

## KONSTYTUCYJNE PRAWA JEDNOSTKI W NIEMIECKIEJ REPUBLICIE FEDERALNEJ

### I. UWAGI WSTĘPNE

Postulaty zagwarantowania jednostce podstawowych praw i wolności wysuwane przed dwustu laty, tj. w okresie walki burżuazji o władzę, do dziś nic nie straciły ze swej aktualności. Prawa te bowiem gwarantują jednostce nie tylko pewną sferę swobodnego działania, lecz określają również stosunek między obywatelem i państwem oraz wyznaczają miejsce jednostki w społeczeństwie.

Główną rolę w sformułowaniu praw zasadniczych<sup>1</sup> odegrała tzw. szkoła prawa natury i teoria indywidualizmu prawnego. Teorie te zakładały istnienie ponadpaństwowych, niepozybywalnych praw człowieka, których państwo (w sposób legalny odebrać mu nie może, ponieważ ich treść i charakter są od państwa niezależne i już ze swej „istoty” wykluczają jakąkolwiek interwencję (prawo natury), oraz przedkładały interes i dobro jednostki ponad interesy państwa (indywidualizm). Zgodnie z tą koncepcją, zagwarantowanie praw podstawowych konstytucją ma tylko charakter deklaratoryjny, bowiem prawa te mają moc prawa pozakonstytucyjnego i „istnieją” niezależnie od sformułowania ich w przepisach prawnych. Na podstawie tych teorii, charakterystycznych dla tradycji amerykańskiej i francuskiej, powstały pierwsze podstawowe akty prawne w tej dziedzinie: Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 4 VII 1776 r. (*Unanimous Declaration of the Thirteen United States of America*) oraz Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 VIII 1789 r. (*Déclaration droits de l'homme et du citoyen*), które to akty do czasów Rewolucji Październikowej stanowiły w europejskim kręgu kulturowym „wzorzec” regulowania zagadnień związanych z pozycją jednostki w państwie<sup>2</sup>.

Przeciwny pogląd, charakterystyczny dla nauki i praktyki niemieckiego prawa państwowego, wyrósł na podłożu pozytywizmu prawniczego i zakładał, że prawa jednostki powstają dopiero z chwilą zagwarantowania ich w konstytucji, że stanowią akt woli państwa i odbicie woli powszechnej, a zatem państwo może — stosownie do planowanych celów politycznych

<sup>1</sup> W artykule niniejszym takie pojęcia, jak „prawa zasadnicze”, „prawa jednostki”, „prawa konstytucyjne” i „prawa podstawowe” używa się zamiennie, w rozumieniu praw zagwarantowanych jednostce konstytucją.

<sup>2</sup> Por. K. Biskupski, *Zarys prawa państwowego PRL i niektórych państw obcych*. Warszawa 1962, s. 82.

i potrzeb społecznych — zmieniać je i ograniczać w drodze ustaw konstytucyjnych<sup>3</sup>.

W chwili sformułowania praw jednostki oraz w ciągu XIX w. uważano, że celem tych praw, mających swe źródła w światowej idei liberalizmu, jest zagwarantowanie jednostce pewnej sfery wolności, przy czym na ogół odmawiano państwu kompetencji ograniczania tej sfery. Sformułowano wówczas takie prawa, jak równość wobec prawa, wolność sumienia i wyznania, prawo własności, nienaruszalność mieszkania, nietykalność osobista itp. i nadano tym prawom walor ponadkonstytucyjności. Wkrótce zostały też one włączone do nowo tworzonej konstytucji, stając się odtąd ich integralną częścią. Parlamentowi natomiast, jako organowi reprezentującemu naród, powierzono obowiązek czuwania nad przestrzeganiem praw jednostki oraz ochrony przed ograniczaniem ich ze strony władzy wykonawczej.

W toku rozwoju historycznego treść, doniosłość i zakres praw zasadniczych ulegały zmianie. Przyczyny tych zmian i kierunek, jaki im nadał XX wiek, tak określają w artykule *O prawach obywatelskich* J. Zakrzewska i M. Sobolewski:<sup>4</sup>

„Zmiany społeczne współczesnego świata, rozwój i przemiany ruchu robotniczego, teorii marksistowskiej, zwycięskie rewolucje socjalistyczne i dekolonizacja świata (i może nawet w pewnej mierze) rozwój nauk społecznych, przyniosły wykształcenie się nowych koncepcji praw i wolności człowieka. Nie znaczy to, by stare koncepcje zostały wyparte i poniechane [...] Współczesność ukazuje nam jednak zgoła inny niż przedstawiano dawniej obraz człowieka. Nie jest on izolowaną jednostką, żyje w grupie społecznej i tylko na tle jego społecznej sytuacji można rozpatrywać problem jego praw i wolności. [...]

