

UMOWY PARYSKIE I KONSTYTUCJA NIEMIECKIEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ

Każde państwo, zawierając umowę międzynarodową, dostosować musi swoje prawo wewnętrzne do obowiązków płynących z tej umowy. Z reguły wchodzi tutaj w rachubę zmiany w ustawodawstwie lub stanowienie nowych norm ustawowych, ale niemal zawsze w ramach ustawodawstwa zwykłego. Rzadko się zdarza, że umowa międzynarodowa sprawia, iż państwo-strona winno także zmodyfikować swoje przepisy konstytucyjne. Przypadek taki zaszedł w stosunku do Niemieckiej Republiki Federalnej, gdy podpisała ona i ratyfikowała umowy paryskie z 23 października 1954 r. dotyczące zmiany położenia prawnego Republiki oraz jej udziału w sojuszach zachodnich, mianowicie w Unii Zachodnio-Europejskiej i w Organizacji Paktu Atlantyckiego¹. Fakt, że po przyjęciu umów paryskich trzeba było dokonać licznych i ważnych zmian oraz uzupełnień w bońskiej ustawie zasadniczej z 23 maja 1949 r. (konstytucji, *Grundgesetz*)² świadczy o tym, iż umowy te w sposób istotny wpływają na politykę zarówno zagraniczną, jak wewnętrzną rządu w Bonn. Słusznie więc podkreślił poseł socjaldemokratyczny Arndt w Bundestagu, że m. i. „na skutek umów paryskich z ubiegłego roku nastąpił podstawowy zwrot w sytuacji konstytucyjnej w Niemczech“³.

Od 6 maja 1955 r. Republika Federalna jest stroną w Pakcie Brukselskim i w Pakcie Atlantyckim. Są to umowy sojusznicze. Udział w sojuszu zakłada, że każdy partner w przymierzu obowiązany jest utrzymywać takie siły zbrojne, które co do swej ilości i jakości stać będą w proporcji do jego potencjału gospodarczego. Jeśli bowiem sojusznik nie ma w ogóle sił zbrojnych albo siły te nie są wystarczające, nie może on, gdy się *casus foederis* pojawi, wywiązać się z obowiązków płynących z przymierza. Niemiecka Republika Federalna jeszcze w 1955 r. nie miała armii. Pewne formacje zbrojne, powołane wcześniej przez władze zachodnio-niemieckie (np. policja, straż graniczna), nie byłyby w stanie zastąpić sił zbrojnych, a tym samym wykonać zobowiązań wojskowych Republiki, wynikających z umów paryskich. Tak więc przystępując do umów sojuszniczych Republika Federalna automatycznie zobowiązała się, że powoła do życia regularne siły zbrojne. Wśród umów paryskich znajduje się dokument, który *expressis verbis* formułuje ten obowiązek. Dokumentem tym jest protokół nr II w sprawie sił zbrojnych Unii Zachodnio-Europejskiej⁴.

¹ Teksty: *Am. Journ. of Int. Law*, t. 49 (1955), Suppl., s. 55—146.

² Tekst: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Staatsrechtlich erläutert von Friedrich Giese* (1949). Przekład polski: Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz „Ustawa zasadnicza“ z Bonn z wstępem Konstantego Grzybowskiego (1950).

³ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 63 z 14 marca 1956 r., s. 6.

Art. 1 ust. 1 tego protokołu odsyła do specjalnego porozumienia dołączonego do traktatu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej z 1952 r., ustalając m. i. wielkość zachodnio-niemieckich sił zbrojnych. Wprawdzie z ustępu 3 tegoż artykułu wynika, że liczby przyjęte dla każdego z członków Unii Zachodnio-Europejskiej oznaczają górną granicę i że państwo zainteresowane nie ma obowiązku dojść do tej granicy, rozbudowując swoją armię. Tak przynajmniej przedstawia się rzecz w świetle opublikowanych i dostępnych umów międzynarodowych. Z drugiej jednak strony nie podlega wątpliwości fakt, że po pierwsze, każdy członek Unii, zatem także Republika Federalna musi mieć siły zbrojne, oraz po drugie, siły te w przypadku Republiki muszą być takie, żeby mogła ona odegrać rolę wojskową, którą jej wyznacza Organizacja Paktu Atlantyckiego. Ta zaś rola wskazuje, że siły zbrojne Republiki dojdą do limitu górnego, tj. obejmą 12 dywizji, a także lotnictwo i marynarkę wojenną w określonej sile (razem ok. $\frac{1}{2}$ miliona ludzi)⁵.

Organizując siły zbrojne Republika Federalna musi oznaczyć ich pozycję w swym prawie wewnętrznym, w szczególności jakie są kompetencje naczelnych organów związkowych wobec armii. Stąd pojawiają się odpowiednie zmiany lub nowe przepisy w ustawie zasadniczej.

Modyfikacje jednak konstytucyjne nie ograniczają się do tego zagadnienia. Skoro tylko Republika Federalna zorganizuje własne siły zbrojne, wówczas stanie się dla swych sojuszników partnerem pełnowartościowym, ponieważ praktycznie zdolna będzie — w razie potrzeby — wykonać zadania wojskowe stojące przed Unią Zachodnio-Europejską i Organizacją Paktu Atlantyckiego. Tak więc w ustawie zasadniczej należało wskazać, jakie organa mogą ogłaszać stan wojny pomiędzy Republiką a innym państwem. Dotąd brak było w Niemczech zachodnich przepisów konstytucyjnych w tej dziedzinie, dopóki bowiem Republika nie była stroną w sojuszach i nie miała własnych sił zbrojnych, jej udział w zatargu zbrojnym był możliwością tylko teoretyczną.

