

Krzysztof Malinowski

dr hab., prof. UAM, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza;
Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego

ORCID: 0000-0002-2444-8083

**UPRAWNIENIA KONTROLNE BUNDESTAGU
W PERSPEKTYWIE UDZIAŁU NIEMIEC WE WSPÓLNEJ
POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY****Wprowadzenie**

Wśród niemieckich analityków i komentatorów przeważa opinia, że Niemcy stoją w obliczu wyzwań wymagających zwiększenia ich zaangażowania na arenie międzynarodowej. Przedmiotem trwającej od kilku lat dyskusji jest sprawa wypełnienia wcześniejszych zapowiedzi rządu federalnego w sprawie przejścia większej odpowiedzialności międzynarodowej przez Niemcy, w praktyce zogniskowanej na zwiększonej gotowości do delegowania Bundeswehry do udziału w misjach zagranicznych pod auspicjami ONZ albo Unii Europejskiej. Kwestia ta jest wśród niemieckich elit politycznych i przede wszystkim wśród opinii publicznej uznawana za kontrowersyjną ze względu na utrzymującą się nadal tradycję ostrożnego podejścia do czynnika militarnego jako instrumentu polityki zagranicznej. Jest to tradycja zakorzeniona i zinstytucjonalizowana w specyficznym systemie decyzyjnym, który charakteryzuje się silną rolą Bundestagu.

Jedną z postulowanych w niemieckiej dyskusji płaszczyzn zwiększenia aktywności militarnej Niemiec jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Ma to związek z coraz bardziej podzielaną przez Niemcy koncepcją stworzenia tzw. europejskiej autonomii w dziedzinie obrony i konkretnymi

działaniami podejmowanymi w ramach UE, które mają na celu stworzenie infrastruktury umożliwiającej UE zwiększenie zaangażowania międzynarodowego¹.

Zdynamizowanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i zwiększenie obecności militarnej UE w najbliższym sąsiedztwie Europy nasuwa pytanie, jak wpływać będzie to na polityczną legitymizację, w tym na istniejące zasady nadzoru parlamentarnego nad operacjami militarnymi w ramach WPBiO² zarówno ze strony Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów krajowych. Postępująca integracja militarna sprzyja powiększaniu marginesu działania przedstawicieli rządów państw członkowskich na forum unijnym, co może oznaczać uszczuplanie roli parlamentów krajowych, czyli nieść ze sobą wyzwania dla zasad nadzoru zawartych w narodowych systemach decyzyjnych. Inaczej to formułując, problemem może stać się zwiększanie presji na decyzje parlamentów krajowych przez reprezentantów egzekutywy, a nawet osłabianie wewnątrzpolitycznej legitymizacji dla udziału sił zbrojnych w operacjach unijnych. Można spotkać się z opinią opisującą to zjawisko jako „podwójny deficyt demokracji” w obszarze WPBiO, przez co z jednej strony rozumie się uznawaną za niewystarczającą, konsultacyjną rolę Parlamentu Europejskiego, który nie ma wpływu na decyzje rządów w Radzie, a z drugiej strony formalnie bardziej wpływowe, choć zróżnicowane oddziaływanie parlamentów krajowych³. Jednocześnie perspektywa operacji militarnych w warunkach postępującej integracji militarnej UE może stać się impulsem do podejmowania zmian na rzecz zwiększania zakresu partycypacji parlamentów krajowych w procesach decyzyjnych dotyczących delegowania sił zbrojnych, w rezultacie praktykowania przez nie kompetencji w obrębie kształtowania polityk europejskich.

Zaznaczyć należy, że państwa europejskie mają rozmaite ograniczenia dotyczące użycia siły militarnej, związane często z rodzimym systemem konstytucyjnym i narodową kulturą bezpieczeństwa⁴. Ze względu na kluczową rolę

¹ Por. dokumenty programowe na stronach internetowych niemieckich urzędów w związku z objęciem prezydencji w Radzie UE przez Niemcy 1 lipca 2020 r.: *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)*, Auswärtiges Amt, 6.01.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/-/201802>; Bundesministerium der Verteidigung, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020, 14.07.2020, <https://www.bmvg.de/de/deutsche-eu-ratspraesidentschaft-2020-vorsitz-rat-eu> [dostęp: 16.07.2020].

² S. Besch, *EU's Institutional Framework regarding Defence Matters*, European Parliament, 2020, s. 10.

³ Szerzej: J. Böcker, O. Schwarz, *Das doppelte Demokratiedefizit europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Paradox eines kontrafaktischen Legitimitätsmodells parlamentarischer Kontrolle*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2013, H. 1, s. 59; W. Hellmich, K. Kubica, *Parlamentarische Kontrolle und politische Legitimation von Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] *Handlungsfähigkeit stärken – Stabilität schaffen Überlegungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion*, Hrsg. R. Wagner, H.-J. Schaprian, Friedrich-Ebert-Stiftung, Magdeburg 2018, s. 34.

⁴ Por. D. Peters, W. Wagner, *Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich*, „Die Friedens-Warte: Journal of International

odgrywaną przez Niemcy w procesach integracji militarnej i realizacji misji wojskowych UE, powstaje pytanie, w jaki sposób perspektywa zwiększenia aktywności operacyjnej Unii mogłaby rzutować na obowiązujący w tym państwie system decyzyjny z wyraźnymi funkcjami kontrolnymi Bundestagu, a także na możliwości zwiększonego włączania parlamentów krajowych w formułowanie polityk europejskich?

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytania: czy niemiecki system decyzyjny wykazuje braki demokratycznej prawomocności w odniesieniu do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony? Czy z faktu koincydencji ustawowych uprawnień Bundestagu w zakresie delegowania sił zbrojnych z jego kompetencjami w sprawach europejskich pojawiają się nowe możliwości dla wzmocnienia jego podmiotowej roli a zarazem demokratycznej prawomocności w perspektywie zaangażowania Niemiec w ramach WPBiO? W artykule ukazano ogólne przyczyny wspomnianych dylematów z prawomocnością roli Niemiec w ramach WPBiO poprzez przeanalizowanie okoliczności ich rosnącej gotowości do przejmowania większej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego oraz postępującej europejskiej integracji militarnej. Następnie wskazano możliwości modyfikacji uprawnień Bundestagu oraz krytyczną refleksję nad możliwościami ich urzeczywistnienia w związku z perspektywą zwiększenia znaczenia WPBiO.

