

PRAWO O STANIE WYJĄTKOWYM W NIEMIECKIEJ REPUBLICIE FEDERALNEJ

I. W połowie 1968 r. zachodnioniemieckie koła rządowe zdołały po długoletnich uporczywych zabiegach doprowadzić do uchwalenia ustawy wprowadzającej do konstytucji NRF postanowienia o stanie wyjątkowym. W ten sposób podstawowy akt normatywny całego tzw. ustawodawstwa wyjątkowego (*Notstandsgesetzgebung*) uzyskał moc prawną. Stawia on pod znakiem zapytania elementarne zdobycze demokratyczne społeczeństwa i rozpoczyna nowy rozdział w rozwoju polityczno-prawnym Niemiec zachodnich. Nic dziwnego, że od chwili powstania NRF żadna ustawa nie była tak kontrowersyjna, nie budziła tylu sprzeciwów i niepokojów co właśnie owa zmiana konstytucji. Zdystansowała ona pod tym względem nawet osławioną w swoim czasie decyzję o remilitaryzacji Niemiec zachodnich i ich włączeniu do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO).

Prace nad ustawodawstwem wyjątkowym w NRF i nad wprowadzeniem do Ustawy Zasadniczej postanowień o stanie wyjątkowym można pod względem chronologicznym podzielić na cztery podstawowe okresy. Okres pierwszy — niejako przygotowawczy — to lata 1949—1957. Okresy drugi (1957—1961), trzeci (1961—1965) i czwarty (1965—1968) odpowiadają w zasadzie trzeciej, czwartej i piątej kadencji Parlamentu Federalnego (*Bundestagu*) i wiążą się z trzema kolejnymi projektami rewizji konstytucji, jakie zostały przedstawione przez rząd federalny.

Trzy pierwsze okresy były już na tych łamach wcześniej przedmiotem naszych rozważań¹. Równocześnie przedstawiliśmy w zarysie postanowienia konstytucji weimarskiej o stanie wyjątkowym i ich bezpośredni wpływ na powstanie hitlerowskiej III Rzeszy oraz omówiliśmy genezę ustawodawstwa wyjątkowego w NRF. Zostały też ukazane te wszystkie środki, w jakie Ustawa Zasadnicza w brzmieniu do tego czasu obowiązującym i konstytucje większości krajów (*Länder*) NRF wyposażyły egzekutywę dla zapewnienia porządku wewnętrznego oraz bezpieczeństwa państwa i jego podstaw ustrojowych. Dodajmy od razu, że w opinii wielu zachodnioniemieckich przedstawicieli nauki dotychczasowe ustawodawstwo federalne i krajowe było dla tych celów wystarczające.

Przypomnijmy jeszcze, że pierwszy projekt, jaki w 1960 r. przedstawił ówczesny federalny minister spraw wewnętrznych G. Schröder, był stosun-

¹ Por. L. Janicki, *Projekty ustawy o stanie wyjątkowym w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Przegląd Zachodni” nr 1/1966, ss. 1—30. Autor nawiązuje w niniejszym artykule do tamtych rozważań.

kowo zwięzły, na wypadek stanu wyjątkowego wyposażał jednak organa wykonawcze (rząd i prezydenta NRF) w bardzo szerokie kompetencje, nie wyłączając prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy oraz ograniczania lub zawieszania tą drogą gwarantowanych konstytucyjnie praw zasadniczych. Projekt ten nie był wstępnie uzgodniony z opozycyjną wówczas Socjaldemokratyczną Partią Niemiec (SPD). Nie udało się go też przeforsować w parlamencie.

Drugi projekt rządowy, z którym wystąpił w 1962 r. kolejny minister spraw wewnętrznych H. Höcherl, był znacznie bardziej obszerny i szczegółowy. Rozróżniał aż trzy stany zagrożenia (zagrożenie zewnętrzne, wewnętrzne i stan katastrofy) i podtrzymywał szerokie kompetencje wyjątkowe rządu i prezydenta. Przewidywał też utworzenie nowego organu w postaci 30-osobowej tzw. komisji do spraw stanu wyjątkowego (*Notstandsausschuss*), złożonej z posłów do *Bundestagu* i z członków drugiej izby ustawodawczej, tj. *Bundesratu*. Komisja miała działać w okresach zagrożenia w zastępstwie parlamentu.

Projektem tym zajmowała się przez następne dwa lata komisja prawna *Bundestagu*, która wprowadziła do niego pewne zmiany. Tę zmienioną wersję projektu zwykło się niekiedy traktować jako samoistny (trzeci) projekt ustawy głównej o stanie wyjątkowym i określać go (od nazwiska jego referenta z ramienia komisji prawnej, którym był poseł E. Benda), jako tzw. projekt Bendy, względnie ściślej — Höcherla-Bendy². W tej wersji rząd utracił prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, równocześnie jednak uległa rozszerzeniu rola parlamentu zastępczego, który otrzymał nazwę Komisji Wspólnej (*Gemeinsamer Ausschuss*) i miał działać już w czasach normalnych.

Projekt ten 16 VI 1965 r. nie uzyskał w ostatecznym głosowaniu *Bundestagu* kwalifikowanej większości 2/3 głosów ustawowej liczby posłów wymaganej do zmiany konstytucji³. Nie głosowali za nim socjaldemokraci; negatywne stanowisko SPD nie miało wszakże charakteru pryncypialnego: nie było podyktowane założeniami ideologicznymi (doktrynalnymi). Partia ta bowiem od samego początku lawirowała między naciskami ówczesnej tzw. małej koalicji rządowej (chrześcijańskich demokratów — *CDU/CSU* oraz wolnych demokratów — *FDP*) z jednej strony a negatywnymi nastrojami społeczeństwa i krytyczną postawą związków zawodowych — z drugiej. Nie wykluczała ona w zasadzie konieczności „rozsądnego” unormowania w konstytucji problemu stanu wyjątkowego⁴. U podłoża ówczesnej blokady parlamentarnej socjaldemokratów leżały względy taktyczne, a więc obawa przed utratą głosów w zbliżających się wyborach do V kadencji *Bundestagu*. Głów-

² Poseł Ernst Adolf Benda był ekspertem swej partii *CDU/CSU* w sprawie ustawodawstwa wyjątkowego. Referował on w 1965 r. w *Bundestagu* zmieniony przez komisję prawną projekt rewizji konstytucji.

³ Art. 79 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

⁴ Por. przyp. 1, s. 13.

nie wszakże chodziło o przekonanie CDU/CSU o konieczności dopuszczenia SPD do udziału w rządzie w ramach tzw. wielkiej koalicji.

Stąd też nie jest specjalnie dziwny fakt, że równocześnie niektórzy socjaldemokraci głosowali w *Bundestagu* — wspólnie z posłami z CDU/CSU i większością posłów FDP za tzw. zwykłymi ustawami na wypadek stanu wyjątkowego. Jak wiadomo — *Bundestag* uchwalił w ostatnich dniach czerwca 1965 r., niejako na zakończenie swej IV kadencji, 7 takich ustaw (*einfache Notstandsgesetze*), w tym 4 tzw. ustawy zabezpieczające różne dziedziny gospodarki (*Sicherstellungsgesetze*) oraz 3 ustawy o ochronie (*Schutzgesetze*)⁵. Są to akty normatywne subsydiarne w stosunku do ustawy głównej o stanie wyjątkowym. Wprowadziły one istotne zmiany do zachodnio-niemieckiego systemu prawnego i stworzyły możliwość daleko idącej reglamentacji stosunków ekonomicznych i społecznych w NRF. Powrócimy do nich w dalszych rozważaniach.

Należy zaznaczyć, że jeżeli tzw. ustawa główna o stanie wyjątkowym mogła być uchwalona jedynie w drodze rewizji konstytucji, o tyle wspomniane ustawy subsydiarne zostały uchwalone zwykłą większością oddanych głosów, przewidzianą w art. 42 ust. 3 Ustawy Zasadniczej dla zwykłych ustaw i uchwał *Bundestagu*⁶. Większość ta może przerodzić się łatwo w większość względną, gdyż dla ważności każdej uchwały wystarcza jako *quorum* obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

I tak np. ustawa o zabezpieczeniu gospodarki, nad którą, z uwagi na jej wysoce kontrowersyjny charakter, głosowano imiennie⁷, została uchwalona 198 głosami na 368 ogółem oddanych, co wynosi 53,8⁰/₀, ale w stosunku do ustawowej liczby 499 uprawnionych do głosowania posłów do *Bundestagu* IV kadencji stanowiło jedynie 39,6⁰/₀⁸.

⁵ Chodzi o ustawy: o zabezpieczeniu gospodarki, o zabezpieczeniu aprowizacji, o zabezpieczeniu komunikacji, o zabezpieczeniu gospodarki wodnej, o korpusie ochrony cywilnej, o budownictwie ochronnym i o samoobronie ludności cywilnej. Por. przyp. 106 do artykułu wymienionego w przyp. 1, ss. 27—28.

⁶ Różne rodzaje większości głosów wymaganej dla uchwał *Bundestagu* zostały wymienione w przypisie 96 do artykułu autora o urzędzie prezydenta Niemieckiej Republiki Federalnej, zamieszczonym w „Przeglądzie Zachodnim” nr 6/1967 r., ss. 309—331.

⁷ Regulamin wewnętrzny *Bundestagu* (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 6 XII 1951, Bundesgesetzblatt-BGBl. Teil II — 1952 r., s. 389*, z późniejszymi zmianami) przewiduje (§§ 54—58) w zasadzie 3 rodzaje głosowania, tj. głosowanie przez podniesienie ręki względnie (przy głosowaniu końcowym) przez powstanie z miejsca, dalej tzw. szeregowe liczenie głosów (*Abstimmung durch Stimmenzählung*) i wreszcie głosowanie imienne (*namentliche Abstimmung*), przy którym sposób głosowania każdego posła jest odnotowany w protokole z posiedzenia.

⁸ „Das Parlament” nr 28 z 14 VII 1965, s. 10. Przy obliczeniu tym nie wzięto pod uwagę głosów posłów z Berlina zachodniego, nie uprawnionych do udziału w głosowaniu nad projektami ustaw (praktycznie głosują oni osobno). Nie zmienia to jednak w niczym obrazu rzeczy.

Trzeba też dodać, że trzy tzw. ustawy o ochronie uchwalono w drodze skróconej procedury ustawodawczej, tj. przez połączenie drugiego i trzeciego czytania. Ustawa o zabezpieczeniu gospodarki wodnej została w trzecim czytaniu przyjęta bez debaty. W stosunku do trzech pozostałych ustaw zabezpieczających grupa posłów z FDP zgłosiła poważne zastrzeżenia natury konstytucyjno-prawnej, politycznej i gospodarczej, żądając zarazem zdjęcia projektów z porządku obrad *Bundestagu*. Wnioski te zostały wszakże odrzucone przez posłów z CDU/CSU i większość frakcji FDP⁹.

Wszystkie ustawy subsydiarne zatwierdziła też z niewielkimi zmianami druga izba ustawodawcza — *Bundesrat*¹⁰.

Mimo iż przedstawione wyżej ustawy rozszerzyły poważnie uprawnienia władzy wykonawczej w sytuacjach krytycznych i wyjątkowych, nie ustawały w NRF wysiłki zmierzające do przeforsowania ustawy głównej o stanie wyjątkowym, czyli odpowiedniej rewizji konstytucji. Podjął je z kolei P. Lücke (CDU/CSU), który został w miejsce Höcherla federalnym ministrem spraw wewnętrznych w nowym rządzie kanclerza Erharda, utworzonym w wyniku wyborów do V kadencji *Bundestagu*, jakie odbyły się we wrześniu 1965 r. Dało to początek czwartemu i — jak się okazało — ostatniemu okresowi tego zamierzenia ustawodawczego.

Minister Lücke postanowił działać ostrożnie. Chodziło mu w pierwszym rzędzie o stworzenie lepszej atmosfery wokół sprawy ustawodawstwa wyjątkowego i o pozyskanie dla niej opozycyjnej wówczas partii socjaldemokratycznej. W tym celu rozpoczął rozmowy z przywódcami SPD: W. Brandtem, H. Wehnerem i H. Schmidtem, a także z przedstawicielami najbardziej negatywnie nastawionych związków zawodowych¹¹. Równocześnie usiłował on przyspieszyć termin wejścia w życie trzech subsydiarnych ustaw o ochronie, który zgodnie z ustawą z dnia 20 XII 1965 o zabezpieczeniu równowagi budżetowej został, z uwagi na wysokie nakłady finansowe związane z realizacją tych ustaw, przesunięty na dzień 1 I 1968 r.¹² Fakt ten był zresztą przez Lückego od samego początku ostro krytykowany. I nie tylko przez niego: oceniali go ujemnie także koła wojskowe¹³. Usiłowania te rozbiły się wszak-

⁹ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” („FAZ”) nr 145 z 26 VI 1965, s. 4; także „Das Parlament” jw., ss. 8—10. Tamże przebieg debaty w *Bundestagu* nad tymi ustawami.

¹⁰ Por. „Das Parlament” nr 32 z 11 VIII 1965, s. 4; tamże, na ss. 1—4 przebieg debaty *Bundesratu* nad tymi ustawami; por. także K. Renfordt, *Ein bitterer, oft auch massloser Protest*. „Tagesspiegel” nr 6 428 z 1 XI 1966, s. 3. Wspomniane poprawki zostały wniesione po ich uzgodnieniu przez komisję mediacyjną (*Vermittlungsausschuss*), która jest organem mieszanym *Bundestagu* i *Bundesratu* dla uzgadniania stanowiska tych izb w razie sporu co do treści projektów ustawodawczych (art. 77 ust. 2 Ustawy Zasadniczej).

¹¹ „Frankfurter Rundschau” nr 50 z 1 III 1966, s. 1 i „Życie Warszawy” nr 23 z 27 I 1966, s. 2.

¹² *Gesetz zur Sicherung des Haushaltsausgleichs (Haushaltssicherungsgesetz)*. Vom 20 XII 1965 BGBl. I, s. 2 065; por. także przyp. 1 ss. 28—29.

¹³ „Neues Deutschland” nr 36 z 5 II 1966, s. 7.

że o zdecydowany opór *Bundesratu*, podyktowany względami natury finansowej¹⁴.

II. Niemal w tym samym czasie ujawniono sprawę tzw. ustaw szufladowych (*Schubladengesetze*), która wywołała duże poruszenie opinii publicznej NRF. I tak dnia 2 V 1966 r. Rada Narodowa Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych (*Nationalrat der Nationalen Front des demokratischen Deutschland*) ogłosiła na konferencji prasowej w Berlinie wschodnim obszerny materiał dokumentacyjny, z którego wynikało m. in., że rząd federalny posiada w pogotowiu już od szeregu lat ponad 40 tajnych rozporządzeń prawotwórczych w stanie wyższej konieczności (*Notverordnungen*), czyli tzw. rozporządzeń wyjątkowych z mocą ustawy. Pozwalały one zastąpić w każdej chwili dotychczasowy system konstytucyjno-prawny NRF dyktaturą policyjno-wojskową¹⁵. Ujawniono zarazem, że już w październiku 1962 r. ówczesny kanclerz Konrad Adenauer poinformował premierów krajów zachodnioniemieckich poufnie o tych przedsięwzięciach prawodawczych rządu. Poszczególne rozporządzenia wyjątkowe zamieszczano od tego czasu w tajnych wydaniach specjalnych (*Sonderausgaben*) Federalnego Dziennika Ustaw (*Bundesgesetzblatt*), które Ministerstwo Spraw Wewnętrznych NRF przekazywało bieżąco poszczególnym rządům krajowym, a przez nie władzom administracji państwowej niższych szczebli.

Jak wynika z dostępnego materiału¹⁶ rząd powołał się we wstępie do każdego rozporządzenia na bliżej nieokreślone ogólne upoważnienie (*Ermächtigung*) do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Nie posiadały one daty i miały wejść w życie ze skutkiem natychmiastowym — rzecz jasna w momencie, który zostałyby osobno określony.

Ingerowały one głęboko w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw zasadniczych i niemal we wszystkie dziedziny życia państwowego i społecznego NRF. Dotyczyły administracji państwowej, organizacji wymiaru sprawiedliwości, policji i tzw. ochrony konstytucji, prawa karnego, gospodarki, komunikacji, poczty i łączności, systemu podatkowego, służby zdrowia itp. Wymienimy przykładowo tylko kilka z nich.

I tak rozporządzenie wyjątkowe o uprawnieniach władz ochrony konsty-

¹⁴ „Frankfurter Rundschau” nr 56 z 8 III 1966, s. 1 i „FAZ” nr 78 z 2 IV 66, s. 3.

¹⁵ Materiały te zostały omówione m. in. w broszurze pt. *Notstandsgesetze — das Ende von Demokratie und Sicherheit. Was die Bundesregierung den Bundesbürgern verschweigt. Dokumentation. Internationale Pressekonferenz am 2. Mai 1966 in Berlin (Nationalrat der Nationalen Front des demokratischen Deutschland)*, ss. 1—47; por. także „Neues Deutschland” nr 121 z 3 V 1966, ss. 1—3.

¹⁶ Pełne teksty 2 rozporządzeń (w postaci fotokopii odnośnych wydań specjalnych Federalnego Dziennika Ustaw) zawiera publikacja pt. *Szara księga. Polityka ekspansji i neohitleryzmu w Niemczech zachodnich. Kulisy, cele i metody. Dokumentacja sporządzona przez Naczelną Radę Frontu Jedności Narodu NRD*. Tłum. polskie: Interpress, Warszawa 1968, ss. 320—321.

tucji i Federalnego Urzędu Kryminalnego¹⁷ podporządkowywało w § 1 Federalnemu Urzędowi Ochrony Konstytucji (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) bezpośrednio wszystkie organa ochrony konstytucji w krajach, przyznając im zarazem w wielu wypadkach policyjne uprawnienia wykonawcze, z prawem użycia broni palnej (§ 2) włącznie. Dodajmy, że działalność Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, który podlega Ministerstwu Spraw Wewnętrznych NRF, jest koordynowana także przez Federalny Urząd Kanclerski (*Bundeskanzleramt*), czyli organ pomocniczy kanclerza¹⁸.

Rozporządzenie wyjątkowe o Federalnej Straży Granicznej¹⁹ zmierzało do przekształcenia jej w część składową sił zbrojnych NRF (*Teil der bewaffneten Macht der Bundesrepublik Deutschland*), uprawnioną do udziału w operacjach wojskowych (§ 7) i to nie tylko w pasie przygranicznym²⁰, lecz praktycznie na całym obszarze NRF (§ 1). Można by jej przy tym użyć także dla utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego względnie zabezpieczenia ustroju państwa (§ 2), a więc do tłumienia siłą poważniejszych demonstracji lub innych wystąpień ludności.

Równocześnie tzw. pierwsze rozporządzenie wyjątkowe dla uzupełnienia prawa karnego przewidywało kary pozbawienia wolności dla osób, które utrudniają lub sabotują działalność *Bundeswehry*, organów bezpieczeństwa publicznego i innych władz powołanych do obrony kraju, względnie usiłują wywołać w społeczeństwie nastroje niepewności i strachu²¹. Przywodzi ono poniekąd na pamięć osławione w okresie III Rzeszy karno-prawne przepisy stosowane wobec przeciwników hitleryzmu, szczególnie w okresie wojny, za osłabianie lub podważanie ducha wojennego (*Wehrkraftzersetzung*). Osobne rozporządzenie wyjątkowe o przedsięwzięciach w zakresie wymiaru sprawiedliwości pozwalało zarazem na wprowadzanie zmian w organizacji terytorialnej sądownictwa powszechnego oraz na stosowanie uproszczonego trybu postępowania w niektórych sprawach karnych, a także na zniesienie udziału ławników w sądownictwie pracy²².