Niniejszy artykuł przedstawia krótko treść zmian dokonanych w ustawie

⁴ Tekst: *Am. Journ. of Int. Law*, t. 49 (1955), Suppl., s. 131—134.

⁵ Zagadnienie, czy Republika ma obowiązek, czy też prawo stworzyć siły zbrojne liczące 500 000 ludzi, wywołało spór w kwietniu między koalicją rządową w Bonn a stronnictwem socjaldemokratycznym. Wysocy przedstawiciele NATO, przebywający wówczas w Bonn (naczelnym dowódcą na obszarze Atlantyku adm. Wright i dowódcą sił sojuszniczych w Europie środkowej marsz. Juin), nie dali się wciągnąć w dyskusję na ten temat, co wskazuje, że rozstrzygnięcie jest sprawą równie delikatną jak wątpliwa. Mimo to rzecznik ministerstwa obrony na konferencji prasowej w dniu 16 kwietnia br. mówił o obowiązku, którego przedmiotem jest utworzenie armii 500-tysięcznej. Na posiedzeniu w dniu 18 tegoż miesiąca gabinet związkowy potwierdził swe przekonanie, że Republika obowiązana jest z mocy umów paryskich stworzyć taką armię. Minister obrony Blank dodał, że zobowiązania paryskie obejmują przynajmniej powszechną służbę wojskową, ponieważ bez niej nie dałoby się pozyskać dla armii tak znacznej liczby osób, *Times* z 17 i 19 kwietnia 1956 r., s. 8. Wg sprawozdania w *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 92 z 19 tegoż miesiąca, s. 3, min. Blank miał wprost stwierdzić, że specjalne porozumienie z 1952 r. nakłada na Republikę obowiązek wprowadzenia powszechnej służby wojskowej. Ze stanowiskiem ministra polemizował poseł Erler (SPD), tamże, nr 93, s. 3. Widać więc, że również inny aktualny zatarg między koalicją rządową a opozycją, mianowicie, czy stworzyć armię tylko zawodową (propozycja SPD), czy też wprowadzić powszechną służbę wojskową, ma punkt oparcia w prawie międzynarodowym.

zasadniczej na podstawie uchwały Bundestagu z 6 marca br.⁶ i uchwały Bundesratu z 16 tegoż miesiąca⁷. Poprawki wprowadzono do art. 1 ust. 3, art. 12, art. 36, art. 49, art. 60 ust. 1, art. 96 ust. 3, art. 137 ust. 1 i art. 143. Ponadto włączono do ustawy zasadniczej osiem nowych artykułów: art. 17a, art. 45a, art. 45b, art. 59a, art. 65a, art. 87a, art. 87b i art. 96a⁸. Uchwały te, wymagające dla swej ważności zgody $\frac{2}{3}$ członków Bundestagu i większości $\frac{2}{3}$ głosów w Bundesracie (art. 79 ust. 2 ustawy zasadniczej), zapadły przy aprobacie Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), aczkolwiek jednocześnie SPD głosowała przeciwko zwykłemu ustawodawstwu wojskowemu (*Soldatengesetz*). Jest to jeden z przykładów ustosunkowania się Socjaldemokratycznej Partii Niemiec do całej sprawy udziału Niemiec w umowach paryskich. Partia ta krytykuje i zwalcza ów udział, mając na widoku korzyści przede wszystkim wyborcze. Z drugiej strony (w swej większości) oświadcza ona przy różnych okazjach swą lojalność dla zobowiązań międzynarodowych Republiki, a nawet — jak w przypadku zmian w ustawie zasadniczej — współdziała z obozem rządzącym w Bonn, ułatwiając realizację umów paryskich w prawie wewnętrznym Republiki⁹.

Natomiast artykuł nie referuje poprawek do ustawy zasadniczej przyjętych na podstawie ustawy z 26 marca 1954 r., tj. jeszcze wówczas, kiedy powstanie sił zbrojnych w Niemczech zachodnich miało się odbyć w ramach Europejskiej Wspólnoty Obronnej. O tych poprawkach wspomniano już na łamach Przeglądu Zachodniego¹⁰. Poprawki ówczesne miały, rzecz jasna, ścisły związek z militaryzacją. Właśnie z nimi wiąże się początek zagadnień wojskowych w zachodnio-niemieckim prawie konstytucyjnym. W szczególności poprawki z 1954 r. stwarzały podstawę konstytucyjną dla przyszłego ustawodawstwa wojskowego i pozwoliły, aby ustawa zwykła wprowadziła obowiązek powszechnej służby wojskowej.

1. Rozpoczęcie i zakończenie wojny. W dzisiejszym prawie międzynarodowym każde państwo może toczyć wojnę z drugim państwem

⁶ 390 głosami przeciwko 20; *Times* z 7 marca 1956 r., s. 8, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 57 z tegoż dnia, s. 1. Stenogram z dyskusji w parlamencie, tamże, nr 63 z 14 marca 1956 r., s. 6—7.

⁷ Jednomyślnie; tamże, nr 66 z 17 marca 1956 r., s. 1, oraz *Times* z tegoż dnia, s. 3. Patrz także artykuł redakcyjny w *Timesie* pt. „New Allegiance“.

⁸ Tekst: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 57 z 7 marca 1956 r., s. 4. Przekład rosyjski z krótkim wyjaśnieniem: *Mieżdunarodnaja Żizń*, 1956, nr 4, s. 156—159.