Omawiana kwestia jest przedmiotem zainteresowań kręgów akademickich⁵, choć jak się wydaje znajduje na razie ograniczony oddźwięk w niemieckich kręgach politycznych, mimo że już wcześniej pojawiały się głosy, wyrażające wątpliwość, czy parlamentarny system decyzyjny w Niemczech z uwagi na przyszłe operacje unijne nie powinien zostać zmodyfikowany⁶. Ostatnio jednak lewica reprezentowana przez Zielonych zaczęła ponownie postulować

Peace and Organisation” 2012, Vol. 87, No. 2–3, s. 71; *Parlamentarische Beteiligung bei Auslandseinsätzen von Streitkräften. Untersuchungen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien*, WD 2 - 3000 - 173/18, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2018.

⁵ D. Schade, *Limiting or liberating? The influence of parliaments on military deployments in multinational settings*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2018, Vol. 20, Issue 1, s. 84–103; J. Tafel, *Von der Parlamentsarmee zur europäischen Armee? Verfassungsrechtliche Perspektiven einer Integration der Bundeswehr*, „Göttinger Rechtszeitschrift” 2018, Nr. 1, s. 12–16. Por. P.A. Mello, D. Peters, *Parlamente in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Parlamentarische Kontrolle von Streitkräfteeinsätzen im Licht der Forschung*, „Sicherheit und Frieden” 2017, Nr. 2, s. 53–59, tu: s. 57 i nast.

⁶ C. Major, *Die Zukunft ist europäisch – oder gar nicht*, „Der Tagesspiegel”, 4.11.2015, <https://causa.tagesspiegel.de/politik/zukunft-der-bundeswehr/die-zukunft-ist-europaisch-oder-gar-nicht.html> [dostęp: 16.07.2020]; D. Peters, W. Wagner, C. Glahn, *Parliamentary Control of Military Missions The Case of the EU NAVFOR Atalanta*, „RECON Online Working Paper” 2011, Nr. 24; J. Varwick, *Neues Einsatzrecht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15.10.2014; por. K. Malinowski, *Parlamenti narodowe w Europie i ich uprawnienia w zakresie operacji międzynarodowych. Przypadek Niemiec*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, nr 2, s. 57 i nast.

ustawowe zmiany we wspomnianym systemie w kierunku umocnienia kontrolnych uprawnień parlamentu⁷.

Zwiększenie roli międzynarodowej Niemiec w dziedzinie bezpieczeństwa poprzez udział w operacjach UE

W przemianach niemieckiej polityki bezpieczeństwa zarówno obserwatorom, jak i samym zainteresowanym politykom niemieckim przełomowy wydawał się rok 2014 i proklamowanie tzw. konsensu monachijskiego, czyli zapowiedź przejścia Niemiec do aktywniejszej roli w polityce międzynarodowej, złożona zgodnie przez prezydenta Johachima Gaucka, ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera i minister obrony Ursulę von der Leyen w trakcie konferencji bezpieczeństwa w Monachium⁸. Deklaracja ta nastąpiła pod wpływem kontrowersji wśród sojuszników, w samych elitach i niemieckim społeczeństwie w następstwie niejasnej i chwiejnej postawy rządu koalicji CDU/CSU-FDP wobec interwencji USA, Francji i Wielkiej Brytanii w Libii w 2011 r.

W kluczowych niemieckich dokumentach dotyczących polityki bezpieczeństwa, tj. w Białej Księdze – *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* z 2006 i 2016 r. oraz w Wytocznych polityki obronnej z 2011 r. – *Verteidigungspolitischen Richtlinien*, Unii Europejskiej nie przydzielano samodzielnej roli w wymiarze obronnym. Należy zauważyć, że fragmenty dotyczące UE opisują głównie cele instytucjonalne lub też koncentrują się na wartości dodanej Unii, która wyraża się w jej udziale w NATO⁹.

W praktyce podejmowane od 2015 r. działania wydawały się realizacją nowego podejścia. Niemcy współdziałały nie tylko w operacji NATO w Afganistanie, lecz zaznaczyły także swoją aktywniejszą postawę w koalicji antyterrorystycznej, udzielając poparcia Francji w listopadzie 2015 r. po zamachach terrorystycznych w Paryżu na podstawie zobowiązania sojuszniczego zawartego

⁷ Projekt ustawy proponowany przez Zielonych zakładał wprowadzenie procedury kontrolowania uchwał Bundestagu w sprawie udziału Bundeswehry w operacjach bojowych za granicą przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. Podczas przesłuchania ekspertów w komisji prawnej Bundestagu 13.01.2020 r. spotkał się on zarówno z krytycznymi, jak i pozytywnymi opiniami ekspertów; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Verankerung eines Verfahrens zur Überprüfung von Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland), Deutscher Bundestag Drucksache 19/14025, 15.10.2019, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/140/1914025.pdf> [dostęp: 16.07.2020].

⁸ R. Kiesewetter, A. Nick, M. Vietz, *Erklären, was wir außenpolitisch wollen. Zur Rolle des Parlaments in der strategischen Kultur*, „Internationale Politik” 2017, Nr. 4, s. 30–33.

⁹ C. Major, Ch. Mölling, *Das Weißbuch 2016 und deutsche Verteidigungspolitik*, [w:] *Dossier Deutsche Verteidigungspolitik*, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2015–2020, s. 104 i nast., https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiU8LaytObsAhWik4sKHZNBAoEQFjABegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fpdf_pdflib%2Fpdflib-199272.pdf&usg=AOvVaw1dq-zaTnaFtNiuFHwMgQyQ [dostęp: 16.07.2020].

w art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Choć główny ciężar zwalczania tzw. Państwa Islamskiego spoczywał na koalicji z udziałem NATO¹⁰, to większe zaangażowanie Niemiec uwidaczniało się także w ramach unijnych operacji w Afryce.

