środowisku międzynarodowym), charakteryzujący się brakiem negatywnych oddziaływań ze strony innych podmiotów, pozwalający na stabilny i harmonijny jego rozwój (funkcjonowanie); to stan i proces zabezpieczenia

działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój narodu (państwa), w tym ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie” (tamże, s. 31). Por. W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia...*, s. 183-184.

¹⁸ Por. A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 16-17.

¹⁹ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia...*, s. 185.

²⁰ Por. S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 11; Ch. Hillgruber, *Der Staat des Grundgesetzes – nur „bedingt abwehrbereit”? Plädoyer für wehrhafte Verfassungsinterpretation*, „Juristen Zeitung” 2007, Jahrgang 62, Nr. 5, s. 210.

²¹ W. Kitler, *Pojęcie...*, s. 26; por. W. Fehler, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, red. Ł. Sułkowski, A. Marjański, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2009, s. 31 i n.; V. Götz, *Innere Sicherheit*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band III: *Das Handeln des Staates*, Hrsg. J. Isensee, P. Kirchhof, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988, s. 1009-1011; S. Tanneberger, *Die Sicherheitsverfassung: Eine systematische Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Zugleich ein Beitrag zu einer induktiven Methodenlehre*, Mohr Siebeck, Tübingen 2014, s. 11 i n.

wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami zewnętrznymi”²². Bezpieczeństwa zewnętrznego państwa nie można utożsamiać z bezpieczeństwem narodowym²³, gdyż stanowi ono – jak wskazano wyżej – aspekt bezpieczeństwa państwa.

Współcześnie nie traktuje się na ogół bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa rozdzielnie, jak to bywało w przeszłości²⁴. Komplikacja stosunków międzynarodowych i wewnętrznych doprowadziła bowiem do wzajemnego uzupełniania się obu tych sfer, a nie ich dychotomicznego podziału²⁵. W konsekwencji, jak zauważa Zbigniew Witkowski, „ulega rozchwianiu, a wręcz zanikowi granica między zewnętrznymi i wewnętrznymi zagrożeniami bezpieczeństwa”²⁶.

Wprowadzenie do konstytucji przepisów zapewniających bezpieczeństwo państwa należy do podstawowych obowiązków każdego ustrojodawcy, stąd uznaje się je za część podstawowej materii konstytucyjnej. Państwo nie może zrzec się obowiązku wypełniania owego zadania, gdyż stanowi ono ważny przejaw jego suwerenności. Istotne jest również zapewnienie, by zadanie owo nie było tylko czczą formalnością, przypisaną władzom państwowym przez konstytucję, a faktycznie wypełniane w praktyce konkretną treścią²⁷. Oczywiście jest przy tym, że nawet najlepsza regulacja konstytucyjna nie stanowi wystarczającej gwarancji zapewnienia bezpieczeństwa.

Innym zasadniczym problemem natury ustrojowej jest określenie relacji na linii jednostka – państwo w obszarze bezpieczeństwa. Nie należy przeciwstawiać sobie takich wartości jak bezpieczeństwo państwa oraz gwarancja praw jednostki. Obywatele osiągają realną korzyść z funkcjonowania państwa demokratycznego, prawnego i bezpiecznego. Może istnieć bezpieczeństwo państwa bez wolności jednostki (jak w państwie autorytarnym czy totalitarnym), ale nie ma prawdziwej

²² W. Kitler, *Pojęcie...*, s. 26.

²³ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 38-39.

²⁴ Por. S. Middel, *Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, s. 30.

²⁵ P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 12.

²⁶ Z. Witkowski, *Rodzaje...*, s. 37.

²⁷ O. Depenheuer, komentarz do art. 87a, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, Hrsg. Th. Maunz, G. Dürig, Verlag C.H. Beck, München 2014, nb. 3.

wolności bez gwarancji bezpieczeństwa państwa²⁸. Dlatego też konieczne jest zbilansowanie przez ustrojodawcę gwarancji bezpieczeństwa państwa oraz praw i wolności jednostki. Nie można mówić w tym przypadku o bezwzględnym primacie wolności jednostki zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*²⁹.