⁹ Spośród 20 głosów, które w Bundestagu padły przeciwko poprawkom konstytucyjnym z 6 marca br., wszystkie należały do posłów socjaldemokratycznych. Warto zaznaczyć, że ok. 50 posłów z SPD w ogóle nie przyszło na to posiedzenie parlamentu. Reszta frakcji socjaldemokratycznej głosowała za poprawkami; wstrzymujących się od głosu nie było. „Die staatspolitische Haltung der Sozialdemokraten muss man voll anerkennen. Sie wird dadurch nicht verringert, dass ihr Sprecher, der Abgeordnete Arndt, es leidenschaftlich ablehnte, von einer gemeinsamen Wehrgesetzgebung und von einer Einigung mit den Sozialdemokraten über die Bundeswehr zu sprechen“ — pisała w artykule redakcyjnym *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 57 z 7 marca 1956 r., s. 1. Jeśli chodzi o całość stosunku opozycji do zobowiązań wojskowych Republiki Federalnej, patrz cz. III artykułu pt. „Niemiecka Republika Związkowa i Pakt Atlantycki“, *Życie i Myśl* 1956, nr 2.

¹⁰ Nr 3—4, s. 589 i nr 5—6, s. 256 z 1954 r. (A. J. Kamiński, *Kronika Niemiec współczesnych — Życie polityczne*).

tylko w trzech przypadkach: 1) działając w obronie własnej, 2) w obronie napađniętego sojusznika oraz 3) współdziałając w akcji zbrojnej prowadzonej przeciwko agresorowi przez organizację międzynarodową¹¹. Powyższe ograniczenia ciążą także na Niemieckiej Republice Federalnej, ponieważ należą do norm powszechnego prawa międzynarodowego. Decydując się na to, że powstaną zachodnio-niemieckie siły zbrojne oraz że Republika wejdzie w skład niektórych sojuszków zachodnich, rząd boński oświadczył, iż „zgadza się prowadzić swą politykę według zasad ujętych w Karcie Narodów Zjednoczonych“ (art. 3 ust. 1 układu ogólnego)¹². Tę deklarację powtarza część V aktu końcowego konferencji londyńskiej z 3 października 1954 r.¹³, przy czym rząd Republiki dodaje, że „przyjmuje zobowiązania zawarte w art. 2“ Karty. Akt londyński głosi dalej, że „w szczególności Niemiecka Republika Federalna zobowiązuje się, iż nigdy nie przeprowadzi zjednoczenia Niemiec lub zmiany obecnych granic Niemieckiej Republiki Federalnej przy użyciu środków przemocy oraz że będzie załatwiać sposobami pokojowymi wszystkie kwestie sporne powstające w danym razie między Republiką Federalną a innymi państwami“. Trzy mocarstwa zachodnie przyjęły do wiadomości deklarację Republiki, a nieco później uczynili to pozostali członkowie Organizacji Paktu Atlantyckiego. Przytoczone wyjątki z aktu końcowego konferencji londyńskiej mają znaczenie dla omawianych tutaj zagadnień. Przyjmując bowiem obowiązki płynące z art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych, Republika m. i. zobowiązuje się powstrzymać „w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości któregośkolwiek państwa“. Zakaz ten idzie dalej niż ciążący już przedtem na Republice zakaz uciekania się do wojny, ponieważ zabrania jej sięgać do jakichkolwiek form siły, wiemy zaś, że termin „siła“ obok wojny obejmuje także inne środki przemocy¹⁴.

Dopiero przyszłość okaże, jaka jest i będzie wartość praktyczna tych wszystkich obowiązków ciążących na Republice, jeśli chodzi o uciekanie się do wojny. Rozwijający się w Republice rewizjonizm oraz udział Republiki w Organizacji Paktu Atlantyckiego mogą tutaj nasuwać wątpliwości i obawy. Z różnych jednak powodów prawnik winien pamiętać o obowiązkach Republiki w dziedzinie wojny, płynących z prawa międzynarodowego. Jeśli zaś chodzi o temat niniejszego artykułu, to nowe przepisy konstytucyjne wychodzą właśnie z tych obowiązków i są tak sformułowane, jak gdyby Republika zawsze chciała lojalnie ich przestrzegać. Prawdopodobnie efekt tak ujętych norm obliczony jest również na zagranicę, by usunąć stale pojawiające się obawy co do zamiarów Niemiec zremilitaryzowanych.

Nowy art. 59a w ustawie zasadniczej ani razu nie posługuje się terminami „wojna“, „stan wojny“ czy „wypowiedzenie wojny“. W ich miejsce wprowadza termin nie znany dotąd w niemieckim prawie konstytucyjnym: „przypadek

¹¹ Wojny narodowo-wyzwoleńcze też są dozwolone, ale z reguły prowadzi je nie jedno państwo przeciwko drugiemu, lecz grupa ludnościowa (naród) przeciwko państwu.

¹² Tekst: *Am. Journ. of Int. Law*, t. 49 (1955), Suppl., s. 57—61.

¹³ Tekst: *Europa Archiv*, t. 9 (1954), s. 6978—6987.