Więszemu niż dotąd zaangażowaniu Niemiec, choć jednak ograniczonemu ze względu na unikanie bezpośredniego udziału w wymiarze bojowym, towarzyszyły również zmiany w opinii publicznej. Jej ostrożne nastawienie do stosowania siły militarnej warunkuje podejście egzekutywy i klasy politycznej do udziału Bundeswehry w sojuszniczych operacjach militarnych o charakterze bojowym. Opinia publiczna jest wyjątkowo wrażliwa na ten problem. Społeczeństwo jeszcze bardziej niż elity polityczne nie jest skłonne zaakceptować innego niż ostrożnościowy model, którego zręby zostały wypracowane po zjednoczeniu. Generalnie wśród zarówno decydentów, jak i elit parlamentarnych zauważalny był brak większej akceptacji dla ewentualnego ofensywniejszego wariantu zaangażowania¹¹. Jednak ostatnie badania przeprowadzone m.in. na potrzeby Urzędu Kanclerskiego pokazały, że proporcje dotyczące niechęci wobec spraw militarnych zmieniają się dość znacząco szczególnie wśród młodego pokolenia. Odsetek aprobujących zwiększenie roli międzynarodowej Niemiec wzrósł z ok. 30% w 2016 r. do 47% w pierwszym kwartale 2019 r.¹² Praktycznie opinia publiczna jest gotowa w większym stopniu aprobować udział Bundeswehry w unijnych operacjach wojskowych.

Wzrost aspiracji Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa

W dyskusji na forum europejskim zaznacza się potrzeba wyraźniejszych działań na rzecz WPBiO. Przykładem było uchwalenie europejskiej strategii bezpieczeństwa UE¹³ oraz zgoda na utworzenie od dawna postulowanej instytucji Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC) dla efektywniejszego planowania i realizacji misji wojskowych w ramach WPBiO, która do 2020 r. miała być w stanie samodzielnie dowodzić operacjami dzięki uprawnieniom wykonawczym¹⁴ czy utworzeniu Europejskiego Funduszu Obrony¹⁵.

¹⁰ NATO przystąpiło formalnie do Globalnej Koalicji Przeciwko Daesh (*Global Coalition Against Daesh*) podczas szczytu w Brukseli 25 maja 2017 r.

¹¹ H.W. Maull, *Deutsche Außenpolitik nach der „Review 2014“: Zivilmacht 2.0?*, „Zeitschrift für Politik” 2015, Nr. 3, s. 327.

¹² D.-D. Böehmer, *Militärische Mittel und Moral – für junge Deutsche kein Gegensatz*, „Welt am Sonntag”, 7.06.2020.

¹³ *The European Union in a changing global environment; A more connected, contested and complex world*, https://eucivcap.files.wordpress.com/2017/03/20150625-european_union_changing_global_environment-more_connected_contested_complex_world.pdf [dostęp: 16.07.2020].

¹⁴ J. Legrand, *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union*, s. 4, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.1.2.pdf [dostęp: 16.07.2020].

¹⁵ R.L. Glatz, W. Hansen, M. Kaim, J. Vorrath, *Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel*, „SWP-Studie” 2018, Nr. 7, s. 29.

W następstwie deklarowanej przez przywódców europejskich gotowości do zwiększenia zaangażowania międzynarodowego UE i konkretnymi wytycznymi w tej sprawie, coraz wyraźniejsza staje się perspektywa pogłębiania integracji w dziedzinie polityki obronnej. Na początku 2017 r. Komisja Europejska opublikowała Białą Księgę w sprawie przyszłości Europy¹⁶ oraz dokument na temat europejskiej obronności, w którym przedstawiono scenariusze dotyczące rozwijania integracji w zakresie europejskiej obrony, wskazujące na potrzebę wzmocnienia samodzielności obronnej UE¹⁷. Kluczowym czynnikiem pogłębiania integracji byłoby wprowadzenie wynikającej z art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej instytucji wspólnej obrony, która opierałaby się o zintegrowane oddziały wojskowe, będące w dyspozycji UE. Państwa członkowskie wnosyłyby oryginalne kontrybucje wojskowe, a żołnierze pozostawaliby w ramach poszczególnych sił narodowych. Państwa same nie dysponowałyby władzą rozkazodawczą nie tylko o użyciu operacyjnym, ale także nie podejmowałyby decyzji o samej operacji, ponieważ byłyby one zastrzeżone dla szczebla unijnego.

Uruchomienie stałej współpracy strukturalnej (PESCO) i coraz częstsze zaangażowanie UE w opanowywanie kryzysów¹⁸ w najbliższym sąsiedztwie geograficznym, zwłaszcza na południu¹⁹, w następnych latach może przynieść również rozbudowę i zwiększenie częstotliwości misji wojskowych. Jednak jeśli UE zamierzałaby podnieść poziom efektywności swoich misji w tym rejonie, wymagałoby to także pogłębienia integracji politycznej, w tym m.in. większego zaangażowania wojskowego Niemiec.

W niemieckich środowiskach eksperckich wyrażano opinię, że w następnych latach również pogłębiająca się współpraca wielonarodowa w ramach projektów na zasadach *pooling & sharing*²⁰ przyniesie zwiększenie stopnia integra-

¹⁶ European Commission, *White paper on the future of Europe*, COM(2017) 2025, 1.03.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf [dostęp: 16.07.2020].

¹⁷ European Commission, *Reflection paper on the future of European defence*, COM(2017) 315, 7.06.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf [dostęp: 16.07.2020].

¹⁸ Obecnie UE prowadzi 10 misji cywilnych oraz 6 misji i operacji wojskowych w Europie, Afryce i na Bliskim Wschodzie. Zob. Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Unijna współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security> [dostęp: 16.07.2020].

¹⁹ Unia uruchomiła operację morską EUNAVFOR MED IRINI na rzecz egzekwowania zakazu embarga na dostawy broni do Libii. Obok tego realizowany był inny typ misji, polegający na udzielaniu wsparcia i przekazywaniu zdolności grupie G5 Sahel Joint Force (tworzonej przez Mali, Mauretanię, Niger, Burkina Faso i Czad), zwalczającej transgraniczny terroryzm, handel narkotykami i ludźmi w strefie Sahelu. Por. R.L. Glatz, W. Hansen, M. Kaim, J. Vorrath, *op. cit.*, s. 29.

²⁰ W przypadku łączenia zdolności kontrybucje pozostają w gestii narodowej, podczas gdy dzielenie zdolności oznacza zobowiązanie państw członkowskich do udostępnienia własnych zdolności na wspólny użytek. Por. H. Heidenkamp, *Die strategische Notwendigkeit von Pooling & Sharing*, [w:] *Europa als Sicherheitspolitischer Akteur*, Hrsg. M. Staack, D. Krause, Budrich, Opladen 2014, s. 233–251.

cji wspólnych operacji z udziałem Bundeswehry. W związku z tym zwracano uwagę na konieczność zajęcia się przez Bundestag problemem dotyczącym tego, czy zakres narodowych kompetencji ze względu na wykształcanie zdolności wielonarodowych nie będzie musiał zostać całkowicie zmodyfikowany, aby skutecznie móc realizować te operacje²¹.