¹⁷ *Notverordnung über die Befugnisse der Behörden des Verfassungsschutzes und des Bundeskriminalamtes*. Pełny tekst jw., s. 321.

¹⁸ Por. np. R. Barthelmes, *Die Rolle des Bundeskanzleramtes im westdeutschen staatsmonopolistischen Herrschaftsmechanismus*. „Staat und Recht” nr 10/1966, ss. 16—59.

¹⁹ *Notverordnung für den Bundesgrenzschutz*. Pełny tekst por. przyp. 16.

²⁰ Zgodnie z § 2 ustawy z 16 III 1951 o Federalnej Straży Granicznej i o ustanowieniu federalnych władz ochrony granic (*Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16 III 1951 — BGBl. I, s. 201*), szerokość tego pasa wynosi 30 km.

²¹ *Erste Notverordnung zur Ergänzung des Strafrechts*. (Omówienie por. przyp. 15, s. 15).

²² *Notverordnung über Massnahmen auf dem Gebiet der Rechtspflege*. (por. przyp. 15, ss. 15—16; por. także R. Herrmann, *Zwangformierung der westdeutschen Justiz durch Notverordnungen*. „Neue Justiz” nr 16/1966, s. 481 i nast.

Na uwagę zasługuje także rozporządzenie wyjątkowe do ustawy o samoobronie ludności cywilnej²³, które regulowało m. in. kompetencje jednostek ochrony zakładów przemysłowych (*Werkschutzeinheiten*). Miały one zapewniać zgodny z dyrektywami kierownictwa fabryki porządek na jej terenie w wypadku obrony (tj. w razie wojny), a ponadto zajmować się zbieraniem informacji (*Ermittlungsdienst*) i to głównie w zakresie interesującym wspomniane wyżej organa ochrony konstytucji. Oznaczałoby to w praktyce inwigilację polityczną pracowników.

Nie można wreszcie pominąć rozporządzenia wyjątkowego o środkach bezpieczeństwa²⁴. Przyznało ono Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu w sytuacjach wyjątkowych prawo zarządzania policyjnego aresztu ochronnego (*polizeilicher Gewahrsam*) wobec obywateli podejrzanych o działalność przeciwko bezpieczeństwu NRF lub mocarstw sojuszniczych, a nawet w stosunku do osób, które ze względu na swe przekonania stanowią w okresach wyjątkowych potencjalne zagrożenie dla państwa (§ 1 ust. 1 i 2). Rozporządzenie przewidywało też możliwość zawieszania przez federalnego ministra spraw wewnętrznych na czas nieokreślony działalności stowarzyszeń i związków, które w opinii kół rządowych godzą w wewnętrzne lub zewnętrzne bezpieczeństwo federacji (§ 28). Przepisy o areszcie prewencyjnym kojarzą się nieodparcie z niektórymi instytucjami hitlerowskiej maszyny terroru. Zdawano sobie z tego niewątpliwie sprawę także w Bonn i poszukiwano innych analogii. I tak rząd federalny w listopadzie 1966 r. polecił ambasadorom NRF przeprowadzić w stolicach pięciu państw zachodnich dyskretne badania, czy systemy prawne tych krajów pozwalają na tworzenie obozów koncentracyjnych i internowanie w nich obywateli bez wyroku sądowego (postanowienia sędziego), względnie czy przewiduje się tam wydanie przepisów tego rodzaju. Zabiegi te ujawnił tygodnik hamburski „Der Spiegel”²⁵. Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych fakt ten potwierdziło tłumacząc się, że nie chodziło tu o ewentualne wzory dla podobnych zamierzeń prewencyjnych w NRF. Kierowano się jakoby jedynie chęcią uzyskania pełniejszej informacji o środkach, jakie inne państwa przewidują na wypadek stanu wyjątkowego²⁶.

Przedstawione wyżej rozporządzenia wyjątkowe odsłoniły prawdziwe intencje i zamierzenia kół rządowych, związane z ustawodawstwem wyjątkowym w NRF. Minister Lücke stwierdził oficjalnie w dniu 3 V 1966 r., że zostały one przygotowane na wypadek, gdyby sojusznicy zachodni chcieli

²³ *Notverordnung zum Selbstschutzgesetz*. (por. przyp. 15, ss. 12—13). Chodziło tu o rozporządzenie do ustawy o samoobronie, uchwalonej w 1965 r. w ramach wspomnianych wyżej 7 ustaw subsydiarnych o stanie wyjątkowym.

²⁴ *Notverordnung über Sicherheitsmassnahmen*. (por. przyp. 15, ss. 14—15).

²⁵ Nr 51 z 12 XII 1966, s. 26. Chodziło o polecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych NRF z 18 XI 1966, znak: IIA, z-85-30-1-4989-1966 VS Vert.

²⁶ „Tagesspiegel” nr 6 463; „Die Welt” nr 290, s. 6 oraz „Frankfurter Rundschau” nr 289, z 13 XII 1966, s. 1.

zrobić użytek z uprawnień (*Vorbehaltsrechte*), jakie zastrzegli sobie w tzw. układach paryskich z 1952 i 1954 r., a szczególnie w tzw. układzie ogólnym lub niemieckim²⁷. Przypomnijmy, że stosownie np. do art. 5 ust. 2 tego układu mocarstwa zachodnie zachowały prawa związane z zapewnieniem ochrony i bezpieczeństwa swym siłom zbrojnym stacjonującym w NRF i to do czasu, gdy władze niemieckie będą w stanie podjąć w oparciu o własne ustawy skuteczne kroki dla ochrony tych sił oraz dla odparcia poważnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Według Lückego, mocarstwa zachodnie mogłyby na tej podstawie w razie potrzeby bądź same wydawać konieczne zarządzenia, bądź też upoważnić rząd NRF do wprowadzenia w życie wspomnianych rozporządzeń wyjątkowych. Próbował on innymi słowy usprawiedliwić te rozporządzenia przez powiązanie ich z uprawnieniami sojuszników, które — zdaniem zwolenników ustawodawstwa wyjątkowego w NRF — poważnie ograniczały suwerenność tego kraju. Nie tań również, że osoby, które miały możliwość zaznajomić się z treścią tych rozporządzeń, po prostu bledły z wrażenia²⁸. To ostatnie twierdzenie nie dziwi, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że w aparacie Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w którym przygotowywano projekty ustaw i rozporządzeń wyjątkowych, pracuje wielu urzędników obciążonych hitlerowską przeszłością²⁹.

Należy dodać, że postępowanie rządu federalnego, związane z opracowaniem rozporządzeń i ich przekazaniem niższym organom administracji państwowej do stosowania w określonej sytuacji (na dany sygnał), było całkowicie sprzeczne z Ustawą Zasadniczą NRF. Nie zna ona bowiem w ogóle rządowych rozporządzeń z mocą ustawy, nie mówiąc już o takich, które ograniczają lub zawieszają prawa zasadnicze. W myśl art. 1 ust. 3 konstytucji prawa te wiążą bezpośrednio tak legislatywę, jak władzę wykonawczą i organa wymiaru sprawiedliwości. Są one w swej istocie nienaruszalne i mogą być ograniczane tylko w wypadkach określonych wyraźnie w konstytucji i to jedynie w drodze ustawy (art. 19 ust. 1). Ze szczególnej ochrony korzysta też zasada podziału władz i współdziałania krajów w ustawodawstwie federalnym (art. 79 ust. 3 w połączeniu z art. 20 ust. 2). Niedopuszczalne — przynajmniej w świetle Ustawy Zasadniczej w brzmieniu obowiązującym do tego czasu — byłoby także działanie rządu federalnego w oparciu o pełnomocnictwa mocarstw sprzymierzonych.

Zastanawiający — przynajmniej z punktu widzenia tezy o zachodnionie-

²⁷ *Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten — den Vereinigten Staaten von Amerika, dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland und der Französischen Republik vom 26 V 1952 (in der gemäss Liste I zu dem am 23 X 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung). Bekanntmachung vom 30 V 1955 — BGBl. II, ss. 301 i 305. Jest to tzw. Deutschlandvertrag.*

²⁸ „Frankfurter Rundschau” nr 103 z 4 V 1966, s. 1 i nr 120 z 25 V 1966, s. 1.

²⁹ Wymienia ich szczegółowo broszura informacyjna (por. przyp. 15).

mieckim tzw. państwie prawa (*Rechtsstaat*) lub, jak wolą niektórzy, „państwie legislacyjnym” (*Gesetzgebungsstaat*) — musi być brak jakiegokolwiek oficjalnej reakcji ze strony kompetentnych naczelnych organów państwowych na przytoczone bezsporne fakty obejścia konstytucji oraz próby podważenia jej postanowień w przyszłości. Nie zażądano bowiem ani niezwłocznego wycofania i unieważnienia przygotowanych rozporządzeń wyjątkowych, ani ujawnienia osób czy organów odpowiedzialnych za te poczynania; nie wyciągnięto też konsekwencji wobec ministra Lückego za jego osobliwy komentarz. Nie uczynił tego ani parlament (*Bundestag*) i jego druga izba (*Bundesrat*), ani prezydent federalny, uważany przecież za strażnika konstytucji (*Hüter und Wahrer der Verfassung*)³⁰. Sprawa nie znalazła się też na forum właściwego szczególnie dla tych zagadnień (art. 93 konstytucji) Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*). Ówczesną opozycję parlamentarną, tj. frakcję *SPD*, interesowała raczej kwestia, w jaki sposób owe tajne rozporządzenia trafiły do władz Niemieckiej Republiki Demokratycznej³¹.

W tej sytuacji rząd nie tylko nie musiał anulować natychmiast tych rozporządzeń (do sprawy tej jeszcze powrócimy), lecz mógł nawet przeprowadzić oficjalną próbę ich praktycznego zastosowania. Nastąpiło to w ramach ćwiczeń sztabowych *NATO*, jakie odbyły się w październiku 1966 r. pod kryptonimem „Fallex 66”. W specjalnym schronie przeciwatomowym w rejonie doliny Ahru kilku ministrów federalnych i 53 członków obu izb ustawodawczych z wszystkich frakcji poselskich, w otoczeniu generałów *Bundeswehry* i ponad 1000 urzędników i ekspertów ministerialnych, prowadziło prace, które miały zweryfikować współdziałanie egzekutywy i legislatywy w okresie stanu wyjątkowego, a szczególnie w razie konfliktu nuklearnego. Chodziło przede wszystkim o wykazanie przydatności parlamentu zastępczego, czyli Komisji Wspólnej³². Według oficjalnych wypowiedzi, eksperyment okazał się udany. Niewątpliwie duży był dorobek prawotwórczy ćwiczeń. W ciągu 5 dni ich trwania uchwalono bowiem próbnie 17 ustaw oraz wprowadzono w życie 29 rozporządzeń wyjątkowych, głównie z rodzaju wspomnianych rozporządzeń „szufladowych”³³. Nie będzie też najmniejszej przesady w stwierdzeniu, że w ten sposób zostało wypróbowane w NRF po raz pierw-

³⁰ L. Janicki, *Urząd prezydenta Niemieckiej Republiki Federalnej*. „Przegląd Zachodni” nr 6/1967 r., ss. 319—320.

³¹ „FAZ” nr 173 z 29 VII 1966, s. 1 (*Die SPD fragt nach den Schubladengesetzen*).

³² W ćwiczeniach tych minister Lücke występował w roli kanclerza, minister Krone (*CDU/CSU*) — w charakterze prezydenta federalnego, a grupa 22 posłów do *Bundestagu* i 11 członków *Bundesratu* pod przewodnictwem posła Bendi wykonywała zadania Komisji Wspólnej.

³³ „FAZ” nr 237 z 12 X 1966, s. 4; „Neues Deutschland” nr 281 z 12 X 1966 i 292 z 23 X 1966; „Tagesspiegel” nr 6420 z 22 X 1966, s. 1; „Die Zeit” nr 43 z 21 X 1966, s. 7 oraz „Süddeutsche Zeitung” nr 253 z 22—23 X 1966, ss. 1—2.

szy funkcjonowanie całego systemu dyktatury wojskowej, przygotowywanego na wypadek wojny lub poważnego zaostrzenia sprzeczności wewnętrznych³⁴.

III. W postępowych kręgach społeczeństwa zachodniemieckiego zdawano sobie dokładnie sprawę z niebezpieczeństw, jakie kryją się w tych przygotowaniach. Najwięcej kłopotu przysparzało kołom rządowym negatywne stanowisko Niemieckiej Federacji Związków Zawodowych (DGB) i większości zrzeszonych w niej związków. Wywierało ono bowiem pewien wpływ na ówczesną socjaldemokratyczną opozycję parlamentarną. Nic więc dziwnego, że na VII kongresie DGB, jaki obradował w maju 1966 r. w Berlinie zachodnim, z apelem o poparcie dla ustawy głównej o stanie wyjątkowym wystąpił sam prezydent federalny, H. Lübke. Powtórzył on przy tym wspomnianą już antykonstytucyjną i obliczoną m. in. właśnie na zastraszenie działaczy związkowych tezę ministra Lückego, że jeżeli nie dojdzie do rewizji Ustawy Zasadniczej w tym zakresie, rząd federalny będzie w razie potrzeby udział w oparciu o upoważnienie mocarstw zachodnich z pominięciem parlamentu, a więc przy pomocy „rozporządzeń szufladowych”. Wystąpienie to spotkało się na kongresie z wyraźnie nieprzychylnym przyjęciem³⁵. Było zresztą jedynym z tych niepopularnych poczynań Lübkego, które zmierzały do zbliżenia urzędu prezydenta do polityki i odgrywania w niej samodzielnej roli³⁶. W tym wypadku odpowiadało ono intencjom kanclerza i rządu.

Należy zaznaczyć, że VII kongres DGB nie zmienił stanowiska, zajętego przez związki zawodowe na poprzednim kongresie w Hanowerze (1962 r.) i wyraził dezaprobatę dla wszelkich ustaw wyjątkowych, które w jakikolwiek sposób naruszają demokratyczne prawa zasadnicze, a szczególnie swobodę zgromadzeń i zakładania stowarzyszeń oraz prawo do strajku, a także pociągają za sobą możliwość zobowiązywania obywateli do pracy w określonym zakładzie czy zawodzie (*allgemeine Dienstverpflichtung*). Sformułowanie to próbowano później interpretować w ten sposób, że DGB nie byłby przeciwny takiej ustawie o stanie wyjątkowym, która by wymienionych praw i swobód nie naruszała.

Kongres potępił też rozporządzenia „szufladowe”. Zwyciężyło nieprzejednane w stosunku do ustawodawstwa wyjątkowego stanowisko takich związków zawodowych, jak np. kierowanego przez Ottona Brennera związku metalowców (*IG Metall*), związku przemysłu drzewnego i tworzyw sztucznych (*Gewerkschaft Holz und Kunststoffe*) oraz chemicznego (*IG Chemie*).

Na przebiegu obrad zaciążyły wszakże również wpływy zwolenników

³⁴ Por. także *Szara księga* (por. przyp. 16, ss. 309—311 i 410—412) oraz „Neues Deutschland” nr 297 z 28 X 1966.

³⁵ Por. np. „Tagesspiegel” nr 6 281 z 10 V 1966, s. 1; „Die Welt” z 10 V 1966, por. także K. H. Flach, *Verfassungsverrat*, „Frankfurter Rundschau” nr 110 z 12 V 1966, s. 3.

³⁶ Por. przyp. 30, (ss. 317—319 i 330).

współdziałania z rządem na tym odcinku. Ich wyrazicielem był w pierwszym rządzie przewodniczący związku zawodowego budownictwa (*IG Bau-Steine-Erde*), G. Leber, od dawna popierający ustawodawstwo wyjątkowe. W rezolucji uchwała VII kongresu DGB zapadła 251 głosami przy 182 głosach przeciwnych, podczas gdy w r. 1962 w Hanowerze stosunek ten wynosił jeszcze 276 : 138³⁷. Był to poniekąd rezultat oddziaływania na niektórych działaczy związkowych kunktatorskiej polityki *SPD*, którą cechował coraz wyraźniejszy taktyczny oportunizm.

Przykład przywódcy związku zawodowego budownictwa, G. Lebera, który jest równocześnie wpływowym działaczem *SPD*, mówi sam za siebie. Partia ta zresztą zmieniła — jak wiadomo — gruntownie swe ideologiczne oblicze, wyrzekła się tradycji rewolucyjnych i wybrała prawicowy kurs polityczny³⁸. Jej czołowi przywódcy, jak np. W. Brandt, H. Wehner, H. Schmidt, a także G. Jahn i H. Schmitt-Vockenhausen, przechodzili też coraz wyraźniej na pozycje zwolenników zamierzeń rządowych w zakresie ustawodawstwa wyjątkowego. W maju 1966 r. Wehner zaatakował otwarcie w *Bundestagu* przeciwników tych planów, co zjednało mu pochwałę hamburskiego dziennika „Die Welt”, należącego do koncernu prasowego Axela Springera³⁹. Frakcja *SPD* w parlamencie, nie zważając na negatywne stanowisko, jakie zajął VII kongres DGB, zgłosiła gotowość współpracy z ówczesną tzw. małą koalicją rządową (*CDU/CSU — FDP*) na tym odcinku. Najlepszym tego dowodem był zresztą już wcześniej udział posłów — socjaldemokratów w manewrach sztabowych „Fallex 66”.

Zasadniczy przełom nastąpił wszakże z chwilą upadku kanclerza L. Erharda i utworzenia z początkiem grudnia 1966 r. rządu wielkiej koalicji (*CDU/CSU — SPD*) pod przewodnictwem Hansa-Georga Kiesingera. W gabinecie tym Willy Brandt został wicekanclerzem i ministrem spraw zagranicznych, a wspomniany działacz związkowy G. Leber objął tekę federalnego resortu komunikacji. Sprawy wewnętrzne pozostawiono nadal w ręku P. Lückego, natomiast ministrem finansów został przewodniczący bawarskiej *CSU*, Franz Joseph Strauss, który wstawił się bezprawną akcją, jaką podjął w r. 1962 przeciw redaktorom tygodnika „Der Spiegel”.

Jak potwierdziły dalsze wydarzenia, ceną, jaką zapłacili socjaldemokraci za udział w rządzie, była w pierwszym rządzie generalna zgoda na wprowadzenie do konstytucji przepisów o stanie wyjątkowym. Zapewniona została tym samym kwalifikowana większość ustawowej liczby posłów *Bundestagu*, potrzebna do rewizji Ustawy Zasadniczej.

³⁷ „Neue Zürcher Zeitung” („NZZ”) nr 137 z 15 V 1966; „Frankfurter Rundschau” nr 112 z 14 V 1966, s. 3; „FAZ” nr 102 z 3 V 1966, s. 1; także „Neues Deutschland” nr 128 z 10 V 1966 i „Berliner Zeitung” nr 91 z 1 IV 1966.

³⁸ Por. L. Janicki, *Przemiany w Socjaldemokratycznej Partii Niemiec*. „Przeгляд Zachodni” nr 6/1960 r., s. 343 i nast.

³⁹ „Stuttgarter Zeitung” nr 120 i „Die Welt” nr 122 z 27 V 1966.