Obrona państwa demokratycznego jest również obroną demokratycznego społeczeństwa, wyznawanych przez niego wartości. Stąd obrona państwa demokratycznego musi być obroną skuteczną. Byłoby wyrazem politycznej naiwności założenie, że kultura polityczna społeczeństwa gwarantuje przeżycie narodu nawet w razie militarnej klęski. Ów stan rzeczy dostrzega niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny, uzasadniając, dlaczego niemieccy żołnierze, składając przysięgę, zobowiązują się do obrony „prawa i wolności ludu niemieckiego”³⁰.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest koniecznym do wypełnienia zadaniem państwa, bez którego niemożliwe jest umacnianie wolności i demokracji³¹. Brak należytej skuteczności państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa, zwłaszcza w dobie walki z terroryzmem, zagraża podstawowym wartościom uznawanym przez demokratyczne społeczeństwo, szczególnie wolności, demokracji i rządowi prawa³².

Bezpieczeństwo państwa, jako stan idealny i pożądany, narażone jest na różnego rodzaju zagrożenia. Chodzi w tym przypadku o stan niepożądany, na który jednak państwo (podobnie jak inne podmioty) jest podatne³³. Zagrożenie jest więc wartością destrukcyjną, stanem psychicznym, przejawiającym się negatywną oceną zjawisk postrzeganych jako niekorzystne lub niebezpieczne³⁴. Podobnie jak w przypadku bezpieczeństwa, można mówić o zagrożeniach natury wewnętrznej i zewnętrznej. Stąd w języku prawnym (również na

²⁸ J. Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982*, de Gruyter, Berlin 1983, s. 19.

²⁹ O. Depenheuer, komentarz..., nb. 3.

³⁰ Wyrok FSK z dnia 15 lutego 2006 r., 1 BvR 357/05 (BVerfGE 115, 118).

³¹ J. Link, *Versuch über den Normalismus*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2006, *passim*.

³² O. Depenheuer, komentarz..., nb. 2.

³³ L.F. Korzeniowski, *Podstawy...*, s. 76.

³⁴ B. Szmulik, *Pojęcie, istota oraz wartości bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 3.

poziomie konstytucyjnym) spotyka się określenia typu wewnętrzne (zewnętrzne) zagrożenie państwa³⁵.

Podstawowym zadaniem, dla realizacji którego zostało ustanowione państwo, jest strzeżenie wspólnoty ludzi je tworzących³⁶. Państwo jest bowiem najdoskonalszą formą zapewnienia bezpieczeństwa jednostki i grup społecznych³⁷, gdyż odgrywa kluczową rolę w ich życiu. Związek między państwem a bezpieczeństwem jednostki dostrzegali najwybitniejsi przedstawiciele filozofii prawa. Zgodnie z ustaleniami Thomasa Hobbesa powstaniu państwa, które przejęło na siebie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, towarzyszyła utrata przez ludzi przyrodzonej im naturalnej wolności³⁸. Z tego wywodzi się możliwość ograniczenia przez państwo wolności jednostki w imię bezpieczeństwa, znajdująca niejednokrotnie potwierdzenie w przepisach konstytucji³⁹.

Obrona państwa przed występującymi zagrożeniami jest jego prawem naturalnym, podobnie jak prawo jednostki. Narzędziem służącym państwu do zapewnienia bezpieczeństwa są środki przymusu, łącznie z możliwością

³⁵ Zob. również S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014, s. 25-42.

³⁶ Por. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, Verlag C.H. Beck, München 1980, s. 847; K. Complak, *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 56.

³⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Towarzystwo Wiedzy Obronnej. Zeszyt Problemowy” 2010, nr 1, s. 19.