Należy zauważyć, że dla Niemiec kwestia ta była problematyczna już w przypadku ich zobowiązań sojuszniczych w NATO. Przykład konieczności dokonywania rozstrzygnięć przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w sprawie udziału niemieckich żołnierzy w wielonarodowych załogach (ok. 1/3) samolotów rozpoznawczych NATO, tzw. AWACS, pokazuje, że kwestia partycypowania przez Niemcy w zintegrowanych sztabach i oddziałach wymagała uprzedniego, stabilnego politycznego konsensu w Bundestagu.

W odróżnieniu od operacji w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego (Afganistan, Bliski Wschód), gdzie Bundeswehra jest ściśle zintegrowana z oddziałami sojuszników, operacje w ramach WPBiO polegają na jej bezpośrednim udziale. Państwa członkowskie UE dysponują wyłączną kompetencją decyzyjną odnośnie udziału swoich sił zbrojnych w operacjach wojskowych UE. Sprawa ta wydaje się tym ważniejsza, że właśnie w przypadku europejskich operacji nie występuje zobowiązanie sojusznicze. Jednak ze względu na spodziewane postępy w integracji militarnej może nastąpić faktyczny automatyzm udziału państwa członkowskiego w operacji, ponieważ jego współudział jest po prostu niezbędny dla jej realizacji.

Nasuwa się wniosek, że integracja wojskowa w ramach UE będzie powodować konieczność ponoszenia współdzielonej politycznej odpowiedzialności przez państwa członkowskie za realizowanie misji. Ponadto zważywszy na fakt, że zarówno integracja w ramach zdolności wojskowych, jak i ewentualna realizacja unii obronnej zdają się naruszać wyłączne kompetencje państw członkowskich w zakresie decyzji o użyciu własnych sił zbrojnych, otwartą kwestią pozostaje, w jaki sposób powinny zostać zagwarantowane uprawnienia kontrolne parlamentów państw członkowskich²². Tym samym polityka obronna, będąca domeną państw członkowskich w obliczu integrowania sił zbrojnych w celu realizowania skutecznych misji wojskowych UE wymagałaby krytycznej refleksji nad dostosowaniem ich systemów decyzyjnych. Można zatem założyć, że podejmowane inicjatywy w zakresie obronności będą budzić polityczne kontrowersje, jak miało to miejsce w przypadku udziału żołnierzy Bundeswehry w załogach samolotów AWACS i zintegrowanych sztabach NATO. Mogą one implikować również potrzebę adaptacji w sensie zmian uprawnień kontrolnych Bundestagu.

²¹ E. Brose, *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes*, „SWP-Studie” 2013, Nr. 18; R.L. Glatz, W. Hansen, M. Kaim, J. Vorrath, *op. cit.*, s. 31.

²² European Commission, *Reflection paper...*, *op. cit.*, s. 11.

Parlament Europejski nie posiada obecnie prawnych możliwości oddziaływania na wojskowe misje WPBiO. Jego kompetencje w zakresie budżetowym wzmocnione przez Traktat lizboński znajdują zastosowanie jedynie w odniesieniu do misji cywilnych. W 2004 r. powołano podkomisję ds. bezpieczeństwa i obrony (SEDE), która służy kontroli parlamentarnej WPBiO. Demokratyczna legitymizacja w obszarze WPBiO na poziomie UE jest zapewniana obecnie poprzez konferencję międzyparlamentarną (od 2012 r.), która składa się z przedstawicieli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego i działa jako forum wymiany myśli oraz doświadczeń, nie posiadając jednak żadnych uprawnień²³. Należy jednak podkreślić, że Parlament Europejski zgłaszał coraz częściej swoje ambicje do współuczestniczenia w procesie rozwijania WPBiO, domagając się udostępnienia w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 stosownych środków dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz deklarując, że niezbędne jest jego włączenie w proces rozbudowy nowych instrumentów WPBiO zarówno w sensie kontroli, jak i strategicznego sterowania²⁴. Dopiero dalszy postęp w integracji militarnej w kierunku armii europejskiej zmieniłby najprawdopodobniej status PE. Stworzyłyby to konieczność finansowania misji WPBiO z budżetu UE, a co za tym idzie pozwoliłoby Parlamentowi na bezpośrednią kontrolę takich przedsięwzięć. Uważa się, że nawet jeśli kontrola operacji WPBiO zasadniczo w pierwszym rzędzie podlega parlamentom krajowym, to Parlament Europejski stanowi ważną dodatkową płaszczyznę zwiększania demokratycznej legitymizacji, która mogłaby być jeszcze wzmocniona poprzez dowartościowanie SEDE²⁵.

Bundestag i legitymizacja WPBiO

Pogłębiona integracja militarna rodzi jednak nowe wyzwania i unaocznia potrzebę dostosowania systemów decyzyjnych oraz utrzymania wysokiej jakości legitymizacji politycznej od strony ustawodawstwa krajowego. Operacje militarne UE mogą bowiem przybierać coraz bardziej kontrowersyjny charakter z punktu widzenia konieczności zachowania norm prawa międzynarodowego i demokratycznych reguł działania w państwach członkowskich, jak również

²³ *Geschäftsordnung der Interparlamentarischen Konferenz zur Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/194578/30577157c6fbcaa5ec06b97f464b87e5/Geschaeftsordnung-data.pdf> [dostęp: 16.07.2020]; D. Schade, *Parlamentarische Kontrolle durch Vernetzung? Eine kritische Analyse der Rolle der Interparlamentarischen Konferenz für die GASP/GSVP*, „integration” 2019, Bd. 42, Nr. 2, s. 118–133.

²⁴ *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2018 zu dem Jahresbericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2018/2097(INI))*, P8_TA(2018)0513, Straßburg, 12.12.2018, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0513_DE.html [dostęp: 16.07.2020].

²⁵ J. Böcker, O. Schwarz, *op. cit.*, s. 74.

wrażliwości opinii publicznych. Można więc przyjąć, że postępująca integracja militarna uprawdopodobnia potrzebę modyfikacji uwarunkowań decyzyjnych w kierunku ich usprawnienia oraz zapewnienia dotychczasowej legitymizacyjnej roli Bundestagu.

