



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 86 (331) • 30 listopada 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Udział sił zbrojnych w misjach poza granicami państwa – nowe ustawodawstwo Hiszpanii

Beata Wojna

W miarę jak zwiększa się udział Polski w misjach pokojowych, wzrost roli parlamentu w procesie podejmowania decyzji o wysłaniu wojska poza granice państwa może okazać się koniecznością, zwłaszcza jeśli dojdzie do wewnętrznej debaty na temat zasadności polskiego zaangażowania. Przyjęcie rozwiązań podobnych do tych, jakie zostały wprowadzone w Hiszpanii, może stanowić wówczas jedną z opcji do rozważenia. Chociaż ograniczają one swobodę działania władzy wykonawczej, zwiększenie udziału parlamentu w procesie decyzyjnym gwarantuje większą legitymizację decyzji.

Zmiany legislacyjne. Na początku listopada hiszpański parlament przyjął nową ustawę o obronie narodowej, która zgodnie z intencją rządu, wnioskodawcy projektu, zastępuje ustawę obowiązującą od 1980 r. Wprowadza ona między innymi zmiany w procesie podejmowania decyzji dotyczących misji sił zbrojnych poza granicami państwa oraz określa warunki uczestniczenia w misjach niezwiązanych bezpośrednio z obroną Hiszpanii.

W ustawodawstwie hiszpańskim (zarówno w konstytucji z 1978 r., jak i w ustawie o obronie narodowej z 1980 r.) brak było unormowań dotyczących udziału sił zbrojnych w misjach poza granicami państwa. W sytuacji rosnącego od 1989 r. zaangażowania Hiszpanii w działania tego rodzaju (w ciągu ostatniego roku 3500 hiszpańskich żołnierzy przebywało w Afganistanie, Haiti, Kosowie) wprowadzenie unormowań prawnych już od kilku lat wydawało się konieczne. Przełomem okazał się jednak dopiero udział w misji w Iraku. Wywołał on sprzeciw ówczesnej opozycyjnej, a obecnie rządzącej Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej oraz większości społeczeństwa. Również rosnąca w ostatnich dwóch latach liczba ofiar wśród hiszpańskich żołnierzy przyczyniła się do przyspieszenia prac nad ustawodawstwem dotyczącym misji poza granicami państwa.

Przed przyjęciem ustawy główną rolę w procesie decyzyjnym w tym zakresie odgrywał premier. Na jego wniosek wydawał decyzję (*Real Decreto*) król, jako głowa państwa. Kompetencje parlamentu wynikające z jego funkcji ustawodawczej, kontrolnej i budżetowej w praktyce nie pozwalały na udział w etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o wysłaniu sił zbrojnych poza granice państwa, zwłaszcza jeśli rząd nie był zainteresowany opinią parlamentu.

Nowa ustawa zobowiązuje rząd, by przed podjęciem decyzji o udziale w misji uzyskał zgodę parlamentu. Uzupełnione zostały również mechanizmy kontrolowania działań rządu, który będzie miał obowiązek systematycznego zdawania sprawozdań z rozwoju misji. Dzięki tym postanowieniom zwiększa się rola parlamentu w procesie podejmowania decyzji. Ustawa dopuszcza jednak, jeśli sytuacja będzie tego wymagała, podjęcie decyzji o udziale w misji poza granicami państwa bez uprzedniego uzyskania zgody parlamentu, chociaż zobowiązuje rząd do jak najszybszego dopełnienia formalności.

Nowa ustawa określa również warunki udziału sił zbrojnych w misjach poza granicami państwa. Hiszpańskie siły zbrojne będą mogły uczestniczyć w misjach realizowanych w zgodzie z Kartą NZ i zasadami prawa międzynarodowe-

go, organizowanych w celach obronnych, humanitarnych, stabilizacyjnych lub utrzymania i zabezpieczenia pokoju, oraz opartych na podstawach prawnych takich jak: bezpośrednia prośba pochodząca od rządu państwa, na którego terytorium misja jest planowana, rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ, lub decyzja organizacji międzynarodowych, których Hiszpania jest członkiem, w szczególności UE i NATO.

W nowej ustawie znalazła odzwierciedlenie praktyka stosowana w Hiszpanii przed jej udziałem w misji irackiej. Projektodawcy dążyli jednocześnie do tego, aby uniknąć zaangażowania w misje, które podobnie jak w przypadku Iraku, mogłyby stać się przyczyną wewnętrznych konfliktów i sporów interpretacyjnych. Ustawa wyklucza więc udział hiszpańskich sił zbrojnych w działaniach, które wprawdzie ze względu na realizowane cele obronne, humanitarne, stabilizacyjne lub utrzymania i zabezpieczenia pokoju mogłyby zostać zakwalifikowane jako misje poza granicami państwa, ale są podejmowane przez państwo lub grupę państw bez zgody organizacji międzynarodowych (głównie ONZ, UE, NATO).