Bezpośrednią konsekwencją tego stanu rzeczy było przesunięcie się oporu przeciwko polityce kół rządowych NRF i stojących za nimi sfer wielkiego kapitału zdecydowanie poza izby ustawodawcze, a mianowicie do kręgów lewicy demokratycznej. Innymi słowy, na tzw. opozycję pozaparlamentarną spadł główny ciężar walki o utrzymanie podstawowych elementów demokratycznych konstytucji.

Rząd Kiesingera-Straussa-Brandta przystąpił natychmiast do prac nad ustawą główną o stanie wyjątkowym. Potraktowano ją zarazem jako część szeroko zakrojonego planu reformy wewnętrznej państwa, który obejmował również takie zamierzenia, jak np. rozszerzenie pełnomocnictw gospodarczych rządu w ramach tzw. ustawy stabilizacyjnej, nowe ustawodawstwo finansowe, wielką reformę prawa karnego, ustawę o partiach politycznych i rewizję prawa wyborczego⁴⁰.

Już 10 III 1967 r. rząd uchwalił nowy projekt „ustawy dla uzupełnienia Ustawy Zasadniczej”, tzw. projekt Lückego⁴¹. Był on w swym zrzębie powtórzaniem odrzuconego przez *Bundestag* IV kadencji projektu Höcherla-Bendy, chociaż zawierał również pewne elementy nowe⁴². Najistotniejsze zmiany dotyczyły sposobu powoływania członków Komisji Wspólnej oraz jej kompetencji, które uległy pewnemu zawężeniu. Zmniejszono też nieco zakres ograniczeń praw zasadniczych. Z drugiej strony nie zostało w projekcie zabezpieczone prawo do strajku, czego domagali się poprzednio socjaldemokraci. Utrzymano natomiast możliwość wprowadzenia w sytuacjach krytycznych obowiązku pracy dla pewnych kategorii obywateli⁴³. Wreszcie projektem objęto także sprawę ograniczenia tajemnicy pocztowej i telekomunikacyjnej, tj. zmiany art. 10 Ustawy Zasadniczej. Kwestia ta — dodajmy — była w okresie IV kadencji *Bundestagu* przedmiotem odrębnego projektu rewizji konstytucji, który jednak nie zdążył przejść obowiązującej drogi ustawodawczej.

Projekt z 10 III 1967 r. podlegał — jak dalej zobaczymy — różnym modyfikacjom, nim stał się w końcu obowiązującym prawem. Zanim jednak omówimy szczegółowo zmiany, jakie zostały w ten sposób wprowadzone do Ustawy Zasadniczej, przedstawimy w skrócie okoliczności, które towarzyszyły ich uchwaleniu. Pozwoli to bowiem lepiej zrozumieć istotę i treść nowych przepisów.

Rządowi zależało tym razem na pośpiechu. Chodziło o to, aby problem ustawodawstwa wyjątkowego nie zaciążył na kampanii wyborczej do *Bun-*

⁴⁰ Por. np. „FAZ” z 10 XII 1966 i „Handelsblatt” z 26 I 1967.

⁴¹ Tekst projektu: „FAZ” nr 81 z 7 IV 1967, s. 10 i „Stuttgarter Zeitung”, nr 80 z 7 IV 1967, s. 6.

⁴² Na ten temat por. np. Th. Schiller, *Des Notstands neue Kleider. Analyse des Entwurfs der Notstandsverfassung vom 10. März 1967*. „Blätter für deutsche und internationale Politik” (Pahl-Rugenstein Verlag Köln) nr 4/1967, s. 326 i nast. oraz H. Hannover, *Unveränderte Konzeption*. Tamże, s. 335.

⁴³ Nowa wersja art. 12 Ustawy Zasadniczej.

destagu w 1969 r. Już w końcu kwietnia 1967 wstępnie rozpatrzyła projekt druga izba ustawodawcza (*Bundesrat*)⁴⁴, która nie zgłosiła formalnie żadnych zastrzeżeń⁴⁵. *Bundestag* po debacie związanej z tzw. pierwszym czytaniem projektu⁴⁶ odesłał go w ostatnich dniach czerwca 1967 do swej komisji prawnej. Debata ta ujawniła kulisy wielkiej koalicji, a przede wszystkim dwulicowość kierownictwa *SPD*, gotowego dla rozgrywek partyjno-politycznych zrezygnować z pewnych demokratycznych elementów ustroju. Nie znaczy to, by w łonie *SPD* nie było na tym tle rozbieżności. Niektóre organizacje terenowe występowały przeciwko polityce kierownictwa partii i odrzucały *a limine* wszelkie ustawodawstwo wyjątkowe, nie wyłączając — rzecz jasna — rozporządzeń „suzfladowych”⁴⁷. Pewne opory wykazywało też wielu członków frakcji socjaldemokratycznej w *Bundestagu*. Grupa posłów *SPD* przedstawiła nawet kontrprojekt ustawy głównej o stanie wyjątkowym, łagodzący niektóre sformułowania projektu rządowego⁴⁸. Chodziło głównie o zabezpieczenie prawa do strajku w sytuacjach wyjątkowych, a także o ograniczenie do niezbędnych rozmiarów tak kompetencji Komisji Wspólnej, jak i pracy obowiązkowej oraz kontroli korespondencji i rozmów telefonicznych. Kontrprojekt wykluczał użycie *Bundeswehry* w razie zagrożenia wewnętrznego oraz przyznawał obywatelom prawo oporu (*Widerstandsrecht*) w razie naruszenia ich zasadniczych praw. W tej atmosferze obradował w marcu 1968 r. w Norymberdze XII powojenny Federalny Zjazd (*Bundesparteitag*) *SPD*, który wszakże pod wpływem wystąpień socjaldemokratycznych ministrów rządu wielkiej koalicji — H. Wehnera, G. Lebera i G. Heinemanna — wyraził w zasadzie zgodę na ustawę o stanie wyjątkowym, sugerując zarazem wprowadzenie do niej poprawek w rodzaju tych, o których była wyżej mowa⁴⁹.

⁴⁴ Należy wyjaśnić, że w myśl art. 76 ust. 2 konstytucji wszystkie rządowe projekty ustaw muszą być przedłożone najpierw Radzie Związkowej (*Bundesratowi*), która je wstępnie opiniuje (zajmuje wobec nich stanowisko w tzw. pierwszej, wstępnej turze). *Bundestag* rozpatruje je dopiero łącznie z opinią (wnioskami) *Bundesratu*.

⁴⁵ Wysuwano, co prawda, pewne uwagi krytyczne, nie przybrały one jednak charakteru wniosków oficjalnych. Jedynie też delegaci Bremy w *Bundesracie* wstrzymali się ostatecznie od głosu.

⁴⁶ Przebieg debaty w *Bundestagu* — por. „Das Parlament” nr 27 i 30 z 1967 r. oraz „FAZ” nr 151 z 4 VII 1967, s. 11; także „Frankfurter Rundschau” nr 148 z 30 IV 1967, s. 1 i 2 oraz „Neues Deutschland” nr 177 z 30 VI 67, s. 6.

⁴⁷ Por. np. „Neues Deutschland” nr 146 z 29 V 1966, s. 8; E. Lieberam, *Griff nach der Notstandsdiktatur. Materialzusammenstellung zur Notstandsgesetzgebung*, Leipzig, Dezember 1966, s. 30; „Süddeutsche Zeitung” nr 133 z 5 VI 67, s. 14 i „FAZ” nr 30 z 5 II 1968.

⁴⁸ Byli to posłowie: Gscheidle, Matthöfer, Kaffka, Lenders, Porzner i in. Z koncepcjami kompromisowymi występował także wiceprzewodniczący frakcji *SPD*, Martin Hirsch. Por. „SPD-Pressedienst” P(XXII) 197, 16 X 1967 i 201 z 19 X 1967; oraz „Frankfurter Rundschau” nr 146 z 28 VI 1967, s. 1 i nr 258 z 6 XI 1967, s. 1, „Stuttgarter Zeitung” nr 243 z 2 X 1967 i „Tagesspiegel” nr 6 795 z 17 I 1968, s. 1.

⁴⁹ „Die Welt” nr 70 z 22 III 1968, s. 6; por. także *Kundgebungen und Entschliessungen des SPD-Bundesparteitages in Nürnberg v. 17. bis 21. März 1968*. Herausgeber: Vorstand der SPD. Vorwärtsdruck Bad Godesberg, ss. 35—38.

Przesądziło to ostatecznie o stosunku frakcji parlamentarnej SPD do tego zagadnienia. Prowadzono, co prawda, dalsze rozmowy w łonie koalicji rządowej na temat modyfikacji projektu rządowego, postulaty socjaldemokratów nie miały jednak charakteru ultimatywnego i zostały uwzględnione tylko w minimalnym stopniu⁵⁰.

Stanowisko kierownictwa SPD piętnowane było silnie nie tylko przez postępowe kręgi społeczeństwa zachodnioniemieckiego, lecz także przez posłów FDP w *Bundestagu*. Stosunek tej partii do kwestii ustawodawstwa wyjątkowego uległ bowiem zmianie z chwilą, gdy przestała ona uczestniczyć w rządzie i znalazła się w roli opozycji parlamentarnej. Wolni demokraci od lat współpracowali z CDU/CSU nad ustawą główną o stanie wyjątkowym, oni też umożliwili przegłosowanie w r. 1965 siedmiu ustaw subsydiarnych. Teraz jednak uznali, że projekt rządowy godzi w podstawy konstytucji, w związku z czym frakcja FDP opracowała i przedłożyła własny projekt (a ściślej kontrprojekt). Różnił się on poważnie od projektu Lückego, ograniczając postanowienia wyjątkowe wyłącznie do tzw. wypadku (wariantu) obrony, a więc do sytuacji wojennej. Zakładał przy tym, że nawet wówczas podstawowe swobody obywatelskie, nie wyłączając prawa do wyboru miejsca pracy i do strajku, winny być zachowane. Obowiązek pracy (służby cywilnej) mógłby być wprowadzony jedynie w wypadku absolutnej konieczności obronnej. Tylko w takiej sytuacji miałby dopiero działać parlament kadłubowy, czyli tzw. parlament w stanie wyższej konieczności (*Notparlament*)⁵¹, złożony z 44 posłów do *Bundestagu* oraz z 11 przedstawicieli *Bundesratu*, którzy jednak — dla podkreślenia zasady federalizmu — głosowaliby oddzielnie. Organ ten nie mógłby przeprowadzić zmiany rządu i wybrać nowego kanclerza⁵².

Projekt ten spotkał się z ostrą krytyką ze strony koalicji rządowej. Atakował go szczególnie wspomniany już Ernst Adolf Benda, ekspert CDU w zakresie ustawodawstwa wyjątkowego⁵³, który od kwietnia 1967 r. był tzw. parlamentarnym sekretarzem stanu w Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁵⁴. Dodajmy, że w końcu marca 1968 r. został on, po dymisji

⁵⁰ Por. „FAZ” nr 21 z 25 I 1968, s. 3 oraz „Süddeutsche Zeitung” nr 33 z 7 II 1968, s. 1 i nr 56 z 7 III 1968, s. 2; por. także O. Radke, *Nicht aus dem Ärmel schütteln. Kritik an den sozialdemokratischen Darstellungen der Notstandsgesetzgebung*. „Vorwärts” nr 36 z 7 IX 1967.

⁵¹ Projekt FDP nie użył określenia „Komisja Wspólna” z projektu rządowego. Różnił się od niego także tytułem, który brzmiał: *Ustawa regulująca wypadek stanu wyższej konieczności (Gesetz für die Regelung im Notstandsfall)*.

⁵² Por. „FAZ” 176 z 2 VIII 1967, s. 1; „Frankfurter Rundschau” nr 224 z 27 IX 1967, s. 4 i nr 230 z 4 X 1967, s. 3 oraz „Tagesspiegel” nr 6 709 z 4 X 1967, s. 2.

⁵³ „Deutschland-Union-Dienst” nr 187 z 3 X 1967. Również „Tagesspiegel” nr 6 709 z 4 X 1967, s. 2.

⁵⁴ Instytucja parlamentarnych sekretarzy stanu w ministerstwach NRF została wprowadzona ustawą z 6 IV 1967 (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre*. Vom 6 IV 1967 — *BGBL*. I, s. 396). Mają oni głównie pomagać ministrom w kontaktach z parlamentem i jego organami wewnętrznymi. Mogą też być nimi tylko osoby piastujące aktualnie mandat poselski do *Bundestagu*.

Lückeego, spowodowanej nieporozumieniami w łonie koalicji rządowej na tle przygotowań do reformy prawa wyborczego, szefem tego resortu.

Negatywne stanowisko kół rządowych wobec kontrprojektu *FDP* dowiodło, że chodziło im w pierwszym rządzie nie o sytuacje związane z ewentualnym niebezpieczeństwem z zewnątrz, czyli o środki zabezpieczające na wypadek wojny, lecz o stworzenie podstaw systemu dyktatorskiego w razie jakiegokolwiek wewnętrznego zagrożenia ustroju politycznego i społeczno-ekonomicznego. Sama *FDP* jest rzecz jasna również partią burżuazyjną. Kontrprojekt *FDP* miał w dużej mierze znaczenie partyjno-taktyczne i zmierzał do pozyskania większego kredytu zaufania w społeczeństwie, w którym właśnie sprawa ustaw wyjątkowych budziła coraz większe kontrowersje⁵⁵.

Zdecydowanie negatywne stanowisko zajmowały nadal różne związki zawodowe, głównie związek metalowców oraz organa centralne i terenowe *DGB*. Członek zarządu federalnego *DGB*, Waldemar Reuter, oświadczył w styczniu 1968 r. na wiecu w Dortmundzie, że ruch związkowy broni się przed wszelkimi próbami totalnej mobilizacji w okresie pokoju i że obowiązujące ustawodawstwo *NRF* pozwala sprostać całkowicie ewentualnym sytuacjom wyższej konieczności. Mimo to nie doszło do ostatecznej formy protestu, jaką miał być strajk generalny. Przywódcy związkowi uznali, że doprowadziłby on jedynie do natychmiastowej likwidacji systemu parlamentarnego⁵⁶.

Przeciwko ustawodawstwu wyjątkowemu występowało też wielu przedstawicieli nauki i kultury, a wśród nich m. in. pisarze Heinrich Böll i Hans Magnus Enzensberger, profesorowie Helmut Ridder, Wolfgang Abendroth i fizyk Max Born, a także pastor Martin Niemöller i teolog Rudolf Bultmann⁵⁷. Nie można oczywiście pominąć znanego filozofa Karola Jaspersa, który w swej książce pod wymownym tytułem *Dokąd zdąża NRF?* podkreślił otwarcie, że istotą zamierzeń rządu w tej dziedzinie jest głównie strach przed ewentualną reakcją ludności na jego dotychczasową nierozsądną politykę, sprzeczną z zasadami konstytucji⁵⁸. Ponad 130 profesorów z prawie wszy-

⁵⁵ „Süddeutsche Zeitung” nr 19 z 22 I 1968, s. 2; także: „Frankfurter Rundschau” nr 154 z 7 VII 1967, s. 1; nr 211 z 12 IX 1967, s. 5 i nr 256 z 3 XI 1967, s. 1; „FAZ” nr 256 z 3 XI 1967, s. 1 oraz „Neues Deutschland” nr 325 z 26 XI 1966; nr 350 z 21 XII 1966, s. 6; nr 180 z 3 VII 1967, s. 2 i nr 183 z 6 VII 1967, s. 6.

⁵⁶ „FAZ” nr 110 z 11 V 1968, s. 1 i nr 111 z 13 V 1968 (not. pt. *Die Gewerkschaften bekräftigen ihr Nein*).

⁵⁷ „Neues Deutschland” nr 303 z 3 XI 1966, s. 6; „Frankfurter Rundschau” nr 272 z 22 XI 1967, s. 2 i „Stuttgarter Zeitung” z 9 V 1968. Federalne Zjednoczenie Związków Pisarzy (*Bundesvereinigung der Schriftstellerverbände*) skierowało nawet otwarty telegram do wszystkich posłów do *Bundestagu*, w którym w oparciu o doświadczenia niedawnej przeszłości i w trosce o zachowanie elementów demokracji w *NRF* żądało odrzucenia projektu noweli konstytucyjnej o stanie wyjątkowym. Telegram podpisali m. in. wspomniany wyżej H. Böll oraz W. Koeppen i H. W. Richter (szef tzw. grupy 47). Por. „Der Spiegel” nr 23 z 3 VI 1968, s. 22.

⁵⁸ K. Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen, Gefahren, Chancen*, Piper-Verlag München 1966, ss. 164, 167 i 174. Zagadnieniu ustaw wyjątkowych poświęcony jest rozdział II B (ss. 157 - 174).

stkich szkół wyższych w Niemczech zachodnich podpisało w marcu 1968 r. deklarację odrzucającą projekt rewizji konstytucji i wszystkie związane z nim ustawy wyjątkowe⁵⁹. Deklarację tę można uważać w pewnej mierze za odpowiedź na list otwarty, z jakim już w 1965 r. czołowi przedstawiciele nauki NRD zwrócili się do swych zachodniemieckich kolegów o przeciwdziałanie tym zamierzeniom⁶⁰.

Szczególnie silne były protesty partii i organizacji lewicy demokratycznej NRF. I tak np. XXI konferencja delegatów Socjalistycznego Niemieckiego Związku Studentów (*SDS*), która obradowała w 1966 r. we Frankfurcie nad Menem, określiła ustawy wyjątkowe jako nową formę władzy monopoli w społeczeństwie późnokapitalistycznym⁶¹. Krytycznie wypowiadały się zresztą również inne organizacje studenckie, jak np. Socjaldemokratyczny Związek Szkolnictwa Wyższego (*Sozialdemokratischer Hochschulbund — SHB*) oraz Liberalny Związek Studentów Niemieckich (*LSD*)⁶². Dyrektoriat Niemieckiej Unii Pokoju (*DFU*) wezwał w 1966 r. wszystkie postępowe siły w NRF do obrony przed zamachem na demokratyczne elementy ustroju⁶³. O to samo apelowali w 1967 r. w liście otwartym do posłów *Bundestagu* uczestnicy kampanii na rzecz rozbrojenia i przeciwnicy broni masowej zagłady⁶⁴.

Nie zabrakło też głosu zdelegalizowanej Komunistycznej Partii Niemiec (*KPD*), która w odezwie z czerwca 1967 r. wskazywała na rzeczywiste cele rządu wielkiej koalicji oraz na groźbę pełnej militaryzacji życia państwowego i gospodarczego w NRF i na wszystkie ujemne skutki, jakie wynikną z tego dla klas pracujących w tym kraju⁶⁵.

Apele te nie pozostawały bez echa. Już bowiem w październiku 1966 r., niemal bezpośrednio po zakończeniu manewrów „Fallex 66”, kuratorium złożone z czołowych działaczy związków zawodowych oraz przedstawicieli świata nauki i kultury zwołało do Frankfurtu nad Menem kongres przeciwników ustawodawstwa wyjątkowego. Zgromadził on kilka tysięcy uczestników z całego obszaru NRF i proklamował tzw. stan wyjątkowy (stan zagrożenia) demokracji (*Notstand der Demokratie*)⁶⁶. Kuratorium *Notstand der Demokratie*

⁵⁹ „Stuttgarter Zeitung” nr 59 z 11 III 1968. Pełny tekst deklaracji i nazwiska sygnatariuszy tamże, nr 66 z 16/17 III 1968, s. 6.