Zakres nadzoru Bundestagu nad udziałem Bundeswehry w operacjach militarnych można określić jako przykład modelowego rozwiązania. Jego uprawnienia zostały wypracowane na podstawie politycznego kompromisu osiągniętego po długich dyskusjach w latach 90. i na początku XXI w. W literaturze przedmiotu uprawnienia kontrolne Bundestagu w procesie decyzyjnym dotyczącym delegowania Bundeswehry do udziału w operacjach ze względu na prawo weta uznaje się za rozbudowane i traktuje się je jako wyraz demokratycznej tożsamości RFN²⁶. Do pewnego stopnia odzwierciedleniem tej sytuacji jest powszechne określanie Bundeswehry jako „armii parlamentarnej”²⁷.

Sens uprawnień Bundestagu polega na legitymizacji do udzielania zgody *ex ante* dla proponowanego przez rząd mandatu operacji, który zawiera jej zakres i okres trwania²⁸. W trakcie fazy wstępnej propozycja mandatu jest dyskutowana na poziomie komisji, a stosowna uchwała podejmowana jest w trakcie sesji plenarnej Bundestagu. Dysponuje on zatem prawem do odrzucenia misji; nie może jednak modyfikować mandatu. Podobnie wymagana jest zgoda parlamentu w przypadku przedłużania misji. W praktyce za parlamentarny nadzór nad nią odpowiada Komisja Obrony. Rząd federalny ma natomiast obowiązek regularnego informowania Bundestagu o przebiegu misji. W odniesieniu do WPBiO Bundestag ma też możliwości oddziaływać kontrolnych, które widoczne są w realizacji uprawnienia do zasięgania informacji (*Informationsrecht*) od przedstawicieli rządu (w trakcie obrad Komisji Obrony), składania wizyt przez posłów w miejscach dyslokacji Bundeswehry w trakcie operacji (*Besuchsrecht*), jak i kontrolowania budżetu (*Haushaltskontrolle*). Bundestag dysponuje również instrumentem ciężkiego kalibru w postaci prawa do odwoływania sił zbrojnych z realizowanej misji²⁹.

Sprawa powiązań między integracją w dziedzinie europejskiej obronności a zabezpieczeniem uprawnień parlamentów narodowych nie jest nowa. W literaturze przedmiotu podkreślano, że wielonarodowy kontekst wojskowych operacji unijnych wymaga pewnych zmian w systemach decyzyjnych państw

²⁶ P. A. Mello, D. Peters, *op. cit.*, s. 54 i nast.

²⁷ D. Wiefelspütz, *Die parlamentarische Kontrolle von Militär und Sicherheitspolitik*, „Die Friedens-Warte” 2012, Bd. 87, Nr. 2–3, s. 16–21.

²⁸ Zasady delegowania Bundeswehry do udziału w operacjach zagranicznych reguluje ustawa o współdziałaniu parlamentu z 2005 r.; Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland Parlamentsbeteiligungsgesetz, 18.03.2005, <https://www.gesetze-im-internet.de/parlbgb/BjNR077500005.html> [dostęp: 16.07.2020].

²⁹ J. Böcker, O. Schwarz, *op. cit.*, s. 67 i nast.

członkowskich³⁰ lub też zwiększenia współpracy między parlamentami narodowymi. Dzieje się tak, ponieważ z jednej strony złożoność procesu decyzyjnego na szczeblu UE utrudnia wypełnianie uprawnień kontrolnych przez parlamenty narodowe. Z drugiej strony zauważano, że parlamenty mogą być aktywne w kontrolowaniu polityki bezpieczeństwa nie tylko na mocy swoich konstytucyjnych uprawnień, lecz również na wcześniejszych etapach procesu decyzyjnego, tj. wtedy, kiedy postanowienia są kreowane na poziomie unijnym³¹.

Decyzje w sprawie podjęcia operacji w ramach WPBiO muszą być podejmowane jednomyślnie przez państwa członkowskie w ramach Rady Ministrów. Natomiast parlamenty krajowe mogą mieć dostęp do tych decyzji na mocy swoich uprawnień kontrolnych wynikających z kompetencji europejskich.

Pierwszy etap polega na zadeklarowaniu udziału w takich operacjach przez państwa członkowskie – pozostaje on dobrowolny i zależy od ich woli politycznej. Na drugi etap składa się złożenie przez państwa obietnic dotyczących ich kontyngentów wojskowych. Na trzecim etapie siły zbrojne są uruchamiane na podstawie różnych regulacji narodowych, uwzględniających funkcje kontrolne parlamentów w zakresie delegowania sił zbrojnych do operacji. Podkreśla się, że parlamenty są włączane dopiero na tym etapie, co oznacza, że są ograniczone już wcześniejszymi porozumieniami w sprawie delegowania sił zbrojnych do udziału w operacji, zawartymi przez rząd na poziomie Rady³².

Wymogi prawidłowo rozumianej politycznej legitymizacji takich decyzji nasuwałyby konieczność rozszerzenia zakresu współdziałania parlamentów i ich uaktywnienia w kontrolowaniu WPBiO na wcześniejszym etapie procesu decyzyjnego na mocy kompetencji europejskich. W przypadku WPBiO przed parlamentami krajowymi zdają się zatem otwierać nowe perspektywy w zakresie kontroli użycia siły militarnej. Wprawdzie integracja europejska rozwija się zasadniczo w sposób uprzywilejowujący uprawnienia egzekutyw, potrafiących tworzyć tzw. *by-passy* w odniesieniu do narodowych legislatyw poprzez działalność na poziomie UE³³, jednak rola parlamentów krajowych generalnie wzrasta. W zakresie kontrolowania procesu politycznego na poziomie unijnym Traktat Lizboński dowartościował znaczenie nie tylko Parlamentu Europejskiego, lecz także krajowych legislatyw w państwach członkowskich. Uprawnienia te są rozbudowywane zwłaszcza na poziomie roboczym parlamentów. Jednak

³⁰ H. Sjursen, *Not so intergovernmental after all? On democracy and integration in European foreign and security policy*, „Journal of European Public Policy” 2011, Vol. 18, Issue 8, s. 1078–1095.

³¹ D. Schade, *Limiting or liberating*, *op. cit.*, s. 85.

³² *Ibidem*.

³³ K. Auel, T. Christiansen, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2015, No. 2, s. 261.

mimo wzmocnienia ich roli w sprawach UE, nadzór nad procesem politycznym na poziomie unijnym, a szczególnie w zakresie WPBiO, jest utrudniony³⁴.