³⁸ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2005, s. 353; por. R. Tokarczyk, *Hobbes: Zarys żywota i myśli*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1998, s. 118; Ł. Świącicki, *Bezpieczeństwo polityczne w myśli Tomasza Hobbesa*, [w:] *Bezpieczeństwo we współczesnej myśli politycznej*, red. M. Fałdowska, A. Wielomski, Wydawnictwo von borowiecky, Warszawa 2015, s. 219 i n.; L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX w.*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009, s. 22; W. Włoch, *Dwa modele relacji wolności i bezpieczeństwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 149 i n.; S. Midel, *Innere...*, s. 21.

³⁹ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2012, s. 87 i n.

użycia sił zbrojnych. Tam bowiem, gdzie nie występują działania władcze uprawnionych organów, nie ma państwa⁴⁰.

Zagrożenia bezpieczeństwa współczesnego państwa mają charakter niezwykle złożony. Z punktu widzenia zadań sił zbrojnych należy zwrócić w pierwszej kolejności uwagę na zagrożenia polityczne i militarne. Oprócz tego wyróżnia się zagrożenia gospodarcze, społeczne (społeczno-kulturowe) i ekologiczne⁴¹.

Siły zbrojne są z natury rzeczy przeznaczone do zwalczania zagrożeń natury militarnej. Stopień komplikacji stosunków wewnętrznych i zewnętrznych współczesnego państwa jest jednak tak duży, że narażone jest ono na występowanie zagrożeń najróżniejszego rodzaju. Dostrzegając owo zjawisko, prawodawca (niekiedy na poziomie konstytucyjnym) przewiduje możliwość użycia sił zbrojnych do innych zadań niż obrona przez agresję zbrojną. Może chodzić w szczególności o wsparcie działań policji oraz pomoc w zapobieganiu i zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych.

2. Funkcja obronna państwa

Utrzymaniu bezpieczeństwa służy skuteczna realizacja jednej z najbardziej podstawowych funkcji każdego państwa, jaką jest funkcja obronna. Wraz z postępowaniem rozwoju cywilizacyjnego państwo spełnia coraz szersze funkcje na rzecz ludności (obywateli). Wśród owych funkcji od zarania organizacji państwowej kluczowe miejsce zajmuje zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego⁴². W doktrynie występują zróżnicowane poglądy na temat istoty funkcji państwa⁴³, niemniej dominuje rozumienie funkcji państwa jako

⁴⁰ Pogląd ten występuje powszechnie w nauce niemieckiej; zob. np. H. Heller, *Staatslehre*, A.W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij N.V., Leiden 1934, s. 238 i n.

⁴¹ Zob. J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XX I w.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 23-26.

⁴² Zob. Ch. Calliess, *Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat: Eine verfassungsrechtliche Gratwanderung mit staats-theoretischem Kompass*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 2002, Jahrgang 35, Heft 1, s. 2-4; M. Thiel, *Die „Entgrenzung” ...*, s. 149.

⁴³ Na temat pojęcia i możliwych kwalifikacji funkcji państwa zob. więcej: J. Kuciński, *Nauka o państwie*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, Warszawa 2012, s. 77 i n.

podstawowych kierunków jego działalności⁴⁴. Funkcje państwa legitymizują władzę państwową i z tego powodu realizowane są przez zadania spoczywające w rękach organów państwa⁴⁵.

W najogólniejszym podejściu można wyróżnić dwie podstawowe funkcje państwa: wewnętrzną i zewnętrzną⁴⁶. Funkcja wewnętrzna jest niezwykle złożona, gdyż w jej ramach można wyróżnić kolejne, bardziej szczegółowe funkcje: ochronną – polegającą na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego; gospodarczo-organizatorską – polegającą na prowadzeniu przez państwo odpowiedniej polityki gospodarczej; socjalną – polegającą na zapewnieniu ludności minimum egzystencji; kulturalną – polegającą na zapewnieniu dostępu do dóbr kultury; edukacyjną – polegającą na zapewnieniu równego dostępu do edukacji; ochrony zdrowia – polegającą na stworzeniu odpowiedniej placówek opieki zdrowotnej; ochrony środowiska – polegającą na stworzeniu odpowiednich regulacji mających na celu ochronę przez degradacją i zachowanie istniejącego stanu środowiska naturalnego⁴⁷.