⁶⁰ List ten został ogłoszony m. in. w „Staat und Recht” nr 5 1965 r. Ponowny apel wystosowali w czerwcu 1967 r. do wszystkich postępowych sił w NRF pracownicy nauki Niemieckiej Akademii Nauk o Państwie i Prawie im. W. Ulbrichta w Poczdamie-Babelsbergu (*Neues Deutschland*) nr 153 z 6 VI 1967, s. 6).

⁶¹ Por. „Das Andere Deutschland. Unabhängige Zeitung — gegründet, 1925” nr 19/1966, s. 1 oraz „Die Andere Zeitung” z 15 IX 1966, s. 10.

⁶² „FAZ” nr 61, s. 9 i „Tagesspiegel” nr 6 842, z 12 III 1968 s. 6.

⁶³ „Neues Deutschland” z 19 X 1965 oraz „Die Andere Zeitung” z 17 II 1966.

⁶⁴ „Frankfurter Rundschau” nr 145 z 27 VI 1967, s. 3.

⁶⁵ „Neues Deutschland” nr 160 z 13 VI 1967, s. 6.

⁶⁶ „Neues Deutschland” nr 300 i 301 z 31 X i 1 XI 1966, s. 1; także „Trybuna Ludu” nr 301 z 1 XI 1966, s. 2; „Stuttgarter Zeitung” nr 251 z 31 X 1966 i „Frankfurter Rundschau” nr 253 z 31 X 1966, ss. 1, 2, 9.

stało się z kolei ośrodkiem koordynacyjnym całej pozaparlamentarnej opozycji przeciwko polityce ustawodawczej rządu. Prowadziło jednak walkę nierówną. Zaangażowało bowiem przeciwko sobie wszystkie siły zainteresowane w przeprowadzeniu rewizji konstytucji. Nie poparła go też w sposób bardziej wyraźny centrala ruchu związkowego (DGB), co należy przypisać wspomnianemu już zwrotnemu oddziaływaniu na nią kierownictwa partii socjaldemokratycznej, które odniosło się zdecydowanie negatywnie do działalności kuratorium. Działalność ta poruszyła jednak zachodniemiecką opinię publiczną, czego dowodem były liczne i często burzliwe manifestacje uliczne w NRF w miesiącach i tygodniach poprzedzających uchwalenie ustawy głównej o stanie wyjątkowym. Inicjatorami demonstracji byli przede wszystkim studenci⁶⁷. Jeśli jednak wystąpienia studenckie w innych okolicznościach na ogół nie przyciągały mas robotniczych, to w tym wypadku spotkały się z szeroką sympatią i poparciem ludzi pracy, którzy masowo się do nich przyłączali⁶⁸. Swego rodzaju punktem kulminacyjnym akcji protestacyjnej był tzw. marsz gwiazdzisty przeciwników ustawodawstwa wyjątkowego, jaki odbył się w Bonn w dniu 11 V 1968 r., na kilka dni przed drugim czytaniem w *Bundestagu* rządowego projektu zmiany konstytucji. Wzięło w nim udział około 80 tysięcy obywateli NRF⁶⁹.

Rosnący opór społeczeństwa wzmagał wysiłki kół kierowniczych NRF zmierzające do przekonania opinii publicznej o celowości poczynań ustawodawczych rządu. Wykorzystywano do tego przede wszystkim prasę prawniczą różnych odcieni. Na jej łamach wyrażano nie tylko zadowolenie, że wreszcie zostanie wypełniona rzekoma „groźna luka” w konstytucji NRF⁷⁰, lecz posuwano się nawet do inwektyw pod adresem przeciwników ustaw wyjątkowych. I tak jeśli „Frankfurter Allgemeine Zeitung” zarzucała im jedynie brak rozsądku i powodowanie się emocjami czy urazami, to na łamach wspomnianego już organu koncernu Springer, „Die Welt”, pomówiono ich wprost o tendencje wrogie państwu (*staatsfeindliche Tendenzen*)⁷¹.

⁶⁷ Niektóre uniwersytety, np. w Berlinie zach., Giessen i Frankfurcie n/M praktycznie były przez pewien czas nieczynne. (Za „Frankfurter Rundschau” nr 123 z 28 V 1968, s. 2).

⁶⁸ Por. np. „Der Spiegel” nr 23 z 3 VI 1968, ss. 21–23 oraz „Neues Deutschland” nr 176 z 29 VI 1967, s. 6 i nr 333 z 3 XII 1967, s. 8.

⁶⁹ „FAZ” nr 109 z 10 V 1968, s. 3 i nr 111 z 13 V 1968, s. 1; „Stuttgarter Zeitung” nr 114 z 13 V 1968; „Süddeutsche Zeitung” nr 115 z 13 V 1968, s. 1–3; „Trybuna Ludu” nr 131 z 3 V 1968, s. 2.

⁷⁰ Por. A. Böhm, *Lohn und Geduld. Das Ende des Notstands-Streits in Sicht*. „Rheinischer Merkur” nr 11 z 17 III 1967, s. 2; por. także „Christ und Welt” nr 11 z 17 III 1967 (not. pt. *Notstand. Lieber lieber! Die Stunde des Parlaments*).

⁷¹ A. Rapp, *Das starre Nein*. „FAZ” nr 146 z 28 VI 1967, s. 1 oraz W. Hertz-Eichenrode, *Vorsorge für den Notfall. Die letzte Notstandsrunde*. „Die Welt” nr 147 z 28 VI 1967, s. 2; por. tegoż autora: *Der Angriff auf den Staat*. Tamże, nr 258 z 4 XI 1967, s. 2. Wypowiedzi te spotkały się zresztą z protestami: por. np. G. Ziegler, *Staatsfeinde und Irre*. „Frankfurter Rundschau” nr 147 z 29 VI 1967.

Wspomniane poglądy były oczywiście odbiciem stanowiska wielkich monopol. Za pełną realizacją projektów ustawodawczych rządu w omawianej dziedzinie opowiedziały się zresztą wyraźnie główne organizacje wielkiego kapitału w NRF, jak Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der Deutschen Industrie* — BDI) i Federalne Zjednoczenie Związków Pracodawców Niemieckich (*Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände* — BDA). Ta ostatnia organizacja zapowiedziała nawet represje ekonomiczne w stosunku do robotników, którzy przystąpią do strajków protestacyjnych⁷².

Dodajmy też, że koła rządzące NRF usiłowały zdyskontować dla celów związanych z przeforsowaniem ustawy o stanie wyjątkowym nastroje społeczeństwa zachodnioniemieckiego, zaniepokojonego zaostrzeniem się sytuacji międzynarodowej w wyniku kryzysu na Bliskim Wschodzie w czerwcu 1967 r.⁷³

IV. Instytucją, która miała uspokoić opinię społeczną i osłabić ostrze krytyki skierowanej przeciw projektowanej rewizji konstytucji były tzw. sesje opiniodawcze, zorganizowane wspólnie przez komisję prawną i komisję spraw wewnętrznych *Bundestagu* w listopadzie i grudniu 1967 r. Przyjęto dla nich zaczerpnięte z praktyki amerykańskiego życia politycznego określenie *hearings*. Na 5 kolejnych takich „posłuchaniach” wypowiedziało się łącznie 42 bardziej znanych naukowców-prawników oraz przedstawiciele najbardziej zainteresowanych organizacji społeczno-politycznych, w tym także kilku konsekwentnych przeciwników ustawodawstwa wyjątkowego. Ramy artykułu nie pozwalają na szersze omówienie przebiegu posłuchań, które były swego rodzaju ewenementem w praktyce konstytucyjnej NRF. Trzeba jednak zaznaczyć, że prawie wszyscy uczestnicy ustosunkowali się mniej lub więcej krytycznie do projektu ustawy głównej o stanie wyjątkowym. Niektórzy, jak np. znani nam już profesorowie W. Abendroth i H. Ridder, profesor Konrad Zweigert oraz przewodniczący związku zawodowego metalowców, Otto Brenner negowali w ogóle potrzebę takiej ustawy. Inni natomiast akceptowali w zasadzie zamierzenia rządu pod warunkiem, że zostaną one poważnie zmodyfikowane i złagodzone. Ich postulaty były przy tym zasadniczo zbieżne z treścią wspomnianych wyżej kontrprojektów, przedstawionych przez posłów z frakcji *FDP* lub *SPD*. W tej grupie znalazł się w zasadzie także przewodniczący *DGB*, Ludwik Rosenberg, który opierając się na przedstawionej wyżej uchwale VII kongresu *DGB* z 1966 r. nie wykluczył akceptacji ustawy głównej o stanie wyjątkowym, jeżeli nie naruszałaby ona demokratycznych praw zasadniczych oraz zagwarantowałaby w pełni prawo koalicji i prawo do strajku.

Wśród uczestników posłuchań nie zabrakło głosów zdecydowanie prorzą-

⁷² Por. „Tagesspiegel” nr 6 768 z 13 XII 1967, s. 3 oraz „Der Spiegel”, por. przyp. 68, s. 30. Dodajmy, że mimo gróźb represji ze strony BDA strajkowały na znak protestu przeciwko ustawom wyjątkowym załogi szeregu fabryk, np. zakładów Forda w Kolonii, Zakładów Stali w Bochum, zakładów Agfa-Gaevent w Monachium i in. („Der Spiegel”, jw.).

⁷³ Potwierdził to m. in. minister Lücke („Die Welt” nr 148 z 29 VI 1967).

dowych. I tak np. prof. K. A. Betterman z Berlina zachodniego uznał projekt rewizji konstytucji za zbyt łagodny i postulował dalej idące ograniczenia praw zasadniczych. Bez zastrzeżeń poparł projekt rządowy członek prezydium wspomnianego już Zjednoczenia Związków Niemieckich Pracodawców (BDA), G. Kley⁷⁴.

Dodajmy, że przedmiotem jednego z posłuchań były opinie porównawcze specjalistów zachodnioniemieckich i zagranicznych dotyczące przepisów o stanie wyjątkowym w niektórych państwach zachodnich⁷⁵. Państwa burżuazyjno-demokratyczne przewidują na ogół na wypadek zagrożenia ich bytu lub ustroju określone środki zaradcze: zawieszanie lub ograniczanie mocą decyzji głowy państwa lub uchwały rządu niektórych postanowień konstytucji i rozszerzenie kompetencji pewnych organów państwowych, w szczególności wydawanie przez rząd lub prezydenta (króla) rozporządzeń z mocą ustawy, z zastrzeżeniem następczej kontroli parlamentu. Niemniej — pomijając specyficzne rozwiązania francuskie⁷⁶ — w niektórych konstytucjach krajów zachodnich nie ma wyraźnych przepisów tego rodzaju, w kilku innych zaś dotyczą one głównie stanu wojennego, czyli stanu wyjątkowego w czasie wojny. Wykazały to także wspomniane posłuchania⁷⁷, które tym samym nie potwierdziły tezy kół rządowych NRF, że brak w Ustawie Zasadniczej projektowanych postanowień o stanie wyjątkowym oznaczał wyraźną lukę w porównaniu z prawem konstytucyjnym innych państw⁷⁸. Teza ta nie uwzględniała

⁷⁴ Por. „Tagesspiegel” nr 6741 z 10 XI i nr 6758 z 1 XII 1967; „Frankfurter Rundschau” nr 262 z 10 XI i z 18 XI 1967; „Süddeutsche Zeitung” nr 275 z 17 XI i 300 z 16/17 XII 1967; „Die Welt” nr 269 z 17 XI i 292 z 15 XII 1967. Por. także na ten temat: K. Zweigert, *Nur mit Zittern und Zagen. Wie der Notstand im Rechtsstaat konzipiert sein sollte*. „Die Zeit” nr 50 z 16 XII 1967, s. 30.

⁷⁵ Brano pod uwagę głównie Stany Zjednoczone, Anglię, Francję, Włochy, Belgię, Holandię, Szwajcarię, Kanadę i państwa skandynawskie.

⁷⁶ Chodzi o art. 16 konstytucji V Republiki, przyznający prezydentowi określone uprawnienia specjalne w razie zagrożenia niepodległości lub instytucji republiki oraz przerwy w działaniu jej konstytucyjnych organów. Na ten temat K. Biskupski, *Założenia ustrojowe współczesnej Francji ze szczególnym uwzględnieniem urzędu prezydenta republiki*. Tow. Naukowe Toruń, 1963.

⁷⁷ „Süddeutsche Zeitung” 293 z 8 XII 1967, s. 3 i 130 z 30 V 1968, s. 8 oraz „Tagesspiegel” 6764 z 8 XII 1967, s. 7; por. także R. Bernhardt, *Notstand und Verfassung* („FAZ” nr 44 z 22 II 1966, s. 9). Również R. Faulhaber, Reg.-Rat im BMdI, *Das Notstandsrecht ausländischer Staaten*. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung”, nr 35 z 7 IV 1967 s. 290—291.

⁷⁸ Wysuwał ją m. in. minister Lücke i jego współpracownicy (FAZ” nr 82 z 8 IV 1967, s. 4). Próbowano zresztą powoływać się również na ustawodawstwo NRD, por. np. wypowiedź ministra Brandta w *Bundestagu* w dn. 30 V 1968 („Das Parlament” nr 24/1968, s. 2) oraz uwagi w tymże tygodniku nr 23/1968, s. 10. Należy jednak stwierdzić, że konstytucja NRD z 1949 r. nie zawierała żadnych postanowień o stanie wyjątkowym. Nie zawiera ich też nowa konstytucja z 6 IV 1968 r. (GBL DDR I, s. 199). W świetle ustawy z 20 IX 1961 r. dla obrony NRD (GBL DDR I, s. 175), uchwalonej — jak głosi jej wstęp — w związku z rosnącym zagrożeniem ze strony odbudowanego militarystyki oraz rewizjonizmu zachodnioniemieckiego, z chwi-

przy tym rzecz jasna ani tego, że przedsięwzięcie zachodniemieckie jest znacznie obszerniejsze (posiada o wiele szerszy zakres), ani też, że postanowienia o stanie wyjątkowym zostały właśnie w niedawnej historii Niemiec bezprzykładnie nadużyte.

Przebieg posłuchań opiniodawczych był transmitowany przez telewizję i radio NRF. Chodziło niewątpliwie o wykazanie, że rząd nie kieruje się żadnymi ukrytymi intencjami. Podobnie też całostronicowe ogłoszenia (inseraty), jakie Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego zamieszczał w maju i czerwcu 1968 r. w szeregu czasopism, miały przekonać ogół społeczeństwa, że rewizja konstytucji nie zagrazi demokratycznym podstawom ustroju państwa, lecz — wręcz przeciwnie — podstawy te nawet wzmocni⁷⁹. Kanclerz Kiesinger i nowy minister spraw wewnętrznych, Benda zapewniali ponadto, że rząd weźmie pod uwagę postulaty oponentów i uwagi zgłoszone na wspomnianych posłuchaniach i podda swój projekt ponownej analizie. Sprawi to, że nie będzie on już posiadać żadnych „jadowitych zębów” (*Giftzähne*) i tym samym nie powinien budzić obaw⁸⁰.

Inni przywódcy CDU/CSU, jak np. sekretarz generalny partii, Bruno Heck i przewodniczący jej frakcji w *Bundestagu*, Rainer Barzel twierdzili wszakże równocześnie coś wręcz przeciwnego, mianowicie, że o jakimś istotnym osłabieniu projektu nie może być mowy⁸¹.

W rzeczywistości też nowa, poprawiona wersja projektu rewizji konstytucji, jaką Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawiło w wyniku zakulisowych uzgodnień w łonie koalicji rządowej na przełomie marca i kwietnia 1968 r. bezpośrednio komisji prawnej *Bundestagu*, nie zawierała istotnych zmian, z wyjątkiem może wprowadzenia postulowanego przez SPD tzw. prawa obywateli do oporu przeciwko nadużyciom władzy lub naruszeniom praw zasadniczych (*Widerstandsrecht*). Zostało ono wszakże — jak dalej zobaczymy — sformułowane w sposób wysoce kontrowersyjny.

Dodajmy, że zmodyfikowany projekt trafił do komisji prawnej z pominięciem normalnej drogi ustawodawczej, czyli plenarnego forum *Bundestagu*. Komisja prawna opublikowała go z kolei dopiero dnia 10 V 1968 r., a więc na 5 dni przed terminem drugiego czytania w parlamencie. Posłom nie pozostało przeto wiele czasu na szczegółowe zaznajomienie się z jego treścią. Jeszcze mniejsze możliwości krytycznej analizy miała z natury rzeczy opinia

lą zaistnienia stanu obrony (*Verteidigungszustand*), a więc zasadniczo tylko w razie agresji z zewnątrz (wojny) lub bezpośredniej jej groźby Rada Państwa może określić prawa obywateli i przepisy dotyczące wymiaru sprawiedliwości w sposób odmienny od konstytucji, odpowiednio do wymagań obrony (§ 4). Uchwałę o stanie obrony podejmuje parlament (Izba Ludowa) lub w nagłym wypadku Rada Państwa, która wszakże jest w pełni przed Izba Ludową odpowiedzialna (art. 52 i 66 ust. 1 konst. z 1968 r.).

⁷⁹ Np. „FAZ” 127 z 1 VI 1968 i „Frankfurter Rundschau” 127 z 2/3 VI 1968. Twierdził to także min. Lücke („Die Welt” nr 148 z 29 VI 1967, s. 3).

⁸⁰ Por. np. „Tagesspiegel” nr 6 891 z 11 V 1968, ss. 1—2.

⁸¹ „Frankfurter Rundschau” nr 295 z 20 XII 1967, s. 3.

publiczna⁸². Przeczyło to poniekąd tezie, głoszonej m. in. przez H. Wehnera (SPD), że społeczeństwo zachodnioniemieckie było zawsze w pełni informowane i miało możliwości szerokiej dyskusji nad tą sprawą⁸³.

We wspomnianym drugim czytaniu (15 i 16 V 1968) *Bundestag* zaaprobował z niewielkimi zmianami projekt rewizji konstytucji. Zostały równocześnie odrzucone wszystkie poprawki, jakie w liczbie 18 zgłosiła frakcja FDP, która też głosowała przeciwko projektowi. Za projektem wypowiedzieli się natomiast wszyscy posłowie SPD, nawet ci, którzy zgłaszali przedtem zasadnicze obiekcje⁸⁴.

W atmosferze rosnącego napięcia politycznego w NRF oraz nasilającej się fali publicznych protestów i demonstracji odbyło się w dniu 30 V 1968 r. trzecie czytanie, po którym uchwalono ostatecznie wymaganą kwalifikowaną większością głosów tzw. siedemnastą ustawę dla uzupełnienia Ustawy Zasadniczej⁸⁵. Na ogólną liczbę 496 członków *Bundestagu* V kadencji uprawnionych do głosowania (tj. bez przedstawicieli Berlina zachodniego, wypowiedziało się za jej uchwaleniem 384 posłów. Na liczbę tę złożyło się 239 głosów chadeckich, 144 głosy socjaldemokratów i jeden z frakcji FDP. Przeciwko głosowało 100 posłów, w tym 53 z SPD, 46 z FDP i jeden z CDU/CSU. Jeden socjaldemokrata wstrzymał się od głosu, a 11 posłów nie było obecnych na posiedzeniu⁸⁶.