W przypadku WPBiO uprawnienia kontrolne parlamentów w państwach członkowskich mają podwójny wymiar, ponieważ można je lokować w kontekście ustawodawstwa krajowego oraz uprawnień kontrolnych parlamentu narodowego w sprawach europejskich. Uprawnienia europejskie można uznać za czynnik zwiększania kompetencji kontrolnych parlamentu krajowego w odniesieniu do procesu decyzyjnego w ramach WPBiO. Jednak możliwości te i ich efektywność są w dużym stopniu zależne nie tyle od europejskich kompetencji parlamentu, ile od jakości ustawodawstwa krajowego w zakresie jego nadzoru nad użyciem siły militarnej w ogóle. Uprawnienia parlamentów w odniesieniu do kontrolowania polityki bezpieczeństwa i, zwłaszcza, użycia siły militarnej, co pozostaje domeną uprawnień egzekutywy, różnią się w państwach członkowskich UE wskutek często odmiennych tradycji militarnych, aktualnych percepcji zagrożeń czy wypracowanych mechanizmów udziału parlamentów³⁵. Przypadek Niemiec i ich specyficznej kultury bezpieczeństwa jest pod tym względem znamienny.

Analiza praktyk kontrolnych pokazała, że Bundestag rzadko czyni pełny użytek z „europejskiego” uprawnienia, co może być związane z różnymi okolicznościami. Szeroki zakres spraw, którymi zajmują się komisje parlamentarne może utrudniać pozyskiwanie informacji na temat operacji i mieć różne konsekwencje. Bundestag zajmuje się operacją już w momencie, kiedy Rada podjęła decyzję, a rząd uchwałę w tej sprawie. Komisja Spraw Zagranicznych może jednak wpływać na operację, dyskutując nad jej mandatem wcześniej i porozumiewając się z rządem³⁶. Jednak europejskie uprawnienia kontrolne jak dotąd niewiele wnoszą do wzmocnienia uprawnień kontrolnych Bundestagu w tej mierze. Przykładowo: funkcje kontrolne Komisji Spraw Europejskich są ograniczone, ponieważ nie może ona opóźniać ani mandatować stanowiska rządu federalnego w Radzie³⁷.

W związku z podejmowaniem decyzji o udziale Bundeswehry w operacjach europejskich nie ma za wiele możliwości poszerzenia udziału Bundestagu. Również w kwestii pogłębiania integracji europejskiej w dziedzinie obronności konstytutywne uprawnienie Bundestagu wynikające ze wspomnianej ustawy o współdziałaniu parlamentu pozostaje nienaruszone. W orzeczeniu dotyczącym

³⁴ A. Huff, *Executive privilege reaffirmed? Parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP*, „West European Politics” 2015, Vol. 38, Issue 2, s. 396–415.

³⁵ P.A. Mello, *National restrictions in multinational military operations: A conceptual framework*, „Contemporary Security Policy” 2019, Vol. 40, Issue 1, s. 38–55.

³⁶ Por. uwagi D. Schade, *Limiting or liberating*, *op. cit.*, s. 88–89.

³⁷ O. Hönl, *With a little help of the constitutional court: The Bundestag on its way to an active policy shaper*, [w:] *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, eds. C. Heffler, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015, s. 191–208.

Traktatu lizbońskiego Federalny Trybunał Konstytucyjny odniósł się do integracji obronnej i uznał kompetencje Bundestagu za „nienaruszalne przez integrację”³⁸, co oznaczało, że przenoszenie na UE uprawnień decyzyjnych w sprawach operacji jest niedopuszczalne³⁹. W ten sposób pole manewru dla pogłębionej integracji w ramach WPBiO zostało jasno wytyczone. Integracja w sferze obronności jest o tyle zgodna z ustawą zasadniczą, o ile Bundestag zachowa swoje konstytucyjne uprawnienia w sprawie delegowania Bundeswehry⁴⁰. Można byłoby zatem przyjąć *a rebours*, że polityczną konsekwencją uznania przez Niemcy zasady dzielonej odpowiedzialności w ramach integracji obronnej musiałoby stać się zaakceptowanie perspektywy modyfikacji konstytucyjnego uprawnienia Bundestagu. Byłoby to pod względem politycznym trudne do zrealizowania.

Jeszcze inny aspekt tej problematyki ujawnił się w latach 2013–2015 w toku szerszej dyskusji na temat reformy systemu decyzyjnego, jaka toczyła się na forum Bundestagu przy udziale specjalnej komisji parlamentarnej powołanej w tym celu oraz licznego grona ekspertów. Wówczas perspektywa spodziewanego coraz częstszego udziału Bundeswehry w misjach w ramach WPBiO mobilizowała zwolenników pragmatycznego podejścia i uproszczenia procedury decyzyjnej, a jednocześnie podniosły się głosy na rzecz poszerzenia jej podstaw legitymizacyjnych. Zaprezentowano w jej trakcie różne propozycje rozwiązania tej kwestii, które dotyczyły szczególnie ograniczenia zasięgu konstytucyjnego uprawnienia Bundestagu poprzez wyłączenie wymogu aprobowania przez niego wszystkich operacji unijnych⁴¹. Inny wariant proponował podejmowanie przez Bundestag ryczałtowej decyzji o udziale Bundeswehry w nieokreślonych jeszcze operacjach zintegrowanych oddziałów w ramach WPBiO („auf Vorrat”)⁴². Dotyczyłyby one jednak tylko grup bojowych (*Battle Groups*), które mają ściśle określony tryb działania (od 30 do 120 dni), dlatego nie odnosiłyby się do większych przedsięwzięć, jak budowa wspólnej obrony. W związku z tym nie zwiększałyby istotnie waloru sojusznictwa Niemiec. W 2015 r. odrzucona została przez rząd federalny również inna propozycja zawarta w dokumencie końcowym wspomnianej komisji. Dotyczyła ona postulatu poszerzenia zakresu europejskiego ustawowego⁴³ zobowiązania przekazywania informacji przez rząd federalny

³⁸ Das Fallrecht (DFR), BVerfGE 123, 267 – Lissabon, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. und 11. Februar 2009, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv123267.html> [dostęp: 16.07.2020].

³⁹ D. Wiefelspütz, *Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und das Wehrverfassungsrecht*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2010, H. 2, s. 73 i nast.