¹⁴ Por. Przegląd Zachodni 1955, nr 5—6, s. 107—109.

obrony“ (*Verteidigungsfall*). Tak więc ustawodawca konstytucyjny w Bonn zakłada, że jeśli Republika Federalna uwikła się w konflikt zbrojny, to z jej strony może to być tylko działalność o charakterze obronnym. Takie przepisy konstytucyjne niewątpliwie są logiczną konsekwencją tych obowiązków, które w zakresie uciekania się do wojny nakłada na Republikę prawo międzynarodowe. Ale dopiero rozwój wydarzeń pozwoli sprawdzić ich wartość praktyczną. Dziś art. 59a jest jeszcze przepisem zbyt świeżym, aby można było formułować jakiegokolwiek przewidywania dot. jego roli. Nie trzeba dodawać, że samo brzmienie tego artykułu wskazuje na kierunek przeciwny do tego, w którym dotąd kroczył imperializm niemiecki. Jest sprawą przyszłości, czy zobowiązania międzynarodowe Republiki i oparty na nich art. 59a ustawy zasadniczej nie okażą się znowu zespołem norm, który nie ma nic wspólnego z praktyką niemiecką.

Organem, stwierdzającym, że zachodzi przypadek obrony, a zatem trzeba użyć sił zbrojnych przeciwko obcemu państwu, jest Bundestag. Uchwała w tej sprawie zapada zwykłą większością głosów i ogłasza ją prezydent Republiki Federalnej. Ma on tutaj szczególne kompetencje, wówczas gdy „niepokonalne przeszkody“ spowodują, że Bundestag nie może się zebrać, a zwłoka grozi niebezpieczeństwem. Jeśli te warunki zachodzą, prezydent ma obowiązek naradzić się z przewodniczącymi obu izb, a następnie za kontrasygnatą kanciera może stwierdzić i ogłosić, że zachodzi *Verteidigungsfall*. Dopiero gdy nastąpi ogłoszenie o tym przypadku, głowa państwa może składać oświadczenia ze skutkiem prawnomiędzynarodowym dotyczące się stanu wojny (wypowiedzenie wojny, ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem wojny, notyfikacja państw neutralnych).

O zawarciu pokoju decyduje ustawa federalna. Prezydent nie ma tutaj w żadnych okolicznościach jakiegokolwiek kompetencji zastępczych, w przeciwieństwie do początku wojny.

2. Parlament a siły zbrojne. Poprawki do ustawy zasadniczej uchwalone w 1956 r. określiły stosunek pomiędzy Bundestagiem a organizowanymi w Republice siłami zbrojnymi. Zagadnienie to wywołało wiele sporów i dyskusji w komisjach parlamentarnych, jeszcze zanim projekt poprawek znalazł się na porządku obrad parlamentu. Sprawą szczególnie delikatną był przyszły stosunek między parlamentem a ministrem obrony. O aktualności tego zagadnienia świadczył zatarg, który w styczniu br. wynikł między radą seniorów w parlamencie a min. Blankiem z powodu niezaproszenia przez ministra członków prezydium parlamentu do Andernach na pierwszy przegląd wojsk Republiki. Rzecz jasna, iż w tym konflikcie nie chodziło o sprawy ceremonialne, lecz o pominięcie parlamentu, co na przyszłość mogło nasuwać rozmaite obawy¹⁵.

Pewne uprawnienia Bundestagu wobec sił zbrojnych płyną już z przedstawionego nowego art. 59a w ustawie zasadniczej. Kto bowiem decyduje o tym, że zachodzi „przypadek obrony“, ten przesądza użycie sił zbrojnych. Tutaj jednak, pisząc o stosunku między Bundestagiem a siłami zbrojnymi, mamy na myśli podział określonych funkcji wobec armii między organ ustawodawczy a organa rządowe. Zgodnie z informacyjnym charakterem tego artykułu, szki-

¹⁵ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 15 z 18 stycznia 1956 r., s. 1.

cujemy jedynie powyższy problem, jakkolwiek zasługuje on na gruntowną analizę ze strony znawców prawa państwowego.

Gdy sprawa poprawek do ustawy zasadniczej w wyniku umów paryskich stała się przedmiotem prac parlamentarnych, Socjaldemokratyczna Partia Niemiec sformułowała projekt, żeby minister obrony (jako zwierzchnik sił zbrojnych w czasach pokojowych) podlegał kontroli Bundestagu. Kontrola ta — według propozycji socjaldemokratów — polegać miała na tym, że jeśli większość parlamentu uchwali ministrowi obrony wotum nieufności, wówczas kanclerz składa prezydentowi wniosek o odwołanie ministra, a prezydent wniosek ten spełnia¹⁶. Projekt więc socjaldemokratyczny zmierzał do tego, żeby wprowadzić wyjątek od reguły, sformułowanej w art. 65 i 67 ustawy zasadniczej, że wotum nieufności parlament może uchwalić tylko kanclerzowi i że jedynie kanclerz odpowiada bezpośrednio przed parlamentem. Podczas debaty w parlamencie w dniu 6 marca br. projekt powyższy został poddany dyskusji formalnie jako wniosek Bloku Ogólnoniemieckiego (GB/BHE)¹⁷, popierany, rzecz jasna, przez frakcję socjaldemokratyczną.