Na podstawie uprzedniej uchwały Rady Seniorów *Bundestagu* głosowano imiennie⁸⁷. Temu też należy przypisać fakt, że 53 członków frakcji socjaldemokratycznej zrewidowało jednak ostatecznie swe stanowisko, jakie zajmowali oni jeszcze w drugim czytaniu, kiedy to — jak wspomniano — poparli projekt ustawy.

Dodajmy, że w debacie końcowej zabrał głos kanclerz Kiesinger oraz minister spraw zagranicznych Brandt. Polemizowali oni z niektórymi tezami przeciwników ustawodawstwa wyjątkowego oraz starali się osłabić wrażenie poważnych ostrzeżeń, jakie zostały skierowane pod adresem Bonn m. in. z obozu państw socjalistycznych. Przypomnijmy, że już dnia 19 VII 1967 r. koła kierownicze ZSRR w oficjalnym oświadczeniu agencji TASS przestrzegały NRF przed uchwaleniem ustawy głównej o stanie wyjątkowym, którą

⁸² I tak np. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” wydrukowała treść projektu w wersji ogłoszonej przez Komisję Prawną w numerze 111 z 13 V 1968, s. 17; tamże — uwagi wstępne redakcji.

⁸³ H. Hannover, *Notstandsverfassung: Legalisierung des Transformationsprozesses von der Formaldemokratie zur totalitären Klassenherrschaft*. „Blätter für deutsche und intern. Politik” 6/1968 s. 568.

⁸⁴ Przebieg drugiego czytania patrz „Das Parlament” nr 21 i 22 z 1968 r.; także „Süddeutsche Zeitung” nr 119 z 15 V 1968, s. 1.

⁸⁵ Por. przyp. 94.

⁸⁶ „Das Parlament” nr 24 z 12 VI 1968, ss. 7—8. Wymagana kwalifikowana większość wynosiła co najmniej 332 osoby.

⁸⁷ „FAZ” nr 146 z 29 V 1968, s. 2. Na temat rodzajów głosowania w *Bundestagu* — por. przyp. 7.

przyrównano do podobnych aktów normatywnych z okresu III Rzeszy, wyraźnie później potępionych w Umowie Poczdamskiej⁸⁸. Ze szczególnym naciskiem ostrzegano zarazem przed próbami czynników rządowych w Bonn zmierzającymi do rozciągnięcia ustawodawstwa wyjątkowego na Berlin zachodni⁸⁹. Również przewodniczący Rady Ministrów NRD, Willi Stoph, skierował dnia 14 III 1968 r. list do kanclerza Kiesingera z apelem o natychmiastowe wstrzymanie wszelkich prac związanych z omawianą rewizją konstytucji i o zapobieżenie nieuchronnemu w przeciwnym wypadku wzrostowi napięcia politycznego w Europie. List ten pozostał wszakże bez odpowiedzi⁹⁰.

Warto tu także zwrócić uwagę na opinię, jaką w 1967 r. wyraził czołowy dziennik londyński „The Times”, który odzwierciedla na ogół poglądy brytyjskich sfer rządowych. Otóż zdaniem tego pisma istnieje obawa, że rząd federalny może łatwo nadużyć danych mu do dyspozycji środków na wypadek stanu wyjątkowego, podobnie jak nie tak dawno uczynił to Hitler, którego przykład winien być dla wszystkich gorzkim ostrzeżeniem. Pismo wyraziło także zaniepokojenie tym, że niektóre postanowienia noweli konstytucyjnej są owiane mgłą tajemnicy⁹¹.

Równoległe z tą nowelą *Bundestag* rozpatrywał i uchwalił ustawę o ograniczeniu tajemnicy listowej i pocztowo-telekomunikacyjnej oraz dalsze ustawy subsydiarne w stosunku do ustawy głównej o stanie wyjątkowym (czyli w stosunku do znowelizowanej konstytucji), a także wprowadził pewne zmiany w kilku ustawach subsydiarnych już obowiązujących⁹². Wszystkie te ustawy zostały w dniu 14 VI 1968 r. zatwierdzone przez *Bundesrat*, a następnie promulgowane przez prezydenta federalnego⁹³.

V. Rdzeniem prawa o stanie wyjątkowym w NRF jest wspomniana siedemnasta ustawa dla uzupełnienia Ustawy Zasadniczej z 24 VI 1968 r.⁹⁴.

Ingeruje ona głęboko w układ i treść konstytucji NRF: wprowadza do niej w sumie 14 nowych artykułów, w tym dwa dodatkowe rozdziały (IVa

⁸⁸ Pełny tekst deklaracji TASS por. „Neues Deutschland” nr 197 z 20 VII 1967, ss. 1—2. Reakcje NRF por. „Frankfurter Rundschau” nr 165 z 20 VII 1967, s. 1, oraz „Deutschland-Union-Dienst” nr 134 z tej samej daty, a także „Rheinischer Merkur” nr 30 z 28 VII 1967, s. 2 (tu stwierdzenie, że oświadczenie TASS podziało „jak piorun z jasnego nieba”).

⁸⁹ Noty w tej sprawie przesłał ambasador ZSRR w NRD, P. Abrasimow trzem ambasadorom zachodnim w Bonn (za „Stuttgarter Zeitung” nr 173 z 31 VII 1967).

⁹⁰ Treść listu por. „Neues Deutschland” nr 135 z 15 V 1968, s. 1; por. także „Neue Zürcher Zeitung” nr 133 z 16 V 1968, s. 2 i „FAZ” 119 z 16 V 1968.

⁹¹ German Emergency Laws, „The Times” nr 56 981 z 30 VI 1967.

⁹² Por. „Das Parlament” nr 23/1968, ss. 1—6 i 9—10 oraz nr 24/1968, s. 8, a także nr 17/1968, ss. 6—9.

⁹³ Na temat debaty w *Bundesratie* por. „Das Parlament” nr 26 z 26 VI 1968 s. 4—7.

⁹⁴ Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes. Vom 24 VI 1968. (BGBl. I s. 709). Ustawa ta weszła w życie dnia 28 VI 1968, w dzień po jej ogłoszeniu, co nastąpiło 27 VI 1968 r.

i Xa), zmienia lub uzupełnia 11 artykułów, a trzy całkowicie uchyla⁹⁵. Ponadto, w odniesieniu do dalszych 27 artykułów zezwala na odstępstwo od zawartych w nich norm. Może ono nastąpić w określonych sytuacjach bądź bezpośrednio (z mocy konstytucji), bądź też w drodze ustaw zwykłych⁹⁶. Łącznie rewizja objęła 54 artykuły, a więc ponad 1/3 tekstu całej Ustawy Zasadniczej⁹⁷, która różni się też poważnie od litery i ducha jej pierwotnej wersji z 1949 r.

Znowelizowana w ten sposób konstytucja przewiduje nie trzy, jak w projekcie Höcherla z 1962 r., lecz cztery stany wyższej konieczności, chociaż samo określenie *Notstand* nie zostało tu ani razu użyte.

I tak rozróżnia się: 1) tzw. wypadek (wariant) obrony (*Verteidigungsfall*), 2) stan (wypadek) napięcia (*Spannungsfall*), 3) sytuację szczególną w razie zagrożenia trwałości lub wolnościowo-demokratycznego porządku federacji albo któregoś z jej krajów (*Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes*) oraz 4) taką sytuację w razie klęski żywiołowej (*Naturkatastrophe*). Pomijamy przy tym dawniejszą odrębną instytucję tzw. stanu wyższej konieczności w zakresie ustawodawstwa (*Gesetzgebungsnotstand*) z art. 81 konstytucji, która wiąże się z trybem uchwalania ustaw i była już przedmiotem naszych rozważań⁹⁸.

Ścisłe unormowano właściwie tylko tryb ogłoszenia (wprowadzenia) wypadków obrony i napięcia. Należy zarazem nadmienić, że wypadek obrony nie jest instytucją nową: został wprowadzony do Ustawy Zasadniczej już nowelą z 19 III 1956 r.⁹⁹ Z jego ewentualnym ogłoszeniem łączyły się wszakże do tego czasu tylko określone w art. 59a skutki natury organizacyjno-wojskowej (kanclerz przejmował dowództwo nad siłami zbrojnymi) lub międzynarodowo-prawnej (prezydent federalny mógł np. wypowiedzieć wojnę). Wspomniany artykuł 59a został obecnie uchylony i zastąpiony całym nowym rozdziałem Xa, składającym się z 11 artykułów. Znalazły w nich równocześnie wyraz postanowienia na wypadek tzw. stanu zagrożenia z zewnątrz (*Zustand der äusseren Gefahr*) według nomenklatury projektu Höcherla z 1962 r. Dodajmy, że projekt Lückego z marca 1967 r. przewidywał rozwiązanie niejako odwrotne: znosił w ogóle pojęcie wypadku obrony i zastępował je w całości określeniem „stan zagrożenia zewnętrznego”. Nie znał on zara-

⁹⁵ Nowymi artykułami są: 12a, 53a, 80a, oraz 115a — 115l. Zmiany nastąpiły w brzmieniu artykułów: 9—12, 19, 20, 35, 65a, 73, 87a i 91. Skreślono w całości art. art.: 59a, 142a i 143.

⁹⁶ W zasadzie dotyczy to nawet 29 artykułów (14, 76—78, 82—87d, 88—91, 104, 106—115), z tym, że dwa z nich (87a i 91) zostały zarazem — jak już zaznaczono — zmienione (znowelizowane).

⁹⁷ Ustawa Zasadnicza NRF (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vom 23 V 1949. BGBl. s. 1) po kolejnych 16 nowelizacjach liczyła łącznie 158 artykułów.

⁹⁸ Por. przyp. 1 (ss. 7—8).

⁹⁹ BGBl. 1956. Teil I, s. 111.

zem — podobnie jak i poprzedni projekt Höcherla — stanu (wariantu) napięcia.

Ogłoszenie wypadku obrony następuje w razie agresji zbrojnej na NRF lub nawet wówczas, gdy pojawi się groźba takiej napaści (art. 115a ust. 1). Przepis ten został sformułowany bardzo nieprecyzyjnie. Koła rządzące w Bonn mogą bowiem np. mimo braku dostatecznych podstaw uznać, że wspomniana bezpośrednia groźba zaistniała i w ten sposób stworzyć przesłanki do uruchomienia przepisów przewidzianych na wypadek obrony. Co więcej, istnieje zawsze możliwość posłużenia się w tym wypadku prowokacją w rodzaju zainscenizowanego przez Hitlera w 1939 r. napadu na radiostację w Gliwicach. Stąd też omawiany przepis określa się w piśmiennictwie naukowym Niemieckiej Republiki Demokratycznej mianem tzw. klauzuli gliwickiej (*Gleitwitz-Klausel*)¹⁰⁰.

Uchwałę w sprawie wypadku obrony podejmuje w zasadzie *Bundestag* na wniosek rządu za zgodą *Bundesratu* i to większością 2/3 oddanych głosów z tym, że winna to być równocześnie co najmniej większość głosów ustawowej liczby posłów¹⁰¹. Gdyby jednak parlament nie mógł się zebrać, a sytuacja nie cierpiałaby zwłoki, uprawnienie to przechodzi na Komisję Wspólną (*Gemeinsamer Ausschuss*), która podejmuje taką decyzję analogiczną większością głosów. Uchwałę parlamentu albo Komisji ogłasza prezydent federalny w Dzienniku Ustaw NRF względnie w drodze wyjątku — w sposób, jaki uzna za stosowny (art. 115a ust. 2-3). Postanowienia te będą wszakże miały praktyczne zastosowanie głównie w razie wspomnianej groźby bezpośredniej napaści, ponieważ z chwilą ewentualnego rzeczywistego ataku na NRF wypadek obrony powstaje niejako automatycznie (z mocy konstytucji), bez względu na to, czy kompetentne organy są czy nie są w stanie go ogłosić (art. 115a ust. 4).

Poprzednio (art. 59a ust. 2) decyzję o wypadku obrony, która pociągała za sobą — jak wspomniano — skutki daleko mniejsze, niż obecnie, podejmował *Bundestag*, a w sytuacji nie cierpiącej zwłoki mógł to uczynić także prezydent federalny za zgodą kanclerza i po wysłuchaniu opinii prezydentów obu izb ustawodawczych.

Wspomniana Komisja Wspólna składa się w 2/3 z posłów do *Bundestagu* oraz w 1/3 z członków *Bundesratu*, przy czym *Bundesrat* deleguje do niej po jednym przedstawicielu każdego kraju (art. 53-a ust. 1). W ten sposób liczba krajów rozstrzyga o składzie liczbowym członków Komisji Wspólnej. Niemiecka Republika Federalna jest podzielona aktualnie na 10 krajów. W działalności obu izb ustawodawczych NRF uczestniczy wszakże również — choć tylko z głosem doradczym — Berlin zachodni. W związku z tym Komisja Wspólna liczy 33 członków, w tym 11 przedstawicieli *Bundesratu* i 22 posłów

¹⁰⁰ Por. przyp. 47, (s. 11).

¹⁰¹ Art. 115-a ust. 1. O rodzajach większości głosów w *Bundestagu* była już mowa (por. przyp. 6).

delegowanych przez *Bundestag*. Ci ostatni winni reprezentować wszystkie frakcje poselskie proporcjonalnie do ich wielkości i nie mogą być jednocześnie członkami rządu federalnego.

Nasuwa się tutaj pytanie, jaki charakter będzie miał w Komisji przedstawiciel Berlina zachodniego, zasiadający w niej z ramienia *Bundesratu*. Jak wiadomo, gubernatorzy wojskowi mocarstw zachodnich, zatwierdzając w dniu 12 V 1949 r. Ustawę Zasadniczą NRF zastrzegli, iż przedstawiciele Berlina zachodniego wchodzący na mocy jej art. 144 ust. 2 do *Bundestagu* i *Bundesratu* nie mają w nich prawa głosowania¹⁰². Odnosi się to także do organu zastępczego tych izb, jakim jest nowo kreowana Komisja Wspólna. W świetle praktyki konstytucyjnej w NRF nie jest jednak wykluczone, że zastrzeżenie to nie będzie w odniesieniu do Komisji Wspólnej respektowane¹⁰³.

Omawiana nowela konstytucyjna nie zawiera żadnych postanowień na temat stosunku Komisji Wspólnej do obu izb ustawodawczych. Nie reguluje w szczególności kwestii, czy Komisja jest przed nimi odpowiedzialna i czy jej członkowie mogą być przez *Bundestag* względnie *Bundesrat* w każdym czasie odwołani. Stwierdza tylko, że żaden z członków Komisji Wspólnej nie może być formalnie krępowany instrukcjami¹⁰⁴ oraz że sposób jej powołania i tryb postępowania określi regulamin wewnętrzny, jaki zostanie uchwalony przez *Bundestag* za zgodą *Bundesratu* (art. 53a ust. 1).

W ten sposób został utworzony stały, samoistny naczelny organ państwowy NRF, który działa już w czasie pokoju i wyłącza obie izby ustawodawcze w niektórych sprawach. I tak np. rząd federalny jest obowiązany informować Komisję o swych planach i przygotowaniach na wypadek obrony (art. 53 ust. 2). Oznacza to, że Komisja rozpatrywać będzie m. in. nadzwyczajne akty normatywne rządu w rodzaju wspomnianych rozporządzeń wyjątkowych, przewidzianych — jak dalej zobaczymy — w ustawach subsydiarnych. Nie trafią one tym samym — wbrew postulatam niektórych posłów

¹⁰² Treść pisma gubernatorów wojskowych mocarstw zachodnich przytacza R. W. Füsslein, *Deutsche Verfassungen. Grundgesetz und deutsche Landesverfassungen in der Fassung der Änderungen und Nachträge. Textausgabe*. Dritte ergänzte Auflage, Berlin 1960 (w przypisie do art. 23 konstytucji).

¹⁰³ Wymownym przykładem jest tu fakt, że przedstawiciele Berlina zach. ko-rzystają z pełnego prawa głosu w Zgromadzeniu Federalnym (*Bundesversammlung*), tj. przy wyborze prezydenta NRF, mimo że Rząd Federalny uznał w swoim czasie, iż wspomniane zastrzeżenia zachodnich gubernatorów wojskowych dotyczą także tego wypadku (por. przyp. 30, ss. 313—314).

¹⁰⁴ W odniesieniu do przedstawicieli *Bundestagu* w Komisji Wspólnej wynika to z ogólnej zasady tzw. mandatu wolnego, w myśl której każdy poseł jest jakoby reprezentantem całego narodu, poddany jedynie swemu sumieniu (art. 38 ust. 1 konst.). Nowy art. 53a rozciąga tę zasadę także na przedstawicieli *Bundesratu*, zasiadających w Komisji. Poza tym bowiem wszyscy członkowie *Bundesratu* są związani instrukcjami rządów krajowych, które ich delegują i przed którymi ponoszą odpowiedzialność. Por. G. Ziller, *Der Bundesrat*. Athenäum-Verlag, Frankfurt/M und Bonn 1966, s. 38.

SPD — na forum plenarnych obrad *Bundestagu*¹⁰⁵. Komisji Wspólnej nie można przeto uważać za kadłubowy parlament w stanie wyższej konieczności, wywołanej nadzwyczajnymi okolicznościami (*Notparlament*) na podobieństwo przytaczanej często w piśmiennictwie zachodnioniemieckim tzw. Delegacji Wojennej *Riksdagu* (parlamentu) szwedzkiego¹⁰⁶. Jest to typowy parlament zastępczy (*Ersatzparlament*) — instytucja, która podważa istotę zachodnioniemieckiego systemu parlamentarnego¹⁰⁷. W systematyce konstytucji zajmuje ona (rozd. IVa) miejsce po *Bundestagu* (rozd. III) i *Bundesracie* (rozd. IV). Jak dalej zobaczymy, kompetencje Komisji Wspólnej wzrastają poważnie w wypadku (wariancie) obrony¹⁰⁸.

Jeśli chodzi z kolei o tzw. stan (wypadek) napięcia (art. 80a), to stanowi on swoiste *novum*. Wprowadzono go do noweli konstytucyjnej dopiero w końcowej fazie prac nad jej uchwaleniem i to w wyniku zakulisowych uzgodnień między frakcjami wielkiej koalicji. Nie został on przy tym bliżej określony (zdefiniowany). Z wyjaśnień oficjalnych związanych z debatą w *Bundestagu* wynika, że chodzi tu o okres silniejszych napięć międzynarodowych, które wymagają zwiększonego pogotowia obronnego¹⁰⁹. Określenie to może być interpretowane bardzo szeroko i pozwala objąć nim kryzysy polityczne w różnych, oddalonych nawet, punktach globu. Można pod nie podciągnąć także sytuacje krytyczne w handlu międzynarodowym i wynikające z nich perturbacje w zaopatrzeniu materiałowym NRF¹¹⁰.

Uchwałę o wypadku (wariancie) napięcia może podjąć *Bundestag* większością 2/3 oddanych głosów. Nie przewidziano tu — jak w wypadku obrony — dodatkowego wymogu, by za uchwałą wypowiedziała się co najmniej połowa ustawowej liczby posłów. Uchwały takiej nie może też podjąć w zastępstwie parlamentu Komisja Wspólna. Z drugiej jednak strony skutki w zakresie prawodawstwa, związane ze stanem (wypadkiem) napięcia mogą (z pewnymi wyjątkami) nastąpić także z zupełnym pominięciem parlamentu, a mianowicie na mocy uchwały, którą za zgodą rządu federalnego podejmuje

¹⁰⁵ „Frankfurter Rundschau” nr 45 z 22 II 1967, s. 1 i nr 60 z 11 III 1967, s. 1.