Implikacje. Postanowienia odnoszące się do roli parlamentu w procesie decyzyjnym oraz warunków udziału sił zbrojnych nie spowodują z pewnością zmniejszenia zaangażowania hiszpańskich żołnierzy w misjach poza granicami państwa. Rozwiązania zawarte w ustawie mają bowiem charakter ogólny – dotyczy to zwłaszcza warunków udziału sił zbrojnych w misjach poza granicami państwa. Ograniczenie kompetencji premiera w zakresie podejmowania decyzji także nie stanie się przeszkodą do udziału Hiszpanii w misjach. Przykład Holandii, która mimo bardzo restrykcyjnego ustawodawstwa uczestniczyła w misji irackiej, wskazuje, że procedury nie muszą mieć decydującego wpływu na podjęcie decyzji o zaangażowaniu sił zbrojnych.

Przeciwnicy zwiększania roli parlamentu w podejmowaniu decyzji o wysłaniu wojsk poza granice państwa argumentują, że w kwestiach związanych z polityką bezpieczeństwa władza wykonawcza nie powinna być ograniczona procedurami, które opóźniają podjęcie decyzji. Zwolennicy większej roli parlamentu wskazują jednak, że w przypadku misji poza granicami państw rzadko wymagane są natychmiastowe działania. Poza tym, nawet jeśli są one konieczne, to władza wykonawcza zawsze może zadecydować o wysłaniu wojsk, dopełniając w późniejszym okresie procedury parlamentarnej. Niewątpliwą korzyścią z udziału władzy ustawodawczej w takim procesie decyzyjnym jest natomiast zminimalizowanie konfliktów między siłami politycznymi podczas misji. Większa legitymizacja decyzji ogranicza możliwość nagłego wycofania wojsk, jak to miało miejsce w przypadku Hiszpanii. Zmniejsza się również prawdopodobieństwo napięć między państwami uczestniczącymi w misji, a to sprzyja jej powodzeniu. Udział parlamentu w podejmowaniu decyzji powoduje także, że wśród społeczeństwa wzrasta akceptacja zaangażowania sił zbrojnych.

Wnioski. Hiszpania, wprowadzając obowiązek uzyskania przez rząd zgody parlamentarnej przed wysłaniem wojsk poza granice państwa, dołączyła do grupy państw UE, w których parlament odgrywa aktywną rolę w procesie podejmowania takiej decyzji. Również w Austrii, Danii, Holandii, Niemczech, Włoszech, Czechach i na Węgrzech konieczne jest uzyskanie zgody parlamentu jeszcze przed rozpoczęciem misji, a tylko w szczególnych przypadkach bezpośrednio po rozpoczęciu. W niektórych państwach unijnych rozwiązania dotyczące udziału parlamentu w procesie decyzyjnym idą nawet dalej niż te, które zostały przyjęte w Hiszpanii. W Niemczech, Danii i Holandii parlament zatwierdza także budżet, zasady realizowania oraz czas trwania misji.

Podobnie jak w Hiszpanii, w innych państwach UE wewnętrzne kontrowersje wokół udziału w misji przyczyniły się do zwiększenia roli parlamentu. W Holandii, w kontekście ustalania odpowiedzialności za masakrę w Srebrenicy w 1995 r., został zwiększony udział parlamentu w określaniu zasad realizowania misji oraz ryzyka, jakie mogą ponieść uczestniczący w niej żołnierze. Błędem byłoby prawdopodobnie wyciąganie zbyt daleko idących wniosków co do ogólnych tendencji w zakresie włączania parlamentu w podejmowanie decyzji o udziale w misjach na przykładzie Holandii i Hiszpanii. Mimo to wszelkie zmiany w ustawodawstwie dotyczącym misji poza granicami państwa zasługują na szczególną uwagę w Polsce, gdzie decyzję o użyciu wojsk poza granicami państwa (w tym o udziale w misjach pokojowych) podejmuje Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, informując niezwłocznie o tym marszałków Sejmu i Senatu. Coraz częstszy udział Polski w operacjach poza granicami państwa powoduje, że zwiększenie roli parlamentu w procesie decyzyjnym może okazać się koniecznością, zwłaszcza jeśli dojdzie do wewnętrznej debaty na temat zasadności polskiego zaangażowania. Rozwiązania zaproponowane w Hiszpanii mogą stanowić wówczas jedną z opcji do rozważenia. Chociaż zwiększenie roli parlamentu w procesie decyzyjnym ogranicza swobodę władzy wykonawczej w zakresie decydowania o udziale w misjach pokojowych, niewątpliwą korzyścią z takiego rozwiązania jest zwiększenie legitymizacji podejmowanej decyzji.