Wysuwając ten projekt opozycja chciała możliwie silnie uzależnić ministra obrony i podległą mu armię od parlamentu. Przez to samo opozycja w dużym stopniu uniezależniła ministra obrony od kanclerza, co z kolei osłabiało pozycję szefa rządu, skoro w tak ważnej dziedzinie jak sprawy wojskowe właściwy minister musiałby się liczyć nie tyle ze zdaniem kanclerza, ile organu ustawodawczego. Opozycja więc zmierzała do tego, aby z góry wyłączyć powstanie warunków, w których siły zbrojne Republiki przekształciłyby się w „armię kanclerską“. Nie bez wpływu na projekt opozycyjny była także sytuacja, jaka wytworzyła się w rządzie związkowym w pierwszym kwartale bieżącego roku. Mianowicie po wycofaniu poparcia dla swych dwóch ministrów przez frakcję Bloku Ogólnoniemieckiego (jeszcze w 1955 r., sprawa Oberländera i Krafta) oraz dla swych 4 ministrów przez frakcję liberalną Dehlera (FDP, m. i. dla wicekanclerza Blüchera) — sześciu członków rządu od pewnego momentu pozostawało w nim wbrew życzeniu tych frakcji, z których pierwotnie wyszli. Byli oni więc członkami rządu tylko dzięki stanowisku kanclerza, mającego poparcie większości w parlamencie. Opozycja argumentowała tedy, że nigdy nie powinno dojść do takiego stanu, jeśli chodzi o ministra obrony (ze względu na jego ważne funkcje) i dlatego należy go poddać bezpośredniej kontroli parlamentu. Sprawa tych ministrów, którzy stracili poparcie frakcji macierzystych, znalazła oddźwięk w dyskusji parlamentu nad poprawkami, w szczególności w przemówieniu posła Gillego (GB/BHE)¹⁸. Opozycja podkreślała także, iż specjalne stanowisko ministra obrony wobec parlamentu da się uzasadnić tym, że funkcje jego są szczególnego rodzaju: „kierowanie uzbrojoną częścią naszego narodu“ (Gille). Wreszcie opozycja podkreślała, że w demokracji parlamentarnej nic bardziej nie wzmacnia pozycji polityka, jak właśnie zaufanie organu ustawodawczego.

Spór dookoła propozycji opozycyjnych dotyczących się ministra obrony przez pewien czas dominował w życiu politycznym w Bonn. Działo się tak dlatego,

¹⁶ Tamże, nr 14 z 17 stycznia 1956 r., s. 3.

¹⁷ Bundestag, Änderungsantrag Umdruck 525 (1956).

¹⁸ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 63 z 14 marca 1956 r., s. 6.

że pierwotnie SPD uzależniała swą zgodę na pozostałe poprawki konstytucyjne od przyjęcia tego projektu¹⁹. Gdyby socjaldemokraci konsekwentnie podtrzymywali swą propozycję, wówczas powstałyby niepokonalne trudności, jeśli chodzi o równoczesne uchwalenie ustawy wojskowej (*Soldatengesetz*) i zmian konstytucyjnych, do czego dążył kanclerz Adenauer. Ale jeszcze przed debatą w parlamencie socjaldemokraci uzgodnili kompromisową wersję poprawek do ustawy zasadniczej i w zamian za inne (zresztą ważne) ustępstwa koalicji rządowej zgodzili się, żeby projektu w sprawie pozycji ministra obrony nie wiązać z resztą zamierzonych modyfikacji konstytucyjnych²⁰. Toteż broniąc tego projektu podczas debaty w dniu 6 marca br. rzecznik socjaldemokratów poseł Arndt słusznie mógł stwierdzić, że „walczy na straconych pozycjach”²¹.

Przeciwnicy socjaldemokratów zdołali przeciwstawić projektowi opozycji swoje argumenty i rozwinąć dokoła nich dyskusję prasową²². Koalicja rządowa nie chciała się zgodzić na żaden wyłom w systemie rządów kanclerskich przyjętym w ustawie zasadniczej. Odpowiadając na twierdzenia opozycji, że zależność ministra obrony od parlamentu, wyrażająca się w zaufaniu izby do niego, wzmocni jego stanowisko, rzecznicy koalicji podkreślali, że minister obrony będzie jednak stale narażony na cofnięcie tego zaufania. Zaufanie bowiem trwa tylko dopóty, dopóki parlament nie uchwali wotum nieufności. Zdaniem stronnictw koalicyjnych nie można w ten sposób osłabiać autorytetu zwierzchnika sił zbrojnych wobec podległych mu żołnierzy. „Minister obrony jako wykładnik władzy politycznej wobec wojska nie może być przecież najsłabszym, raczej musi być najsilniejszym spośród ministrów”²³. Ze strony koalicji rządowej podkreśla się także, iż „armia parlamentu” nie jest zjawiskiem pożądanym, pozostałe zaś poprawki do ustawy zasadniczej gwarantują, że organ ustawodawczy ma wystarczająco duży wpływ na sprawy wojskowe. Ten punkt widzenia przeważał, tak iż Bundestag w dniu 6 marca br. większością głosów odrzucił wniosek, aby podporządkować mu ministra obrony.

Tak więc w innych instytucjach niż wotum nieufności dla ministra obrony szukać trzeba związków między parlamentem a siłami zbrojnymi, w szczególności zaś uprawnień kontrolnych parlamentu w dziedzinie wojskowości. Ważne przepisy dotyczące się tej sprawy znalazły się w 1956 r. w ustawie zasadniczej z inicjatywy stronnictwa socjaldemokratycznego. Żądanie, aby ministra obrony podporządkować parlamentowi, okazało się skutecznym obiektem przetargu politycznego. Koalicja rządowa musiała uzyskać poparcie opozycji, jeśli chodzi o zmiany konstytucyjne, inaczej bowiem nie udałoby się uzyskać kwalifikowanej większości głosów, jakiej wymaga art. 79 ustawy zasadniczej. Wycofując projekt w sprawie ministra obrony (jako warunek konieczny do zgody na pozostałe zmiany) socjaldemokraci uzyskali aprobatę stronnictw rządzących na nowe przepisy konstytucyjne zajmujące się Komisją Obrony i wojskowym pełnomocnikiem parlamentu.