Z kolei funkcja zewnętrzna wyraża się w utrzymywaniu stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. W ramach wykonywania funkcji zewnętrznej państwo wypełnia szereg zadań, które sprowadzają się w pierwszej kolejności do zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz utrzymywania i rozwijania stosunków z innymi państwami⁴⁸. Funkcję obronną państwa należy wiązać

⁴⁴ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 67. Podobnie A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa 2000, s. 67. Por. definicję G.L. Seidlera, który określił funkcje państwa jako „główne kierunki jego działalności realizujące zadania, jakie państwo sobie stawia, a zakres tej działalności określony jest celami, które chce osiągnąć” (*Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 64).

⁴⁵ Por. A. Benz, *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München 2008, s. 123.

⁴⁶ B. Pytlík, *Funkcje państwa i ich klasyfikacje*, [w:] *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2008, s. 131 i n.

⁴⁷ A. Breczko, *Cele państwa i zasadnicze kierunki jego działania*, [w:] *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, red. G. Kryszewski, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2004, s. 23.

⁴⁸ Chodzi w tym przypadku o złożony kompleks czynności w sferze polityki zagranicznej państwa, a w szczególności utrzymywanie stosunków dyplomatycznych, gospodarczych i kulturalnych.

z pierwszym z wymienionych zadań, tj. obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W ramach jego wykonywania organy państwowe obowiązane są podejmować działania na rzecz ochrony niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Funkcja obronna służy w pierwszej kolejności realizacji podstawowego celu państwa, jakim jest zapewnienie jego bytu. Z punktu widzenia historycznego rozwoju państwa powstawały wskutek procesów mających zapewnić bezpieczeństwo określonego terytorium⁴⁹. Dlatego też obrona jest podstawowym zadaniem każdej organizacji państwowej⁵⁰.

Oprócz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego równie ważnym celem istnienia państwa jest zagwarantowanie pokoju wewnętrznego. Historia ustrojów państwowych wskazuje w tym kontekście na doświadczenia związane z walką burżuazji ze szlachtą o władzę w państwie, wojny religijne czy powstania chłopskie. Stąd przedstawiciele nowożytnej filozofii państwa i prawa upatrywali istoty państwa w powołaniu do życia władzy posiadającej autorytet i narzędzia do rozwiązywania konfliktów społecznych⁵¹.

Funkcja obronna państwa wiąże się ściśle z jedną z najważniejszych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, jaką jest bezpieczeństwo militarne. W tradycyjnym ujęciu wiąże się ono z zabezpieczeniem przed agresją ze strony innego państwa. Współcześnie bezpieczeństwo militarne ujmowane jest również w kategorii zagrożeń ze strony podmiotów niepaństwowych, szczególnie ugrupowań terrorystycznych⁵². Bardziej dyskusyjne jest natomiast wiązanie tej dziedziny bezpieczeństwa narodowego z zagrożeniami o charakterze niemilitarnym (np. przed zalewem ze strony uchodźców lub zorganizowanych grup przestępczych)⁵³.

Funkcja obronna państwa mieści się zasadniczo w funkcji zewnętrznej, wykazuje jednak związek również z funkcją wewnętrzną, jeśli mowa o obronie

⁴⁹ A. Benz, *Der moderne Staat...*, s. 124.

⁵⁰ K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 844.

⁵¹ A. Benz, *Der moderne Staat...*, s. 124.

⁵² Trudno nie zgodzić się z opinią H. Zięby-Załużkiej, która pisze: „Obowiązujące przepisy, w tym także rangi konstytucyjnej, nakładają na władze państwowe obowiązek zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Wypełniając tę powinność, współczesny ustawodawca musi się zmierzyć z problemami wynikającymi z zagrożeń terrorystycznych, z przestępczości zorganizowanej czy mającej charakter ponadpaństwowy (transgraniczny)” (*Konstytucyjne...*, s. 415).

⁵³ Tak W. Smolski, *Bezpieczeństwo militarne państwa*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, red. A. Urbanek, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2013, s. 79.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