⁴⁰ J. Tafel, *op. cit.*, s. 14. Por. S. Simon, *Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen 2016, s. 133.

⁴¹ J. Tafel, *op. cit.*, s. 14.

⁴² Por. np. J. Varwick, *Zu hohe Hürden. Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit verlangt teilweisen Souveränitätsverzicht*, „Sicherheit und Frieden” 2012, Nr. 3, s. 230–231.

⁴³ Chodziło o ustawę gwarantującą prawo Bundestagu do partycypowania w sprawach unijnych, Gesetz über die Zusammenarbeit..., *op. cit.*

Bundestagowi w przypadku spodziewanego podjęcia przez Niemcy zobowiązania do udziału w operacji na forum Rady (poprzez szersze przekazywanie dokumentów UE ponad zobowiązanie dostarczania jedynie do wglądu projektów uchwał Rady w sprawie tzw. środków restrykcyjnych lub zorganizowania misji cywilnych lub wojskowych)⁴⁴.

Podsumowanie

Wielonarodowy kontekst operacji WPBiO stwarza nowe impulsy dla ich kontrolowania przez parlamenty krajowe państw członkowskich w sposób, który wykracza poza tradycyjne uprawnienia. Parlamenty dysponują dodatkowymi możliwościami kontrolnymi w stosunku do operacji unijnych na podstawie uprawnień dotyczących kontrolowania procesów decyzyjnych UE. W przypadku Bundestagu jest to ustawa o współpracy parlamentu i rządu federalnego w sprawach Unii Europejskiej z 2013 r.

Bundestag ma jednak ograniczoną rolę w kontrolowaniu procesu decyzyjnego WPBiO tą drogą z różnych powodów. Praktyki kontrolne na forum parlamentarnym pokazują, że rzadko czyni on pełny użytek z tego uprawnienia, co może być związane z różnymi okolicznościami, m.in. prymatem Komisji Obrony w tradycyjnym systemie decyzyjnym, ale także ostrożnym stanowiskiem egzekutywy, niechętniej np. poszerzaniu zakresu ciężącego na niej zobowiązania do konsultowania się z parlamentem w sprawach operacji WPBiO. Właśnie na skutek uwarunkowanego rodzimą kulturą bezpieczeństwa i specyficznego systemu zapewniającego pierwszeństwo uprawnienia konstytucyjnej zgody Bundestagu ujętego w ustawie o współdziałaniu parlamentem z 2005 r. tworzy się napięcie między wymogami konstytucyjnymi a politycznym celem integracji europejskiej w dziedzinie obronnej. Niemiecki system decyzyjny nie wykazuje braków demokratycznej prawomocności w WPBiO właśnie dzięki wcześniej rozbudowanym kompetencjom kontrolnym Bundestagu, w tym przede wszystkim przyznanemu mu prawu do wyrażania zgody *ex ante* na udział Bundeswehry w operacjach militarnych. Tak samo ze względu na wypracowany model legitymizacyjny konstytucyjnej zgody Bundestagu w przypadku postępującej integracji militarnej na szczeblu europejskim (hipotetycznie w kierunku europejskiej armii), ewentualność uszczuplenia jego kompetencji wydaje się trudna do wyobrażenia.

⁴⁴ Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5000, 16.06.2015, s. 45.

Bibliografia

- Auel K., Christiansen T., *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2015, No. 2.
- Besch S., *EU's Institutional Framework regarding Defence Matters*, European Parliament, 2020.
- Böcker J., Schwarz O., *Das doppelte Demokratiedefizit europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Paradox eines kontrafaktischen Legitimitätsmodells parlamentarischer Kontrolle*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2013, H. 1.
- Böhmer D.-D., *Militärische Mittel und Moral – für junge Deutsche kein Gegensatz*, „Welt am Sonntag”, 7.06.2020.
- Brose E., *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes*, „SWP-Studie” 2013, Nr. 18.
- Bundesministerium der Verteidigung, *Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020*, 14.07.2020, <https://www.bmvg.de/de/deutsche-eu-ratspraesidentschaft-2020-vorsitz-rat-eu> [dostęp: 16.07.2020].
- Das Fallrecht (DFR), BVerfGE 123, 267 – Lissabon, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. und 11. Februar 2009, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv123267.html> [dostęp: 16.07.2020].
- Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)*, Auswärtiges Amt, 6.01.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/-/201802> [dostęp: 16.07.2020].
- Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 19. Legislaturperiode, 2018, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b-8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> [dostęp: 16.07.2020].
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2018 zu dem Jahresbericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, (2018/2097(INI)), P8_TA(2018)0513, Straßburg, 12.12.2018, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0513_DE.html [dostęp: 16.07.2020].
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Verankerung eines Verfahrens zur Überprüfung von Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland), Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14025, 15.10.2019, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/140/1914025.pdf> [dostęp: 16.07.2020].
- European Commission, High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security Policy, *Joint Staff Working Document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact*, SWD(2019) 173 final, Brussels, 30.04.2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8962-2019-INIT/en/pdf> [dostęp: 16.07.2020].
- European Commission, *Reflection paper on the future of European defence*, COM(2017) 315, 7.06.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf [dostęp: 16.07.2020].
- European Commission, *White paper on the future of Europe*, COM(2017) 2025, 1.03.2017; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf [dostęp: 16.07.2020].