¹⁹ Tamże, nr 14 z 17 stycznia 1956 r., s. 3.

²⁰ Tamże, nr 48 z 25 lutego 1956 r., s. 1.

²¹ Tamże, nr 63 z 14 marca 1956 r., s. 6.

²² Por. artykuły Alfreda Rappa, tamże, nr 22, s. 2 i nr 26, s. 2.

²³ Richard Jaeger, *Vizepräsident des Deutschen Bundestages: Gesetzgeber vor ernsten Entscheidungen*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 36, s. 2. Por. też jego przemówienie podczas debaty parlamentarnej w dniu 6 marca br.

Komisją Obrony (*Ausschuss für Verteidigung*) zajmuje się art. 45a. Komisja ta, będąca organem Bundestagu, istniała jeszcze, zanim obie izby dokonały zmian w ustawie zasadniczej. Istota art. 45a polega więc na tym, że nakłada on na parlament obowiązek, aby Komisja Obrony zawsze funkcjonowała — nie jest to komisja parlamentarna, którą izba może, ale nie musi stworzyć. Ważne jest również to, że Komisja Obrony działa także w przerwach między kadencjami parlamentu, a zatem ciągłość kontroli parlamentarnej nad wojskiem jest zapewniona. Członkowie Komisji i ich pierwsi zastępcy korzystają w tych przerwach nadal z określonych uprawnień poselskich (poprawiony art. 49 ustawy zasadniczej). Kompetencje Komisji idą daleko, ponieważ ma ona wszystkie prawa śledczej komisji parlamentarnej, określone w art. 44 ustawy zasadniczej. Wystarczy wniosek $\frac{1}{4}$ członków Komisji, aby dana sprawa stała się przedmiotem śledztwa w Komisji.

Skoro jest mowa o Komisji Obrony, warto w tym miejscu wspomnieć o komisji opiniodawczej spraw personalnych sił zbrojnych (*Personalgutachterausschuss für die Streitkräfte*). Jest to organ parlamentu, który wydaje opinie o wszystkich osobach mających otrzymać nominację na pułkownika albo generała w armii zachodnio-niemieckiej. Ze strony socjaldemokratów czyniono starania, ażeby uprawnienia komisji opiniodawczej rozciągnąć także na podpułkowników (wniosek posła Erlera), ale postulat tego dotąd nie zrealizowano²⁴. Działalność komisji nabrała dużego rozgłosu, ponieważ według danych na dzień 1 lutego br. spośród 200 zbadanych b. pułkowników i generałów komisja odrzuciła 8 wniosków o przejście do czynnej służby w szeregach²⁵, a wśród nich czterech b. pułkowników będących aktualnie urzędnikami w ministerstwie obrony (Bergegrün, Fett, Schindler i Stirius)²⁶. Komisja opiniodawcza nie ma statusu konstytucyjnego (w przeciwieństwie do Komisji Obrony) i stąd jej egzystencja zależy od parlamentu. W chwili obecnej jednak nic nie zapowiada, żeby jej działalność miała się zakończyć. Wniosek zgłoszony w parlamencie 12 kwietnia przez Partię Niemiecką (stronictwo nacjonalistyczne), ażeby zlikwidować komisję opiniodawczą, upadł przy sprzeciwie zarówno CDU/CSU jak SPD²⁷.

Inną nową instytucją w zachodnio-niemieckim prawie państwowym, która zapewnia parlamentowi wpływ na sprawy armii, jest urząd wojskowego pełnomocnika parlamentu (*Wehrbeauftragter des Bundestages*). Zajmuje się nim art. 45b, wprowadzony do ustawy zasadniczej także z inicjatywy socjaldemokratów. Przepis ten wskazuje ogólnie dwa zadania, jakie staną przed pełnomocnikiem: ochrona praw zasadniczych oraz funkcja organu pomocniczego parlamentu przy wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad wojskiem. Szczegóły ma określić ustawa związkowa.

Nie trzeba dodawać, że wpływ parlamentu na siły zbrojne wyraża się przede wszystkim w tym, że najważniejsze przepisy prawne dotyczące się wojska

²⁴ Tamże, nr 23 z 27 stycznia 1956 r., s. 4.

²⁵ Tamże, nr 28 z 2 lutego 1956 r., s. 3.

²⁶ Sekretarz stanu w ministerstwie obrony Rust, odpowiadając na pytania dziennikarzy oświadczył, że osoby niezakwalifikowane przez komisję, do służby czynnej w szeregach nadal pozostaną urzędnikami ministerstwa obrony, tamże nr 42, s. 1.

²⁷ Tamże, nr 87 z 13 kwietnia 1956 r., s. 1.

mają formę ustaw związkowych. Wynika to już z poprawek konstytucyjnych dokonanych w r. 1954. Do tej kompetencji parlamentu nawiązują także niektóre spośród modyfikacji z r. 1956 przewidując w określonych sprawach ustawodawstwo związkowe. Z nowych norm w ustawie zasadniczej, których już osobno nie omawiamy, należy tu wymienić art. 87a. Przewiduje on, że siła ilościowa armii i zasady jej organizacji powinny wynikać z budżetu. Art. 96a odsyła do ustawodawstwa związkowego, jeśli chodzi o wojskowe sądownictwo karne. Wreszcie art. 143 (norma ułożona także na skutek starań SPD) ustala zasadę, że warunki, na jakich wolno użyć sił zbrojnych podczas stanu wyjątkowego spowodowanego przez wydarzenia wewnętrzne (*im Falle einer inneren Notstandes*), może określić tylko ustawa odpowiadająca art. 79, tj. ustawa konstytucyjna uchwalona za zgodą dwóch trzecich członków Bundestagu i dwoma trzecimi głosów w Bundesracie.