¹⁰⁶ Por. np. „Die Zeit” nr 50 z 15 XII 1967, s. 6. Wspomniana Delegacja Wojenna parlamentu szwedzkiego ma zastępować parlament — jak sama nazwa wskazuje — tylko w razie wojny i to jeśli w wyniku sytuacji wojennej jej działanie okaże się konieczne (tzn. jeśli by np. *Riksdag* nie mógł zebrać się na obrady). Por. § 50 konstytucji szwedzkiej („o formie rządu”) z 6 VI 1809 r. z późn. zmianami; tłum. niemieckie w: *Die Verfassungen Europas*. Herausgegeben von P. C. Mayer-Tasch. A. Kröner-Verlag Stuttgart 1966, s. 466 i nast.

¹⁰⁷ Por. np. wypowiedź, jaką prof. K. Loewenstein (Amhurst USA) zamieścił w „Der Spiegel” nr 7/1968, ss. 8—10.

¹⁰⁸ Szerzej na ten temat J. Seifert, *Notstandsausschuss, res novae*. Band 63 — Europ. Verlagsanstalt, 249 ss. Rec. P. Römer, „Blätter für deutsche und intern. Politik” nr 5/1968, ss. 538—540.

¹⁰⁹ Eine Zeit erhöhter internationaler Spannungen, die eine erhöhte Verteidigungsbereitschaft erfordert. „Das Parlament” nr 22/1968, s. 7.

¹¹⁰ Zwracali na to uwagę posłowie z FDP w debacie w *Bundestagu*, związanej z II czytaniem projektu noweli konstytucyjnej („Das Parlament”, jw.).

organ międzynarodowy, przewidziany w traktacie sojuszniczym (art. 80a, ust. 3). Inaczej mówiąc rząd NRF może zwrócić się w razie potrzeby sam do Rady Organizacji Paktu Północno-Atlantyckiego (NATO) z sugestią, by Rada poleciła mu wprowadzić w życie przepisy, przewidziane na wypadek stanu wyjątkowego np. we wsp. subsydiarnych ustawach wyjątkowych. Jest to jedyny — jak dotąd — wypadek wśród państw należących do NATO, by konstytucja państwa członkowskiego zezwalała na bezpośrednią ingerencję organu międzynarodowego (międzysojuszniczego) w wewnętrzny system prawny, uzależniając ją jedynie od zgody rządu¹¹¹. *Bundestag* może wszakże większością głosów ustawowej liczby posłów uchylić decyzje podjęte w tym trybie. Jest jednak praktycznie mało prawdopodobne, by chciał on dezawuować w ten sposób uprzednie poczynania własnego rządu i narażać tym samym na szwank podstawy sojuszu, na którym przecież NRF tak bardzo zależy.

Siedemnasta ustawa dla uzupełnienia Ustawy Zasadniczej nie określa natomiast w ogóle, kiedy powstaje sytuacja szczególna w razie zagrożenia trwałości lub wolnościowo-demokratycznego porządku (czyli ustroju) federacji lub poszczególnych krajów względnie w razie klęski żywiołowej. Z treści odnośnych przepisów (art. 35 ust. 2 i 3 oraz 91) wynika, że decyzję pozostawiono tu swobodnemu uznaniu egzekutywy tj. rządów krajowych lub rządu federalnego. Należy tu też zaznaczyć, że pewne środki zaradcze na wypadek zagrożenia trwałości lub ustroju federacji lub krajów przewidywał już art. 91 konstytucji w dotychczasowym brzmieniu¹¹². Zostały one jednak obecnie rozszerzone i w połączeniu z innymi zmienionymi lub uzupełnionymi artykułami¹¹³ stanowią w dużej mierze odpowiednik instytucji stanu zagrożenia wewnętrznego (*Zustand der inneren Gefahr*) ze wspomnianego projektu Höcherla. Podobnie też odpowiednikiem przepisów o stanie katastrofy (*Katastrophenzustand*) z tegoż projektu są postanowienia dotyczące klęsk żywiołowych, zamieszczone w uzupełnionym artykule 35, który określa obowiązek udzielania sobie przez organa federalne i krajowe wzajemnej pomocy prawnej i urzędowej. Nie potrzeba dodawać, że sytuacje szczególne z racji zagrożenia wewnętrznego lub klęski żywiołowej mogą być zbieżne w czasie ze stanem napięcia lub wypadkiem obrony.

Najdalej idące skutki pociąga za sobą wypadek (wariant) obrony, któremu też poświęcono w omawianej noweli konstytucyjnej najwięcej miejsca. I tak — podobnie jak to miało miejsce dotychczas — z chwilą jego ogłoszenia kanclerz przejmuje z rąk federalnego ministra obrony dowództwo nad siłami zbrojnymi¹¹⁴, a prezydent federalny może za zgodą *Bundestagu* względnie

¹¹¹ Por. „Das Parlament”, jw.; „FAZ” nr 115, „Tagesspiegel” nr 6 896; „Frankfurter Rundschau” z 17 V 1968.

¹¹² Była o tym szerzej mowa w artykule wymienionym w przyp. 1, (s. 6).

¹¹³ Chodzi przede wszystkim o art. 37a ust. 4 oraz artykuły 9, 10 ust. 2 i 11 ust. 2 w nowym brzmieniu.

¹¹⁴ Art. 115-b, wprowadzony w miejsce uchylonego analogicznego przepisu artykułu 65-a ust. 2.

Komisji Wspólnej składać oświadczenia międzynarodowo-prawne, tzn. np. wypowiedzieć wojnę (art. 115a ust. 5). Z ogólnych założeń wynika, że potrzebna tu jest ponadto, a nawet przede wszystkim zgoda (kontrasygnata) kanclerza¹¹⁵. W wypadku obrony obowiązuje też uproszczona procedura ustawodawcza. Wszystkie rządowe projekty ustaw, których uchwalenie nie cierpi zwłoki, przedkładane są bowiem równocześnie obu izbom ustawodawczym i wspólnie przez nie rozpatrywane. Oznacza to, że winny one być uchwalone na wspólnym posiedzeniu łączną większością głosów członków tych izb. Jedynie ustawy, dla których w normalnym trybie potrzebna jest zgoda *Bundestratu*, wymagają dla swej ważności, by wypowiedziała się za nimi większość członków *Bundestratu* (art. 115d ust. 2). Jest to drugi, poza przyjęciem przysięgi od nowo obranego prezydenta federalnego (art. 56 konstytucji), wypadek w którym obie te izby wspólnie obradują.

Bardziej istotny jest jednak przepis, w myśl którego w razie, gdy *Bundestag* nie może się zebrać lub nie jest w stanie podjąć uchwały (*ist nicht beschlussfähig*), kompetencje o b u izb ustawodawczych przechodzą jednolicie na Komisję Wspólną z tym, że nie może ona zmienić konstytucji, dokonać przeniesienia suwerennych praw NRF na rzecz organizacji międzynarodowej oraz przeprowadzić zmian podziału terytorialnego federacji. O tym, czy *Bundestag* nie jest w stanie pełnić swych funkcji decyduje sama Komisja Wspólna większością 2/3 oddanych głosów, o ile większość ta wynosi zarazem przynajmniej połowę ogólnej (ustawowej) liczby jej członków¹¹⁶. Komisja więc stwierdza, że zaistniała okoliczność, z której właśnie dla niej wynikają tak szerokie kompetencje. Dotyczą one przy tym również funkcjonowania władzy wykonawczej. Komisja może bowiem w zastępstwie *Bundestagu* wyrazić w wypadku obrony *votum* nieufności kanclerzowi przez to, że większością 2/3 głosów ustawowej liczby swych członków wybierze równocześnie jego następcę. W razie opróżnienia tego urzędu z innych przyczyn Komisja wybiera nowego kanclerza zwykłą bezwzględną większością głosów swego ustawowego składu osobowego. Kandydata proponuje wówczas prezydent federalny¹¹⁷. W świetle tych wszystkich kompetencji niejako na drugi plan schodzi przepis, w myśl którego *Bundestag* nie może być w okresie trwania wypadku obrony rozwiązany (art. 115h ust. 3). Dla pełni obrazu należy dodać, że w razie, gdyby w tym okresie upłynęła kadencja *Bundestagu* lub parlamentów krajowych, ulega ona automatycznie przedłużeniu i kończy się dopiero w 6 miesięcy po jego zakończeniu. Dotyczy to także kadencji prezydenta federalnego i sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z tym, że prezy-

¹¹⁵ W myśl przepisów poprzednich oświadczenia międzynarodowo-prawne prezydenta federalnego, związane z wypadkiem obrony (art. 59a ust. 3) wymagały jedynie zgody kanclerza; nie była potrzebna zgoda *Bundestagu*.

¹¹⁶ Art. 115-e w połączeniu z art. 24 ust. 1 i art. 29 konstytucji.

¹¹⁷ Art. 115-h ust. 2. Sposób wyrażania kanclerzowi *votum* nieufności i wyboru nowego szefa rządu przez *Bundestag* w normalnym trybie — por. przyp. 30, (ss. 322—323).

dent federalny sprawuje swe funkcje nie przez 6, lecz przez 9 miesięcy od zakończenia wypadku obrony (art. 115h ust. 1).

W wypadku obrony występuje też wyraźna tendencja centralistyczna. Przedmiotem ustaw federalnych mogą bowiem być wtedy także sprawy należące do kompetencji ustawodawczej krajów. Ustawy takie wymagają zgody *Bundesratu* (jeżeli oczywiście uchwała je *Bundestag*, a nie Komisja Wspólna, dla której ustaw zgoda *Bundesratu* nie jest z natury rzeczy potrzebna). Co więcej — mogą one być „w celu należytego przygotowania ich realizacji” uchwalane i stosowane również przed wprowadzeniem wypadku obrony, tj. już w czasie pokoju. Rząd federalny ma ponadto prawo wydawać polecenia (*Weisungen*) rządom krajowym, a nawet krajowym organom administracyjnym niższych szczebli oraz wrowadzać do akcji na całym obszarze państwa Federalną Straż Graniczną¹¹⁸. Przepisy te ograniczają poważnie konstytucyjną zasadę federalizmu.

Tylko w wypadku, gdyby organa centralne okazały się niezdolne do działania, każdy rząd krajowy może sam wydawać konieczne polecenia i korzystać z pomocy jednostek straży granicznej, stacjonujących na jego obszarze działania. Kroki takie muszą być jednak uchylone na żądanie rządu federalnego (art. 115i).

Na szczeblu centralnym podejmowane są też z reguły decyzje w ramach wypadku (stanu) napięcia. Natomiast w razie tzw. wewnętrznego zagrożenia trwałości lub wolnościowo-demokratycznego porządku federacji lub krajów oraz w obliczu klęski żywiołowej procedura jest poniekąd odwrotna: najpierw kraje podejmują środki zaradcze i mogą żądać pomocy ze strony policji i administracji pozostałych krajów oraz interwencji Federalnej Straży Granicznej lub *Bundeswehry*, jeżeli jednak organa krajowe nie chcą lub nie mogą w ten sposób skutecznie przeciwdziałać zagrożeniu czy też skutkom klęski żywiołowej, obowiązek ten przechodzi w pełnym zakresie na rząd centralny, który może wydać odpowiednie polecenia rządowi krajowemu¹¹⁹. Będzie to niewątpliwie regułą w razie poważniejszych niepokojów wewnętrznych, które wiąże się w NRF zazwyczaj z szeroko pojętą tzw. działalnością komunistyczną (*kommunistische Bestrebungen*).

Regułą będzie również użycie sił zbrojnych do zadań, które nie mają bezpośrednio nic wspólnego z obroną wojskową kraju. W świetle postanowień omawianej noweli konstytucyjnej jednostki *Bundeswehry* mogą być we wszystkich czterech sytuacjach wyjątkowych skierowane do pomocy oddziałom policyjnym, m. in. dla ochrony obiektów cywilnych. Co więcej —

¹¹⁸ Art. 115-c ust. 1 i 4 art. 115-f ust. 1. Ten ostatni przepis rozszerza poważnie uprawnienia Rządu Federalnego określone w artykule 37 Ustawy Zasadniczej, w myśl którego może on wydawać polecenia krajom (władzom krajowym) w razie, gdyby nie wykonywały one obowiązków wynikających z konstytucji lub ustaw federalnych.

¹¹⁹ Art. 35 ust. 2 i 3 oraz art. 91 ust. 1 i 2.

rząd federalny ma prawo użyć wojska do bezpośredniego tłumienia gwałtownych demonstracji i wystąpień ludności, jeśli uzna, że stanowią one zagrożenie dla trwałości lub ustroju federacji¹²⁰. Może on zwalczać w ten sposób również poważniejsze strajki. Omawiana nowela wprowadziła, co prawda, równocześnie do art. 9 ust. 3 konstytucji przepis uzupełniający, w myśl którego środki zaradcze na wypadek stanu wyjątkowego nie mogą ograniczać prawa związków ludzi pracy do walki o utrzymanie i poprawę ekonomicznych warunków pracy. Dotyczy to zatem strajków o podłożu socjalnym, zatwierdzonych przez związki zawodowe i sprawia, że wszelkie inne strajki, a zwłaszcza posiadające zabarwienie polityczne, nie korzystają z ochrony, mogą być uznane za groźne dla państwa lub ustroju i zwalczane także przy użyciu sił zbrojnych¹²¹. Ocena, czy jakiś strajk ma podłoże wyłącznie socjalne, należy oczywiście do rządu.

Przepisy te znalazły się w Ustawie Zasadniczej mimo zdecydowanych sprzeciwów ze strony kół postępowych, związków zawodowych, frakcji poselskiej FDP oraz wielu posłów i działaczy SPD. Warto dodać, że wywołały one negatywną reakcję także w szeregach *Bundeswehry*. Wielu żołnierzy nie mogło się pogodzić z faktem przekształcenia jej w instrument wojny domowej. Oświadczyli przeto, że nie wiąże ich już złożona przysięga. W tej sytuacji musiał interweniować generalny inspektor sił zbrojnych, generał Ulrich de Maizière. Jego argumenty spotkały się wszakże z publiczną krytyką¹²².

Zróżnicowany jest też w świetle przepisów znowelizowanej konstytucji zakres ograniczeń praw wyjątkowych. Przede wszystkim została całkowicie podważona zasada tajemnicy listowej oraz pocztowo-telekomunikacyjnej (art. 10 ust. 2). Do sprawy tej jeszcze powrócimy w dalszych rozważaniach. Ponadto w razie wewnętrznego zagrożenia federacji lub jej ustroju oraz w wypadku klęsk żywiołowych i epidemii może ulec ograniczeniu swoboda wyboru miejsca zamieszkania (art. 11 ust. 2). Rzutuje to poniekąd w praktyce także na zakres swobody wyboru miejsca pracy, mimo że formalnie poręcza ją art. 12 ust. 1¹²³. W wypadku obrony do tego, co wyżej powiedziano, dochodzi możliwość dokonywania wywłaszczeń mienia bez ograniczeń przewidzianych w art. 14 Ustawy Zasadniczej¹²⁴, możliwość przedłużenia terminu, w jakim

¹²⁰ Art. 35 ust. 3, 87a, ust. 3—4 oraz 91.

¹²¹ Przyznał to minister E. A. Benda. Por. F. Baukloh, Ernst Benda — Theoretiker und Praktiker des Obrigkeitstaates, „Blätter für deutsche und intern. Politik” nr 5/1968, ss. 486 i 492.

¹²² Por. A. Halle, *Der Soldateneid im Notstandsfall*, „Süddeutsche Zeitung” nr 179 z 20/21 VII 1968, s. 7.

¹²³ Por. np. J. Seifert, *Notstandsverfassung 1968*, „Gewerkschaftliche Monatshefte”, hrsg. vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, nr 6/1968, s. 365 i nast.

¹²⁴ Artykuł ten przewiduje, że wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie na podstawie ustawy i za odszkodowaniem, przy czym spory co do wysokości odszkodowania rozpatrywane są w postępowaniu przed sądami powszechnymi (ust. 3).

osoba aresztowana musi być doprowadzona do sędziego oraz możliwość regulowania administracji i finansów federacji i krajów w sposób odmienny od postanowień konstytucji (art. 115c ust. 2 i 3). W wypadku obrony i napięcia może ulec ograniczeniu wspomniana wyżej i gwarantowana w art. 12 ust. 1 swoboda wyboru zawodu i miejsca pracy, a osoby podlegające obowiązkowi wojskowemu, nie powołane do służby w siłach zbrojnych, jednostkach straży granicznej lub formacjach obrony przeciwlotniczej mogą być zobowiązane do pełnienia określonej pracy w ramach tzw. służby cywilnej (*zivile Dienstleistungen*). W razie szczególnej potrzeby można wprowadzić także obowiązek pracy kobiet w zakładach służby zdrowia ¹²⁵.

Wszystkie powyższe ograniczenia i obowiązki winny być wprowadzone w zasadzie w drodze ustaw zwykłych, które wszakże może — jak już powiedziano — uchwalać także Komisja Wspólna z chwilą przejścia funkcji obu izb ustawodawczych.

Aby osłabić nieco ostrze noweli konstytucyjnej wprowadzono do niej pewne ograniczenia czasowe. I tak ustawy uchwalone przez Komisję Wspólną oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze tracą moc najpóźniej po 6 miesiącach od chwili zakończenia wypadku obrony, a jeśli dotyczą zmian w systemie finansowym państwa — dopiero z upływem drugiego roku obrachunkowego okresu normalnego, jaki nastąpi po zakończeniu tego stanu. *Bundestag* może wszakże za zgodą *Bundesratu* w każdej chwili je uchylić oraz uznać stan (wypadek) obrony za zakończony ¹²⁶. Na żądanie *Bundesratu* ulegają wstrzymaniu środki przedsięwzięte centralnie w związku z zagrożeniem wewnętrznym lub klęską żywiołową. Każda z izb ustawodawczych może też zażądać przerwania interwencji *Bundeswehry* w tych sytuacjach ¹²⁷. Należy tu jednak zaznaczyć, że w zachodnioniemieckim systemie tzw. demokracji kanclerskiej skuteczność kontroli parlamentu nad rządem jest poważnie osłabiona przez to, że kanclerz i ministrowie nie ponoszą odpowiedzialności konstytucyjnej, a ich odpowiedzialność polityczna (parlamentarna) jest uzależniona od tzw. konstruktywnego *votum* nieufności: *Bundestag* może spowodować zwolnienie kanclerza tylko wtedy, gdy odmawiając mu zaufania wybierze równocześnie jego następcę (art. 67 konstytucji). Nie bez znaczenia są tu także jednakowe (analogiczne) uwarunkowania klasowo-polityczne w łonie legislatywy i egzekutywy.

Federalny Trybunał Konstytucyjny w sytuacjach wyjątkowych zachowuje swe prawa (art. 115g zd. 1). Zastrzeżenie to jest jednak iluzoryczne, skoro równocześnie może być poważnie ograniczona konstytucyjna ochrona wielu praw obywateli, grup społecznych, a nawet krajów NRF. Tym samym w sta-

¹²⁵ Art. 12a ust. 3—6.

¹²⁶ Art. 115-k ust. 2—3 oraz 115-l ust. 1—2. Zawarcie pokoju wymaga — tak jak i do tego czasu — formy ustawy (art. 115-l ust. 4, wprowadzony w miejsce artykułu 59a ust. 4).