- Geschäftsordnung der Interparlamentarischen Konferenz zur Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/194578/30577157c6fbaea5ec06b97f464b87e5/Geschaeftsordnung-data.pdf> [dostęp: 16.07.2020].
- Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland Parlamentsbeteiligungsgesetz, 18.03.2005, <https://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html> [dostęp: 16.07.2020].
- Glatz R.L., Hansen W., Kaim M., Vorrath J., *Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel*, „SWP-Studie“ 2018, Nr. 7.
- Heidenkamp H., *Die strategische Notwendigkeit von Pooling & Sharing*, [w:] *Europa als Sicherheitspolitischer Akteur*, Hrsg. M. Staack, D. Krause, Budrich, Opladen 2014.
- Hellmich W., Kubica K., *Parlamentarische Kontrolle und politische Legitimation von Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] *Handlungsfähigkeit stärken – Stabilität schaffen; Überlegungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion*, Hrsg. R. Wagner, H.-J. Schaprian, Friedrich-Ebert-Stiftung, Magdeburg 2018.
- Hönig O., *With a little help of the constitutional court: The Bundestag on its way to an active policy shaper*, [w:] *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, eds. C. Heffler, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015.
- Huff A., *Executive privilege reaffirmed? Parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP*, „West European Politics“ 2015, Vol. 38, Issue 2.
- Kiesewetter R., Nick A., Vietz M., *Erklären, was wir außenpolitisch wollen. Zur Rolle des Parlaments in der strategischen Kultur*, „Internationale Politik“ 2017, Nr. 4.
- Legrand J., *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union*, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.1.2.pdf [dostęp: 16.07.2020].
- Major C., *Die Zukunft ist europäisch – oder gar nicht*, „Der Tagesspiegel“, 23.11.2015, <https://causa.tagesspiegel.de/politik/zukunft-der-bundeswehr/die-zukunft-ist-europaisch-oder-gar-nicht.html> [dostęp: 16.07.2020].
- Major C., Mölling Ch., *Das Weißbuch 2016 und deutsche Verteidigungspolitik*, [w:] *Dossier Deutsche Verteidigungspolitik*, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2015–2020, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiU8LaytObsAhWik4sKHZNBAAEQFjABegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fpdf_pdflib%2Fpdflib-199272.pdf&usq=AOvVaw1dq-zaTnaFtNiuFHwMgQyQ [dostęp: 16.07.2020].
- Malinowski K., *Parlamenty narodowe w Europie i ich uprawnienia w zakresie operacji międzynarodowych. Przypadek Niemiec*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego“ 2018, nr 2.
- Maull H.W., *Deutsche Außenpolitik nach der „Review 2014“: Zivilmacht 2.0?*, „Zeitschrift für Politik“ 2015, Nr. 3.
- Mello P.A., *National restrictions in multinational military operations: A conceptual framework*, „Contemporary Security Policy“ 2019, Vol. 40, Issue 1.
- Mello P.A., Peters D., *Parlamente in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Parlamentarische Kontrolle von Streitkräfteeinsätzen im Licht der Forschung*, „Sicherheit und Frieden“ 2017, Nr. 2.

- Parlamentarische Beteiligung bei Auslandseinsätzen von Streitkräften. Untersuchungen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien*, WD 2 - 3000 - 173/18, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2018.
- Peters D., Wagner W., Glahn C., *Parliamentary Control of Military Missions The Case of the EU NAVFOR Atalanta*, „RECON Online Working Paper” 2011, Nr. 24.
- Peters D., Wagner W., *Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich*, „Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation” 2012, Vol. 87, No. 2–3.
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Unijna współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/> [dostęp: 16.07.2020].
- Schade D., *Limiting or liberating? The influence of parliaments on military deployments in multinational settings*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2018, Vol. 20, Issue 1.
- Schade D., *Parlamentarische Kontrolle durch Vernetzung? Eine kritische Analyse der Rolle der Interparlamentarischen Konferenz für die GASP/GSVP*, „integration” 2019, Bd. 42, Nr. 2.
- Simon S., *Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen 2016.
- Sjursen H., *Not so intergovernmental after all? On democracy and integration in European foreign and security policy*, „Journal of European Public Policy” 2011, Vol. 18, Issue 8.
- Tafel J., *Von der Parlamentsarmee zur europäischen Armee? Verfassungsrechtliche Perspektiven einer Integration der Bundeswehr*, „Göttinger Rechtszeitschrift” 2018, Nr. 1.
- The European Union in a changing global environment; A more connected, contested and complex world*, https://eucivcap.files.wordpress.com/2017/03/20150625-european_union_changing_global_environment-more_connected_contested_complex_world.pdf [dostęp: 16.07.2020].
- Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5000, 16.06.2015.
- Varwick J., *Neues Einsatzrecht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15.10.2014.
- Varwick J., *Zu hohe Hürden. Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit verlangt teilweisen Souveränitätsverzicht*, „Sicherheit und Frieden” 2012, Nr. 4.
- Wiefelspütz D., *Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und das Wehrverfassungsrecht*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2010, H. 2.
- Wiefelspütz D., *Die parlamentarische Kontrolle von Militär und Sicherheitspolitik*, „Die Friedens-Warte” 2012, Bd. 87, Nr. 2–3.

The Scrutiny Powers of the Bundestag in View of Germany's Participation in the Common Security and Defense Policy

The progressing military integration of the EU may become an impulse to undertake changes aimed at increasing the scope of participation of national parliaments in the Member States in decision-making processes concerning the delegation of armed forces. In the decision-making system in Germany, the Bundestag has clearly developed constitutional control powers, which is the result of a specific political and military culture and the still reserved attitude towards the use of military force. Member State parliaments also have additional powers of scrutiny based on their powers to scrutinize EU decision-making. The Bundestag has a limited role in scrutinizing the CSDP decision-making process in this way for a variety of reasons. Realization of the political goal of European integration in the field of defense (both in the form of military operations and a defense union) would require modifying the Bundestag's scrutiny powers. Modifying the decision-making system is important for legitimacy and pragmatic reasons if Germany intends to continue the expansion of the CSDP.

Key words: Bundestag, Bundeswehr, Common Security and Defense Policy, Germany, European Union

Uprawnienia kontrolne Bundestagu w perspektywie udziału Niemiec we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony

Postępująca integracja militarna UE może stać się impulsem do podjęcia działań na rzecz zwiększenia zakresu partycypacji parlamentów krajowych państw członkowskich w procesach decyzyjnych dotyczących delegowania sił zbrojnych. W systemie decyzyjnym w Niemczech wyraźnie wykształcone konstytucyjne kompetencje kontrolne posiada Bundestag, co jest rezultatem specyficznej kultury polityczno-militarnej i nadal powściągliwego stosunku do użycia armii. Parlamente państw członkowskich dysponują także dodatkowymi możliwościami kontrolnymi na podstawie swoich uprawnień dotyczących kontrolowania procesów decyzyjnych w UE. Bundestag ma ograniczoną rolę w weryfikowaniu procesu decyzyjnego WPBiO tą drogą z różnych powodów. Realizacja politycznego celu integracji europejskiej w dziedzinie obronnej (zarówno w formie operacji militarnych, jak i unii obronnej) wymagałaby zmodyfikowania uprawnień kontrolnych Bundestagu. Zmiana systemu decyzyjnego jest ważna ze względów legitymizacyjnych oraz pragmatycznych, jeśli Niemcy zamierzają kontynuować rozbudowę WPBiO.

Słowa kluczowe: Bundestag, Bundeswehra, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Niemcy, Unia Europejska