3. Siły zbrojne i kraje Republiki. Niektóre spośród nowych przepisów z r. 1956 w ustawie zasadniczej tyczą się ważnego zagadnienia w zachodnio-niemieckim prawie konstytucyjnym, mianowicie uprawnień krajów (Länder) wobec Republiki jako całości. Sprawy wojskowe należą do związku (w szczególności zarząd wojskowy, art. 87b), nie zaś do jego części składowych tj. krajów. Ale jest rzeczą jasną, iż kraje, mając wielorakie interesy, nie są obojętne na to, jak się kształtuje polityka wojskowa związku. Z tych przyczyn do art. 36 ustawy zasadniczej włączono nowy ustęp (oznaczony liczbą 2) następującej treści: „Ustawy wojskowe winny także uwzględniać podział związku na kraje oraz ich szczególne warunki regionalne“. Tutaj należy dodać, że w interesie krajów leży, aby granice okręgów wojskowych (*Wehrkreise*) zgodne były z granicami krajów albo jeśli okręgi są większe, to żeby obejmowały kraje w całości. W chwili obecnej Republika dzieli się na sześć okręgów wojskowych: 1) Szlezwik-Holsztyn i Hamburg, 2) Brema i Dolna Saksonia, 3) Północna Nadrenia-Westfalia, 4) Hesja i Nadrenia-Palatynat, 5) Badenia i Wirtembergia oraz 6) Bawaria²⁸. Zmiana granic tych okręgów, a nawet powstanie nowych okręgów wojskowych staną się aktualne po odbyciu głosowania przez zainteresowaną ludność co do modyfikacji granic krajowych, a nawet przywrócenia dwóch dawnych krajów: Oldenburg i Schaumburg-Lippe. Na takie głosowania wyraził zgodę co do ośmiu proponowanych zmian związkowy minister spraw wewnętrznych²⁹. Mamy więc tutaj konkretną sytuację, w której może dojść do zastosowania ogólnego nakazu płynącego z art. 36 ust. 2 ustawy zasadniczej. Oczywiście, że przepis ten musi wyciskać swe znamię na całym ustawodawstwie wojskowym. Dalsze normy w tej kwestii znajdujemy we wspomnianym już art. 87b. Drogi ustawodawczej przy udziale Bundesratu wymaga przeniesienie na zarząd wojskowy spraw budowlanych i odszkodowań, a także na tej drodze stanowić się będzie te przepisy, które uprawniją zarząd wojskowy do naruszania praw osób trzecich³⁰.

4. Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Sprawy zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi rozstrzyga nowy art. 65a włączony do ustawy zasadniczej. Zwierzchnictwo to rozdzielono pomiędzy ministra obrony i kanclerza, w zależności od tego, czy chodzi o okres pokoju czy wojny. Mianowicie

²⁸ Tamże, nr 8 z 10 stycznia 1956 r., s. 1.

²⁹ Tamże, nr 43 z 20 lutego 1956 r., s. 3.

³⁰ Patrz także ustęp 2 tego artykułu.

w czasach pokoju władza wydawania rozkazów i dowodzenie wojskiem należy do ministra obrony. Natomiast z chwilą gdy następuje ogłoszenie „przypadku obrony“ (*Verteidigungsfall*, patrz wyżej pkt 1), władza ta przechodzi na kanclerza. Tak więc w Republice Federalnej głowa państwa (prezydent) nie jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, aczkolwiek z racji swego stanowiska prezydent Republiki ma pewne kompetencje wobec armii: mianuje on i odwołuje zawodowych wojskowych (oficerów i podoficerów, chyba że ustawa stanowi inaczej, art. 60 ust. 1), nadaje order i odznaczenia, wykonuje prawo łaski wobec osób skazanych przez sądy wojskowe, określa umundurowanie i stopnie wojskowe itd.³¹ Przypomnieć należy, iż obok tych trzech organów — ministra obrony, kanclerza i prezydenta — określone kompetencje wobec sił zbrojnych ma także parlament. Patrząc na pozycję wojska zachodnio-niemieckiego wyłącznie od strony prawa międzynarodowego, dostrzegamy dalsze czynniki mogące ingerować w sprawę tego wojska. Są nimi Unia Zachodnio-Europejska oraz Organizacja Paktu Atlantyckiego. Wystarczy wskazać, że niemal całość zachodnio-niemieckich sił zbrojnych podlegać będzie naczelnemu dowódcy sił sojusznicych na obszar europejski mianowanemu przez NATO. Ten podział różnorodnych kompetencji wobec wojska pomiędzy rozmaite ośrodki wywołuje niezadowolone tych ugrupowań, które wolałyby widzieć w zachodnio-niemieckich siłach zbrojnych narzędzie, jakim skutecznie i sprężyście mógłby się posługiwać jeden organ³².