¹²⁷ Art. 35 ust. 3 zd. ost., 87a ust. 4 zd. ost., 91 ust. 2 zd. 2.

nie wyjątkowym ulega zawężeniu zakres działalności trybunału jako stróża praw zasadniczych i systemu prawnego¹²⁸. Nawet Komisja Wspólna może w ramach swych uprawnień ustawodawczych w wypadku obrony zmienić ustawę o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, jeśli okaże się to konieczne dla zapewnienia jego działalności i wypowie się za tym plenum składu osobowego trybunału zwykłą większością głosów sędziów uczestniczących w głosowaniu¹²⁹.

Podobnie iluzoryczny jest przepis o prawie do oporu (*Widerstandstrecht*). Jego potrzebę wysuwali — jak już powiedzieliśmy — m. in. niektórzy posłowie SPD. Chodziło tu o ochronę obywatela przed nadużyciami władzy publicznej, tak jak to regulują krajowe konstytucje Bremy (art. 19) i Hesji (art. 147)¹³⁰. W wersji ostatecznej przepis ten okazał się jednak co najmniej obosieczny. Głosi on, że wszyscy Niemcy mają prawo do oporu przeciwko każdemu, kto usiłuje obalić ustrój konstytucyjny (*verfassungsmässige Ordnung*), o ile nie można temu w inny sposób zaradzić (ust. 4 dodany do art. 20). Został więc skierowany wyraźnie przeciwko tym obywatelom i grupom społecznym, którzy domagają się zasadniczych zmian w systemie politycznym i ekonomiczno-społecznym w NRF. Może on innymi słowy znaleźć zastosowanie w razie wystąpień tzw. opozycji pozaparlamentarnej (lewicy demokratycznej). Przyznała to zresztą w swym sprawozdaniu komisja prawna Bundestagu¹³¹. Stąd też na aspekt ten zwrócono szczególną uwagę w debacie parlamentarnej¹³². W rzeczy samej faktyczny zbiorowy opór przeciwko nadużyciom władzy, wyrażony np. w formie strajku politycznego, może być interpretowany jako zagrożenie wewnętrzne. Rząd może wówczas nie tylko skorzystać z przewidzianych na wypadek takiej sytuacji przepisów o stanie wyjątkowym, lecz także pobudzić niektóre kręgi społeczeństwa do wystąpień w obronie panującego systemu, a więc m. in. do uprawiania samosądów¹³³. Zatem wspomniane prawo oporu zamiast osłabiać — umacnia szerokie kompetencje egzekutywy w sytuacjach wyjątkowych. Uzupełnia ono praktycznie przepis art. 18 konstytucji, w myśl którego traci prawa zasadnicze ten, kto ich nadużywa do walki z ustrojem.

Rzecz znamienna, że prawo do oporu nawet w tej wersji, w jakiej zostało sformułowane w konstytucji, spotkało się z negatywną oceną neofaszystow-

¹²⁸ Na ten aspekt zwróciła już wcześniej uwagę „Stuttgarter Zeitung” (nr 15 z 20 I 1960 s. 3), nazywając tego rodzaju zastrzeżenia po prostu cynizmem.

¹²⁹ Art. 115g zd. 2 i 4.

¹³⁰ Teksty konstytucji krajowych — por. przyp. 102.

¹³¹ Za: E. Kempen, Notstandsverfassung und Widerstandsrecht, „Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 6/1968, s. 579 i nast.

¹³² Por. wystąpienia w Bundestagu posłów: Stammbergera (SPD), Buchera (FDP) i Evena (CDU/CSU). „Das Parlament” nr 22/1968, ss. 1—2; także „Süddeutsche Zeitung” z 10 V 1968, ss. 1—2.

¹³³ M. P szon, Od „Notstandu” do Thaddena. „Tygodnik Powszechny” nr 23/1968, s. 2.

skiej Narodowodemokratycznej Partii Niemiec (NPD). Jej zdaniem składa ono losy państwa w ręce „wywrotowców” (*Umstürzler*), a tych przecież należy zawczasu unieszkodliwiać i to za pomocą odpowiedniego (energicznego!) stosowania wspomnianego co dopiero artykułu 18, który do tego celu zupełnie wystarcza. Nie znaczy to, by ustawodawstwo wyjątkowe nie było potrzebne. Wręcz przeciwnie — w opinii NPD należało je wprowadzić znacznie wcześniej i zażądać na tej podstawie od sojuszników zachodnich zrzeczenia się wszystkich, a nie tylko niektórych ich uprawnień wobec NRF¹³⁴.

Krótkiego omówienia wymaga jeszcze znowelizowany artykuł 10 konstytucji. Stosownie do niego może bowiem zostać w drodze ustawy zwykłej poważnie ograniczona, jeśli nie zupełnie podważona zasada tajemnicy listowej i telekomunikacyjnej. Sprawa ta wiąże się w zasadniczy sposób z prawem o stanie wyjątkowym i z dążeniami kół rządowych do zapewnienia egzekutywie jak najszerszych możliwości działania, szczególnie w sytuacjach krytycznych.

Argumentem formalnym dla tych usiłowań były wspomniane już uprawnienia, jakie zastrzegły sobie 3 mocarstwa zachodnie dla zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa swych sił zbrojnych stacjonujących w NRF. Zezwalały one aliantom m. in. na sprawdzanie treści korespondencji i dalekopisów oraz na podsłuchiwanie rozmów telefonicznych¹³⁵. Jak już wyżej powiedziano, uprawnienia te w opinii zachodnioniemieckich kół rządowych poważnie ograniczały suwerenność NRF. Nie przeszkadzało to wszakże władzom tego kraju współdziałać na tym odcinku z organami wojskowymi sojuszników zachodnich w Niemczech i uzyskiwać w ten sposób informacje przydatne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i ochrony ustroju¹³⁶. Udział organów NRF w kontroli korespondencji i w podsłuchiwaniu rozmów telefonicznych był wszakże najzupełniej sprzeczny z artykułem 10 Ustawy Zasadniczej w pierwotnym brzmieniu. Jakikolwiek ograniczenia gwarantowanej w nim tajemnicy listowej i telekomunikacyjnej mogły bowiem nastąpić tylko na mocy

¹³⁴ Por. „DN. Deutsche Nachrichten. Nationaldemokratische Zeitung” nr 36 z 6 IX 1968, s. 9.

¹³⁵ Wspomniany art. 5 ust. 2 układu z 26 V 1952 por. przyp. 27.

¹³⁶ Uregulował tę sprawę art. 4 osobnego układu z 26 V 1952 o prawach i obowiązkach zagranicznych sił zbrojnych i ich członków w Niemieckiej Republice Federalnej — Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland (Truppenvertrag) w brzmieniu zmienionym 23 X 1954 (Bekanntmachung zum Protokoll v. 23 X 1954 über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrep. Deutschland. Vom 30 III 1955 — BGBl. II ss. 301 i 321). Uzupełnia go art. 3 ust. 2a i 3 porozumienia dodatkowego z 3 VIII 1959 do porozumienia między Stronami Paktu Północno-Atlantyckiego o stanowisku prawnym ich wojsk w odniesieniu do wojsk zagranicznych stacjonujących w NRF (Zusatzabkommen zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen. Vom 3 VIII 1959, BGBl. II s. 1 218).

ustawy. Ustawy takiej natomiast nie było. Ujawnione w 1963 r. fakty stosowania w szerokim zakresie podsłuchu rozmów telefonicznych spotkały się z nader ostrą krytyką ze strony opinii publicznej. Ówczesny minister spraw wewnętrznych H. Höcherle bronił urzędników odnośnych organów NRF oryginalnym stwierdzeniem, że nie można od nich wymagać, by biegali stale z konstytucją pod ręką¹³⁷. Rząd przygotował równocześnie osobny projekt ustawy o zmianie artykułu 10 konstytucji i projekt subsydiarnej ustawy uzupełniającej. *Bundestag* IV kadencji nie zdążył ich jednak — jak wspomniano — uchwalić. Sprawę wznowił rząd wielkiej koalicji, łącząc ją z tzw. ustawą główną o stanie wyjątkowym. Wraz z nią została uchwalona zwykła ustawa o ograniczeniu tajemnicy listowej, pocztowej i telekomunikacyjnej (tzw. ustawa do art. 10 Ustawy Zasadniczej), promulgowana dnia 13 VIII 1968 r.¹³⁸ W myśl tych przepisów tajemnica ta może być naruszona, jeżeli przemawiają za tym względy ochrony ustroju i bezpieczeństwa państwa lub któregoś z krajów, bądź też interesy stacjonujących w Niemczech wojsk państw NATO¹³⁹. Ograniczenie następuje przy tym bez powiadomienia osoby, której to dotyczy. Nie może ona wskutek tego założyć środka prawnego. Zachodzi tu więc wyraźna kolizja z artykułem 19 ust. 4 konstytucji, który gwarantuje taką możliwość każdemu kto uważa, że jego prawa zostały przez władzę publiczną naruszone. Ta zasada jest z kolei, w świetle przepisu art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, nienaruszalna i nie podlega zmianie nawet w drodze rewizji konstytucji.

Uprawnione do sprawdzania treści listów, dalekopisów, telegramów i rozmów telefonicznych są federalne i krajowe organa ochrony konstytucji (*Verfassungsschutzbehörden*), Urząd Bezpieczeństwa *Bundeswehry* (*Amt für Sicherheit der Bundeswehr*) i Federalna Służba Informacyjna (*Bundesnachrichtendienst*). Poczta Federalna (*Deutsche Bundespost*) jest obowiązana udzielać im koniecznej pomocy. Warunkiem zastosowania inwigilacji tego rodzaju jest wyrażona w formie zarządzenia (*Anordnung*) zgoda właściwego naczelnego organu krajowego, lub — w większości wypadków — ministra federalnego, którego wyznaczy kanclerz. Będzie nim najprawdopodobniej minister spraw wewnętrznych. Odpowiada on w tym zakresie nie przed parlamentem, lecz przed specjalnym 5-osobowym *gremium* złożonym z posłów do *Bundestagu*, któremu składa on co pół roku sprawozdanie ze sposobu wykonywania ustawy. O wydanych zarządzeniach inwigilacyjnych informuje on ponadto osobną, 3-osobową komisję, która jest wyłącznie właściwa do rozpatrywania ewentualnych skarg w omawianej sprawie. Ustawa nie określa,

¹³⁷ Por. „*Stuttgarter Zeitung*”: nr 208 z 9 IX 1963 i „*Tagesspiegel*” nr 5 472 z 10 IX 1963; por. także przyp. 68 (s. 28).

¹³⁸ Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G 10). Vom. 13 VIII 1968 (BGBl. I s. 949). Weszła ona w życie 1 XI 1968.

¹³⁹ Art. 10 ust. 2 konst. w połączeniu z § 1 ust. 1 i § 5 ustawy jw. Przepisy te dotyczą także bezpieczeństwa wojsk 3 mocarstw zachodnich w Berlinie zach.

kto wchodzi w jej skład, stwierdza jedynie, że jej przewodniczący winien posiadać kwalifikacje sędziowskie oraz że wszyscy członkowie są w sprawowaniu swej funkcji niezawisli. Wyboru komisji dokonuje wspomniane wyżej *Gremium* na okres kadencji *Bundestagu* — po wysłuchaniu opinii rządu¹⁴⁰. W ten sposób rząd federalny będzie mógł wywierać wpływ na skład osobowy owej „komisji trzech”. *Gremium* to zatwierdza również regulamin wewnętrzny komisji. Nie trzeba dodawać, że te skomplikowane rozwiązania znoszą praktycznie bezpośrednią kontrolę parlamentarną na tym odcinku. Nie mogą też stanowić najmniejszego nawet ekwiwalentu wyłączonej tu kontroli sądowej, jakiej skądinąd w systemie konstytucyjno-prawnym NRF nie powinien być pozbawiony żaden akt władzy wykonawczej, ingerujący w prawa obywatela.

Kilka słów musimy jeszcze poświęcić kwestii wspomnianych uprawnień mocarstw zachodnich w NRF (*Vorbehaltungsrechte*). Otóż rządy USA, Wielkiej Brytanii i Francji powiadomiły w notach z 27 V 1968 r. rząd NRF, że przyjmują do wiadomości treść postanowień konstytucyjnych o stanie wyjątkowym i ustawy o ograniczeniu tajemnicy pocztowo-telekomunikacyjnej oraz że rezygnują w związku z tym ze swych uprawnień, określonych w art. 5 ust. 2 układu ogólnego z 26 V 1952 r. W notach tych podkreślono jednak, że chodzi tu wyłącznie o uprawnienia wynikające z tego przepisu. Pozostały zatem w mocy postanowienia art. 2 ust. 1 tego układu, w myśl których mocarstwa zachodnie ponoszą nadal odpowiedzialność za całokształt spraw niemieckich (*für Deutschland als Ganzes*). Co więcej — noty stwierdzają wyraźnie, że dowódcy wojskowi trzech mocarstw w Niemczech zachowują prawo podejmowania we własnym zakresie wszelkich kroków, jakie mogą się okazać konieczne dla bezpieczeństwa ich wojsk. Obowiązuje też nadal współdziałanie w zakresie kontroli korespondencji i podsłuchu telefonicznego, ustalone w odrębnych porozumieniach¹⁴¹. W ten sposób teza, że ustawodawstwo o stanie wyjątkowym było konieczne dla przywrócenia pełnej suwerenności NRF, okazała się całkowicie bezpodstawna¹⁴². Jeżeli ponadto weźmiemy pod uwagę omówiony wyżej przepis art. 80a ust. 3, który przewiduje możliwość wprowadzenia w NRF, w wypadku napięcia, przepisów wyjątkowych na mocy de-

¹⁴⁰ §§ 1, 2, 4, 5 i 9 ustawy wymienionej w przyp. 138. Ta sama ustawa wprowadziła zarazem zmiany do przepisów postępowania karnego (*Strafprozessordnung*) pozwalające w określonych wypadkach (za zgodą sędziego) na podsłuchiwanie rozmów telefonicznych i ich utrwalanie na taśmie magnetofonowej dla celów związanych z inwigilacją lub śledztwem.

¹⁴¹ Bekanntmachung der Erklärung der Drei Mächte vom 27 V 1968 zur Ablösung der alliierten Vorbehaltungsrechte gemäss Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages. Vom 18 VI 1968 — BGBl. I, s. 714; także „Bulletin des Presse-und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 67 z 28 V 1968 oraz nr 68 z 31 V 1968 (ss. 569 i 581).

¹⁴² Obowiązują też nadal postanowienia wynikające z umów wymienionych w przyp. 136. W piśmiennictwie zachodniemieckim stwierdzano przy tym nawet,

czyż organu międzysojuszniczego, okaże się, że suwerenność ta została jeszcze bardziej uszczuplona.

W ostatecznym rezultacie istnieją tam obecnie aż dwa niezależne od siebie źródła prawa o stanie wyjątkowym: Ustawa Zasadnicza i pozostałe ustawodawstwo wyjątkowe NRF oraz uprawnienia mocarstw zachodnich lub NATO¹⁴³.

VI. Postanowienia konstytucyjne o stanie wyjątkowym są zwornikiem szeregu innych norm, z których na plan pierwszy wysuwają się wspomniane już ustawy subsydiarne. Ramy artykułu nie pozwalają na szczegółowe omówienie tych, skądinąd ważnych, aktów normatywnych. Ograniczymy się przeto do najbardziej ogólnych uwag. Chodzi tu najpierw o cztery gospodarcze ustawy zabezpieczające z 24 VIII 1965 r., z których trzy zostały znowelizowane częściowo w 1968 r. w celu dostosowania ich do postanowień, objętych rewizją konstytucji. Są to — przypomnijmy — ustawy: o zabezpieczeniu gospodarki¹⁴⁴, o zabezpieczeniu aprowizacji¹⁴⁵, o zabezpieczeniu komunikacji¹⁴⁶ i o zabezpieczeniu gospodarki wodnej¹⁴⁷. Na ich podstawie rząd federalny może w drodze rozporządzeń wprowadzać szczegółową reglamentację zaopatrzenia ludności w środki spożycia, tzn. normować tak produkcję jak i dystrybucję (konsumpcję) tych dóbr, np. przy pomocy systemu kartkowego. To samo dotyczy produkcji i rozdziału artykułów przemysłowych i energii elektrycznej oraz może pociągać za sobą zmiany w systemie instytucji kredytowych. Ograniczeniom może podlegać także transport osobowy i towarowy oraz zakres korzystania z prywatnych i publicznych środków lokomocji. Poważne ograniczenia i obowiązki mogą być wreszcie nakładane w tym try-

że wspomniane uprawnienia sojusznicze ciążą przemożnie nad konstytucją i całym systemem prawnym NRF („sie überlagern die Vorschriften des Grundgesetzes und die gesamte deutsche Rechtsordnung”) — por.: A. Faude, K. Fritz, *Das Bundesministerium des Innern*. Athenäum-Verlag Bonn 1966, s. 58.

¹⁴³ Por. także M. Bennhold, *Deutsche Souveränität*. „Blätter f. deutsche und inter. Politik” nr 6/1968, s. 575 i nast.

¹⁴⁴ Gesetz zur Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz). Vom 24 VIII 1965. BGBl. I, s. 920. Zmiana BGBl. I 1968, s. 780. Tekst jednolity (Neufassung): BGBl. I 1968, s. 1069.

¹⁴⁵ Gesetz über die Sicherung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz). Vom 24 VIII 1965. BGBl. I, s. 938. Zmiana: BGBl. I 1968, s. 782. Neufassung: BGBl. I 1968, s. 1075.

¹⁴⁶ Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherstellungsgesetz). Vom 24 VIII 1965. BGBl. I, s. 927. Zmiana: BGBl. I 1968, s. 784. Neufassung: BGBl. I 1968, s. 1082.

¹⁴⁷ Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung (Wassersicherstellungsgesetz). Vom 24 VIII 1965. BGBl. I, s. 1225.

bie na gminy lub poszczególnych obywateli w celu zabezpieczenia tzw. bilansu wody.

Przytoczone uprawnienia normotwórcze przysługują rządowi lub w niektórych wypadkach właściwym ministrom federalnym i to w celu zabezpieczenia potrzeb związanych z obroną kraju lub z zaopatrzeniem wojska i ludności cywilnej. Powstają z reguły automatycznie z chwilą ogłoszenia (zaistnienia) stanu wyjątkowego, głównie stanu napięcia lub wypadku obrony i mogą też być realizowane w oparciu o decyzję organu międzysojuszniczego (stosownie do wspomnianego art. 80a ust. 3 konstytucji). Rząd (minister) nie jest przy tym skrepowany ramami zakreślonymi normalnie dla rozporządzeń wykonawczych w artykule 80 konstytucji, który wymaga ścisłego określenia przez ustawę ich treści, celu i zasięgu oraz — w szeregu wypadkach — wyrażenia na nie zgody przez *Bundesrat*. Wymóg zgody *Bundestagu* został tutaj ograniczony prawie wyłącznie do wypadków ewentualnego przedłużenia w czasie mocy obowiązującej rozporządzeń¹⁴⁸. Wyjątkowo tylko potrzebna jest wówczas także zgoda *Bundestagu*¹⁴⁹. Będą więc miały one w rzeczy samej charakter rozporządzeń zastępujących ustawę względnie rozporządzeń wyjątkowych, obcych — jak już zaznaczono — literze i duchowi Ustawy Zasadniczej¹⁵⁰. Tyle tylko, że *Bundestag* i *Bundesrat* może zażądać w każdym czasie ich uchylecia¹⁵¹ oraz że rząd winien — jak już powiedziano — informować Komisję Wspólną o swych przygotowaniach na wypadek obrony.