Z omówionego tutaj art. 65a ustawy zasadniczej wynika, że w czasach pokojowych nie przewiduje się obok ministra obrony żadnego innego niemieckiego ośrodka kierowniczego w wojsku Republiki. W chwili obecnej (dane z lutego) nie istnieje jeszcze sztab generalny, a jeśli w przyszłości powstanie, to zgodnie z konstytucją winien on w całości podlegać ministrowi obrony. Przewiduje się utworzenie specjalnej rady przy osobie ministra (*ein militärischer Führungsrat*). W jej skład wejdą szefowie czterech oddziałów (*Abteilungen*), na jakie aktualnie rozpada się ministerstwo obrony: sprawy ogólne (*Gesamtstreitkräfte*), armia lądowa, marynarka, lotnictwo (władze lotnicze mają zamiar utworzyć jeszcze piąty oddział zajmujący się rozwojem i badaniami technicznymi). Zdaniem sekretarza stanu w ministerstwie obrony Rusta, ta rada zbliża się do amerykańskiej instytucji połączonych szefów sztabu³³. Dodajmy, że nie jest to jedyna analogia ze Stanami Zjednoczonymi w dziedzinie organizacji sił zbrojnych na terenie Republiki Federalnej. Szefowie wymienionych oddziałów zajmujących się poszczególnymi broniami sprawują (w powierzonym im zakresie) naczelne dowództwo w zastępstwie ministra. Mają też prawo inspekcji wobec jednostek wojskowych. Dowódcy korpusów mają uzyskać prawo bezpośredniego zwracania się do ministra obrony. Obrona cywilna nie należy do zadań ministra obrony³⁴.

³¹ Patrz uchwały podkomitetu Komisji Obrony z 12 stycznia br., *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 11, s. 1.

³² Por. krytykę posła Mende z Wolnej Partii Demokratycznej, tamże nr 15 z 18 stycznia 1956 r., s. 1. Tamże, s. 4, list trzech profesorów prawa publicznego z uniwersytetu heidelberskiego, krytykujący podział różnych kompetencji wobec wojska między różne czynniki.

³³ Tamże, nr 42, s. 1.

³⁴ Tamże.

5. Służba wojskowa a prawa zasadnicze. Część poprawek z 1956 r. do ustawy zasadniczej zajmuje się prawami zasadniczymi. Tworzenie sił zbrojnych w Republice Federalnej odbija się również na tej płaszczyźnie norm konstytucyjnych. Przeredagowany obecnie art. 1 ust. 3 przewiduje, że „prawa zasadnicze wiążą (...) jako prawo bezpośrednio obowiązujące“ także władzę wykonawczą. Dotąd przepis ten posługiwał się ciśniejszym terminem, mianowicie mówił o „administracji“, która w ścisłym tego słowa znaczeniu nie obejmuje zarządu spraw wojskowych. Podkreśla się więc, że także organa wojskowe muszą szanować prawa zasadnicze sformułowane w rozdziale I konstytucji. Uzupełnienia w art. 12 dodają pewne nowe prawa zasadnicze. Gwarantuje się tutaj służbę zastępczą osobom, które *aus Gewissensgründen* odmawiają „służby wojennej z bronią“ (art. 12 ust. 2). Wprowadza się zakaz obywatelskiej służby kobiet w oddziałach wojskowych. W żadnym zaś przypadku nie wolno dopuścić, żeby kobieta służyła z bronią w ręku, tj. gdy ochotniczo zgłasza się do wojska (art. 12 ust. 3). Z drugiej strony, służba wojskowa powoduje, że osoby, które ją pełnią, nie korzystają z wszystkich praw zasadniczych. Nowy art. 17a przewiduje, że ustawodawstwo o służbie wojskowej i służbie zastępczej może ograniczyć w stosunku do członków sił zbrojnych „prawo do swobodnego wypowiedania i rozpowszechniania swoich poglądów w słowie, piśmie i obrazie“ (art. 5 ust. 1), prawo zgromadzania się (art. 8) oraz prawo do składania petycji (art. 17). Ustawodawstwo poświęcone obronie (łącznie z obroną cywilną) może ograniczyć w stosunku do wszystkich osób prawo swobodnego osiedlania się (art. 11) oraz nienaruszalność mieszkania. W tym związku warto przypomnieć, że jednym z zadań wojskowego pełnomocnika parlamentu jest ochrona praw zasadniczych. Pilnować więc on musi, żeby ustawy nie ograniczały tych praw bardziej, niż to wynika z upoważnień, ujętych w art. 17a ustawy zasadniczej³⁵.

Artykuł niniejszy, jak już wskazaliśmy, ma jedynie cele informacyjne. Większość bowiem zagadnień, o których pisaliśmy, należy do dziedziny prawa państwowego. Należy sobie życzyć, aby kompetentni znawcy zajęli się dokładniej również tymi zagadnieniami zachodnio-niemieckiego prawa konstytucyjnego, które wiążą się z umowami paryskimi. Prawnik może zakończyć swą relację o tych sprawach następującą uwagą. Pamiętać należy, że umowy paryskie, w chwili kiedy je podpisywano, nie były zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami mocarstw i Republiki Federalnej, w szczególności naruszały klauzule wojskowe w porozumieniu poczdamskim w sprawie Niemiec. Wprawdzie dzisiaj te klauzule już nie obowiązują³⁶, lecz fakt, że także prawo konstytucyjne Niemieckiej Republiki Federalnej poszło w kierunku sprzecznym z programem poczdamskim, nie może być obojętny dla oceny politycznej poprawek i uzupełnień dokonanych ostatnio w ustawie zasadniczej.

³⁵ Poprawka do art. 137, ust. 1, przewiduje, że ustawa może ograniczyć przepisy o obieralności wojskowych w związku, krajach i gminach. Zmieniony art. 96 i nowy art. 96a zajmują się wojskowym sądownictwem karnym.

³⁶ Uzasadnienie tej tezy znajduje się w części 1 artykułu pt. „Niemiecka Republika Związkowa i Pakt Atlantycki“, *Życie i Myśl* 1956, nr 2, s. 135 i n.