Do tej samej kategorii należy również ustawa z 9 VII 1968 r. o zabezpieczeniu pracy dla potrzeb obronnych i dla ochrony ludności cywilnej, która uzupełnia postanowienia artykułu 12a noweli konstytucyjnej, dotyczące pracy obowiązkowej, czyli tzw. obowiązku służby cywilnej¹⁵². Obowiązek taki (m. in. w postaci zakazu zmiany miejsca lub zakładu pracy) może być wprowadzony, jeśli nabór ochotniczy nie przyniesie spodziewanych rezultatów. Właściwe do nakładania takiego obowiązku są urzędy pracy (*Arbeitsämter*), a w sporach z tego tytułu dopuszczalna jest jedynie droga administracyjno-prawna. Według słów ministra Bëndy, przepisy te zmierzają do pełnego zabezpieczenia odpowiedniej siły roboczej dla celów związanych z obroną kraju¹⁵³. Kolidują one wszakże w dużej mierze z recypowanymi przez NRF

¹⁴⁸ Por. np. §§ 1—8 ustawy wymienionej w przyp. 144, §§ 1—3 i 5—10 ustawy wymienionej w przyp. 145, §§ 1—7 ustawy wymienionej w przyp. 146.

¹⁴⁹ Por. § 8 ust. 2 ustawy wymienionej w przyp. 145.

¹⁵⁰ Na te aspekty zwracano także uwagę w debacie w *Bundestagu* w dniu 29 III 1968. Por. np. wypowiedź posła Bussego z FDP („Das Parlament” nr 17/1968, s. 2).

¹⁵¹ Por. § 7 ust. 2 ustawy wymienionej w przyp. 144 lub § 9 ust. 2 ustawy wymienionej w przyp. 145.

¹⁵² Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschliesslich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Arbeitssicherstellungsgesetz). Vom 9 VII 1968. BGBl. I, s. 787. Ustawa ta nawiązuje w swej treści do założeń wcześniejszego projektu ustawy o służbie cywilnej (Zivildienstgesetz), której nie udało się kołom rządowym w swoim czasie przevorsować. (Por. przyp. 1, s. 20).

¹⁵³ „Das Parlament” nr 17/1968, s. 6.

normami prawa międzynarodowego o zakazie pracy przymusowej i wprowadzenia obowiązku pracy¹⁵⁴. Nie ulega też wątpliwości, że liczne grupy robotników i pracowników zostaną w ten sposób w jeszcze większym stopniu uzależnione od wielkiego kapitału. I tak np. trzeba brać pod uwagę możliwość prób przeciwdziałania niewygodnym strajkom przez nakładanie na strajkujących obowiązku pracy¹⁵⁵.

Spośród tzw. ustaw ochronnych, ustawa z 12 VIII 1965 r. o korpusie ochrony cywilnej przewiduje utworzenie specjalnej organizacji o tej nazwie, do której wcielane będą przymusowo osoby w wieku do lat 45, podlegające obowiązkowi służby wojskowej, o ile jej nie odbywają lub dawniej nie odbyły. Członkowie korpusu mają pełnić pomocnicze funkcje obronne, np. w zakresie ochrony przeciwpożarowej i przeciwatomowej, ratownictwa i służby sanitarnej, budowy mostów pontonowych itp. Ze względów finansowo-budżetowych korpus taki nie został wszakże jeszcze utworzony¹⁵⁶. Ustawa z 9 IX 1965 r. o budownictwie ochronnym inicjuje szeroki program budowy schronów, określa warunki techniczne, jakim powinny one odpowiadać oraz sposób finansowania tej akcji¹⁵⁷. Wreszcie w ustawie z 9 VII 1968 r. o rozszerzeniu ochrony w razie katastrof¹⁵⁸ zostały określone łącznie zadania i środki zaradcze tak na wypadek klęsk żywiołowych, jak i dla obrony ludności cywilnej w czasie wojny. Temu celowi mają służyć lokalne organizacje ochotnicze oraz Federalny Związek Samoobrony (*Bundesverband für den Selbstschutz*), który powstał w miejsce dotychczasowego Federalnego Związku Obrony Przeciwlotniczej (*Bundesluftschutzverband*). W ustawie tej znalazły wyraz postanowienia ustawy z 9 IX 1965 r. o samoobronie ludności cywilnej, która jako bezprzedmiotowa została równocześnie uchylona. Weszły do niej poza tym założenia dawniejszego projektu osobnej ustawy o regulowaniu miejsca pobytu (*Aufenthaltsregelungsgesetz*)¹⁵⁹. W tym zakresie jest to za-

¹⁵⁴ Chodzi głównie o konwencję nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej, przyjętą w Genewie dnia 25 VI 1957 przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy. (Dz. U. PRL 1959 nr 39 poz. 240 i 1960 nr 6 poz. 37). Zabrania ona stosowania pracy przymusowej lub obowiązkowej m. in. jako środka rekrutacji (mobilizowania) siły roboczej i bodźca rozwoju gospodarczego (Art. I pkt. b).

Przyjęcie jej przez NRF — por.: Gesetz zum Übereinkommen Nr. 105 der Internationalen Arbeitsorganisation v. 25. 6. 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit. V. 20 IV 1959 (BGBl. II, s. 441).

¹⁵⁵ Podkreśla to W. Menzel, *Demokratie und Menschenrechte im westdeutschen Staat*; w: *Selbstbestimmung und Menschenrechte. Bilanz 1968 in beiden deutschen Staaten*. Berlin 1968. Verlag Zeit im Bild Dresden, s. 52.

¹⁵⁶ Gesetz über das Zivilschutzkorps. Vom 12 VIII 1965 (BGBl. I, s. 782) Zmiana: p. § 45 ustawy wymienionej w przyp. 158; p. także wypowiedź Bendy — przyp. 153.

¹⁵⁷ Gesetz über bauliche Massnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung (Schutzbaugesetz). Vom 9 IX 1965 (BGBl. I, s. 1 232).

¹⁵⁸ Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes. Vom 9 VII 1968 (BGBl. I, s. 776).

¹⁵⁹ Jego założenia — por. przyp. 47, s. 19; także wypowiedź posła Dorna z FDP (por. przyp. 153). Projekt ten w 1965 r. ze względu na jego wysoce kontrowersyjny charakter nie miał szans uchwalenia go przez *Bundestag*.

razem ustawa subsydiarna w stosunku do omówionego wyżej artykułu 11 konstytucji, który w nowym brzmieniu zezwala na ograniczenia swobody wyboru miejsca zamieszkania.

Wspomniane subsydiarne ustawy wyjątkowe spotykały się od samego początku ze zdecydowaną krytyką ze strony postępowej opinii społecznej w NRF¹⁶⁰. Niemiecka Unia Pokoju (*DFU*) już w 1965 r. wystąpiła z wnioskiem do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o uznanie 7 uchwalonych wówczas ustaw wyjątkowych za sprzeczne z Ustawą Zasadniczą. Trybunał wychodząc z założenia, że *DFU* jako partia polityczna (organizacja masowa) nie jest legitymowana do składania wniosków tego rodzaju ze względów formalnych go odrzucił¹⁶¹.

Należy wszakże dodać, że wymienione ustawy nie wyczerpują wszystkich możliwości działania egzekutywy w sytuacjach krytycznych. Możliwości takie wynikają bowiem również z szeregu innych ustaw. I tak np. na podstawie piętnastej ustawy o zmianie Ustawy Zasadniczej z 8 VI 1967 r.¹⁶², która znoveelizowała artykuł 109 oraz na mocy uchwalonej równocześnie ustawy z tej samej daty o popieraniu stabilizacji i wzrostu gospodarki¹⁶³ rząd federalny może za zgodą *Bundesratu* ingerować w drodze rozporządzeń w sprawy finansowo-kredytowe, należące normalnie do kompetencji krajów, jeśli okaże się to konieczne dla utrzymania równowagi gospodarczej. Będzie więc m. in. mógł ustalać w ten sposób środki finansowe potrzebne na pokrycie nakładów związanych z realizacją ustawodawstwa wyjątkowego. Przypomnijmy też, że nowela z 27 IX 1961 do ustawy o świadczeniach na rzecz federacji zezwala w razie szczególnej potrzeby lub wojny na konfiskatę dóbr materialnych tak prywatnych, jak i komunalnych, a więc np. nieruchomości i środków lokomocji¹⁶⁴.

Z dziedziną praw wolnościowych (swobód demokratycznych) wiąże się ustawa z 5 VIII 1964 r. o stowarzyszeniach, która upoważnia federalnego ministra spraw wewnętrznych do zakazywania działalności stowarzyszeń, które zagrażają porządkowi konstytucyjnemu, czyli zasadom ustroju¹⁶⁵. Uzupełnia

¹⁶⁰ Por. H. Ridder, *Notstand* 66. Pahl-Rugenstein Verlag Köln, 1966, 46 ss. Tegoż autora: *Notstand oder soziale Demokratie* („Blätter für deutsche und intern. „Politik“ nr 4/1968, s. 344 i nast.); por. także przyp. 77 oraz wypowiedź H. M a u s a na łamach „Die Zeit” nr 21 z 20 V 1966, s. 30.

¹⁶¹ Za „Tagesspiegel” nr 6 477 z 30 XII 1966, s. 2.

¹⁶² Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. Vom 8 VI 1967 (BGBl. I, s. 581).

¹⁶³ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Vom 8 VI 1967 (BGBl. I, s. 582). Nazywa się ją potocznie ustawą stabilizacyjną (Stabilisierungsgesetz).

¹⁶⁴ Gesetz zur Änderung des Bundesleistungsgesetzes. Vom 27 IX 1961 (BGBl. I, s. 1 755. Tekst jednolity tamże, s. 1 769).

¹⁶⁵ Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz). Vom 5 VIII 1964 (BGBl. I, s. 593) § 3. Określone uprawnienia w zakresie kontroli zgromadzeń publicznych wynikają dla egzekutywy z ustawy o zgromadzeniach z 24 VII 1953

ją poniekąd ustawa z 24 VII 1967 r. o partiach politycznych¹⁶⁶. Opierając się na zawartej w niej (§ 2) definicji partii politycznej można np. odmówić uznania za nową partię każdej organizacji, która nie daje „dostatecznej gwarancji poważnego traktowania swych celów”. Dodajmy, że taka nowa partia zdegradowana w ten sposób do roli stowarzyszenia, może być z kolei, w oparciu o wspomnianą ustawę o stowarzyszeniach, rozwiązana w trybie administracyjnym¹⁶⁷.

W ścisłym związku z tymi przepisami pozostaje z kolei tzw. ósma nowela prawa karnego z 25 VI 1968 r., uchwalona niemal równoległe z ustawą główną o stanie wyjątkowym¹⁶⁸. Dotyczy ona przestępstw politycznych i nowelizuje przepisy kodeksu karnego o ochronie państwa. Przypomnijmy, że przepisy te od chwili upadku III Rzeszy pozostawały w zawieszeniu i zostały, w atmosferze napięcia wywołanego tzw. kryzysem koreańskim, spieszenie przywrócone w 1951 r. Zgodnie oczywiście z art. 102 konstytucji nie przewidywały już kary śmierci¹⁶⁹. Inne sankcje karne grożą wszakże nadal za cały szereg działań, które mogą być uznane za wrogie dla państwa i jego ustroju. We wspomnianej 8 noweli zostały przy tym uwypuklone m. in. przestępstwa przeciwko zakazowi działania partii politycznych lub stowarzyszeń oraz akcje sabotażowe w szerokim znaczeniu tego słowa, pod które będzie można podciągnąć także poważniejsze strajki o charakterze politycznym¹⁷⁰.

Nie można wreszcie pominąć uchwalonej bez większego rozgłosu ustawy z 12 VIII 1965 r. dotyczącej stosowania bezpośredniego przymusu i wykonywania szczególnych uprawnień przez żołnierzy *Bundeswehry* i wartowników cywilnych¹⁷¹. Powołując się na przepis art. 2 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, który przewiduje możliwość ograniczenia w drodze ustawy prawa obywatela do życia, nietykalności cielesnej i wolności osobistej, zezwala ona wojsku przy wykonywaniu powierzonych mu zadań wartowniczych i zabezpieczających na stosowanie policyjnych środków przymusu, materiałów drażniących i wybuchowych oraz broni palnej także wobec ludności cywilnej. Jest ona uzupełnieniem uchwalonej już w 1961 r. ustawy zezwalającej federalnym

(Gesetz über Versammlungen und Aufzüge — Versammlungsgesetz — Vom 24 VII 1953, BGBl. I, s. 684).

¹⁶⁶ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz). Vom 24 VII 1967 (BGBl. I, s. 773).

¹⁶⁷ Por. przyp. 47, s. 23.

¹⁶⁸ Ahtes Strafrechtsänderungsgesetz. Vom 25 VI 1968 (BGBl. I, s. 741).

¹⁶⁹ Por. Strafrechtsänderungsgesetz. Vom 30 VIII 1951 (BGBl. I, s. 739).

¹⁷⁰ Por. E. Lieberam, przyp. 47, s. 20.

¹⁷¹ Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen (UZwGBw). Vom 12 VIII 1965 (BGBl. I, s. 796), w szczególności §§ 1, 10, 15, 18 i 19. Miała ona wypełniać lukę, jaka powstała wskutek tego, że Sojusznicza Rada Kontroli uchylili w swoim czasie wydane i obowiązujące w III Rzeszy rozporządzenie z 17 I 1936 o użyciu broni przez *Wehrmacht* (Verordnung über den Waffengebrauch der Wehrmacht. Vom 17 I 1936. RGBl. I, s. 39).

organom policyjnym na użycie broni palnej w razie gwałtownych (masowych) wystąpień ludności¹⁷².

Trzeba przy tym powrócić jeszcze do kwestii wspomnianych wyżej tzw. rozporządzeń szufladowych. Z wyjaśnień oficjalnych z końca 1967 r. wynika, że zostały one wycofane: terenowe organa administracji państwowej otrzymały polecenie ich zwrotu do władz centralnych, które z kolei miały je niezwłocznie zniszczyć¹⁷³. Przyjmując nawet, że (niewątpliwie w wyniku protestów postępowej opinii społecznej) tak się rzeczywiście stało, trzeba stwierdzić, iż rząd będzie je mógł w razie szczególnej potrzeby ponownie wdrożyć, np. w oparciu o uprawnienia wynikające ze wspomnianych ustaw subsydiarnych, czy też z upoważnienia NATO.

VII. Przedstawiony wyżej rozbudowany i zwarty, zarazem system prawa o stanie wyjątkowym w NRF będzie wywierał poważny wpływ na dalszy rozwój stosunków politycznych i społecznych w tym kraju. Pogarsza on bowiem pozycję prawną obywatela w państwie, stawiając pod znakiem zapytania szereg chroniących go praw zasadniczych. Godzi zarazem w podstawową dla ustroju politycznego NRF zasadę federalizmu oraz w i tak już osłabiony system parlamentarny. Pogłębił się tym samym swoisty paradoks polegający na tym, że NRF posiada w porównaniu z innymi państwami kapitalistycznymi stosunkowo szerokie formalne gwarancje konstytucyjne, które tkwią swymi korzeniami w atmosferze politycznej pierwszych lat powojennych, nacechowanej doświadczeniami niedawnej hitlerowskiej przeszłości, a równocześnie istnieją tam daleko idące możliwości ich faktycznej likwidacji. Koła rządzące w NRF zmierzały bowiem od samego początku do stopniowego rozluźniania tych konstytucyjnych więzów¹⁷⁴.

Nie jest to wszakże tylko sprawa wewnętrzna NRF. Każde państwo może wprowadzić regulować ustawowo swą działalność na wypadek obrony kraju, w odniesieniu do NRF powstaje jednak zasadnicze pytanie, czy chodzi tu rzeczywiście tylko o przygotowania i przepisy obronne. Z doświadczeń historycznych ostatnich choćby stu lat wynika bowiem, że to właśnie Niemcy były zawsze stroną agresywną i źródłem konfliktów wojennych w centrum Europy. I dzisiaj jeszcze Niemiecka Republika Federalna nie uznaje skutków politycznych rozpętanej przez Rzeszę hitlerowską II wojny światowej

¹⁷² Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG). Vom 10 III 1961 (BGBl. I, s. 165). Sprawa użycia broni przez policję w poszczególnych krajach NRF regulowana jest przez ustawodawstwo krajowe.

¹⁷³ Takiej odpowiedzi udzielił na piśmie sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Gumpel na zapytanie posła Strohmayra (SPD). Za „Süddeutsche Zeitung” z 9/10 XII 1967, s. 2; por. także P. Neuhöffer, *Diktaturgesetze vor der Tür*, „Blätter für deutsche und intern. Politik” nr 3/1968, ss. 230—234, szczególnie s. 232.

¹⁷⁴ E. Lieberam, W. Menzel, *Notstand und Grundrechte im staatsmonopolistischen Herrschaftssystem Westdeutschlands*. „Staat und Recht” nr 7/1966, ss. 1 089—1 109.

i wysuwa roszczenia polityczne i terytorialne pod adresem innych państw. Stan wyjątkowy może być wprowadzony także w okresie pokoju. Fakt ten musi wpłynąć hamująco na procesy demokratyzacyjne w NRF i na działalność tych kręgów społeczeństwa, które przeciwstawiają się umocnieniu wpływów ekonomiczno-politycznych wielkiego kapitału i tendencjom, zmierzającym do przekształcenia NRF w państwo autorytatywne, w odskocznę do dyktatury wojskowej. A trzeba pamiętać, że tendencje takie — jak uczy historia — kryją w sobie nieodmiennie zarodek konfliktów wojennych¹⁷⁵. Nie gdzie indziej zresztą, tylko właśnie w Niemczech okresu hitlerowskiego postanowienia o stanie wyjątkowym zostały w bezprzykładny sposób nadużyte i nikt nie jest w stanie zaręczyć, że się to nie powtórzy w przyszłości. W aparacie państwowym NRF pracuje nadal wielu urzędników, obciążonych brunatną przeszłością. W ich to ręce trafia instrument prawny, umożliwiający przejście do rządów dyktatorskich. Wszystko to sprawia, że zachodnioniemieckiego prawa o stanie wyjątkowym nie można pogodzić z zasadami Umowy Poczdamskiej i szeregu innych aktów międzynarodowo-prawnych, powstałych w związku z rozgromieniem III Rzeszy, które przecież obowiązują NRF m. in. na mocy art. 25 Ustawy Zasadniczej¹⁷⁶. Na tym tle musi ono też budzić uzasadniony niepokój w łonie tak bardzo w niedawnej przeszłości doświadczonego narodu polskiego.

¹⁷⁵ Por. T. Cyprian, A. J. Kamiński, M. Maneli, *Polnische Stimmen zur Notstandsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland* („Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 3/1968, ss. 235—242).

¹⁷⁶ Tamże. P. także K. Pröger, M. Schmidt, *Die Notstandsgesetzgebung — Bestandteil des imperialistischen Expansionsprogramms nach innen und nach außen*, „Einheit. Zeitschrift für Theorie und Praxis des wissenschaftlichen Sozialismus” nr 9/1967, s. 1146 i nast. oraz M. Tomala, *Ustawy wyjątkowe — zagrożenie dla pokoju*, „Głos Wielkopolski” nr 127 z 29 V 1968, s. 4.