Podstawowym problemem jednostki nie jest dziś izolowanie się od wpływów zewnętrznych, tworzenie chronionych przed wszelką ingerencją z zewnątrz enklaw, ale integrowanie w społeczność, ustalenie wzajemnej pozycji w relacji wzajemnych świadczeń i zobowiązań, kwestia bezpieczeństwa egzystencji. Równie ważny jest problem realności praw i wolności. Chodzi nie tylko o to, w jakim stopniu jednostka jest 'teoretycznie' swobodna, ale w równej mierze i o to, czy rzeczywiście może jednostka w danych warunkach korzystać ze swobód choćby w mniejszym zakresie”.

Prawa zasadnicze jednostki, od połowy ubiegłego stulecia, stanowiły także w nauce niemieckiego prawa państwowego jeden z głównych tematów zainteresowań, a wypracowane przez niemiecką doktrynę poglądy stały się tradycją zachodniej myśli prawniczej i podstawą koncepcji „państwa prawnego”<sup>5</sup>. Znalazło to także wyraz w tworzonej na terenie Niemiec aktach konstytucyjnych. I chociaż postulowane koncepcje dotyczące praw zasadniczych znajdowały uzasadnienie w tym samym pozytywizmie prawniczym, to

<sup>3</sup> Ten pogląd przeważał w Niemczech do czasów konstytucji weimarskiej, która także nie знаła żadnych szczególnych ograniczeń ustawodawstwa konstytucyjnego.

<sup>4</sup> J. Zakrzewska, M. Sobolewski, *O prawach obywatelskich*. „Kultura i Społeczeństwo” nr 4/1967, ss. 162-163.

<sup>5</sup> Por. R. Meister, *Das Rechtsstaatsproblem in westdeutschen Gegenwart*. Staatsverlag der DDR, Berlin 1966, s. 9 i n.

uregulowanie tych zagadnień w poszczególnych konstytucjach było rozmaite<sup>6</sup>.

Liberalny prąd konstytucyjny XIX wieku w Niemczech przejął ideę tradycyjnie ukształtowanych (w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej) praw podstawowych, czego wyrazem jest ich umieszczenie w konstytucjach poszczególnych krajów niemieckich oraz w konstytucji frankfurckiej z 1849 r. Nadanie prawom jednostki rangi norm konstytucyjnych zarzucono w epoce Bismarcka; konstytucja z 1871 r. praw tych nie zawiera pozostawiając je w gestii ustawodawstwa krajowego. Republika Weimarska powróciła do tradycji 1849 r. i uregulowała to zagadnienie centralnie. Prawom jednostki poświęcona została druga część konstytucji z 11 VIII 1919 r. Część ta zatytułowana *Prawa i obowiązki Niemców* była obszerna, zawierała bowiem ponad pięćdziesiąt artykułów zestawionych w pięciu rozdziałach i poświęconych kolejno: jednostce, życiu społecznemu, religii i związkom religijnym, rodzinie i życiu gospodarczemu<sup>7</sup>. Katalog praw i obowiązków konstytucji weimarskiej zawierał obok klasycznych swobód jednostki i praw politycznych także pewne prawa społeczne, jak specjalna ochrona rodziny i matki (art. 119), ochrona młodzieży (art. 122) oraz szereg praw socjalno-ekonomicznych, wymienionych w rozdziale V, jak zabezpieczenie możliwości utrzymania się z pracy (art. 163), ochrona stanu średniego przed wyzyskiem (art. 164), zabezpieczenie przed skutkami starości i kalectwa (art. 161) oraz prawo pracowników do równoprawnego z przedsiębiorcami współdziałania przy regulowaniu warunków pracy i płacy (art. 165)<sup>8</sup>. W bezwzględnej większości jednak prawa te zostały przyznane tylko formalnie i nigdy nie było praktycznej możliwości ich realizacji.

W okresie hitlerowskim doszło do formalnego zawieszenia mocy obowiązującej konstytucji weimarskiej i zniesienia wszelkich, uznanych za powszechne praw człowieka. Faszyzm w sposób absolutny podporządkował jednostkę swoim interesom, nie uznając nawet prawa do życia czy godności ludzkiej.

Po upadku III Rzeszy wystąpiły znaczne zmiany w europejskiej ideologii politycznej. Również na terenie Niemiec wśród znacznej części społeczeństwa, zradykalizowanego przez skutki hitleryzmu i II wojny światowej, oraz reprezentujących je partie (KPD i SPD) pojawiły się tendencje postulujące m. in. przywrócenie i skuteczne zabezpieczenie podstawowych praw czło-

<sup>6</sup> F. Hartung, *Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 - 1946*. Wissenschaftliche Editions-gesellschaft GmbH, Berlin 1948, s. 14 i n.

<sup>7</sup> Tekst konstytucji weimarskiej w zbiorze pt. *Deutsche Verfassungen*. Red. R. W. Füsslein, Verlag Franz Vahlen GmbH, Berlin und Frankfurt a. M. 1955, s. 338 i n.

<sup>8</sup> Szczegółowiej na temat praw socjalnych w konstytucji weimarskiej por. J. Rachocki, *Rewolucja Październikowa a zdobycze socjalne klasy robotniczej* (zwłaszcza rozdz. V — *Problemy sytuacji socjalnej klasy robotniczej w Niemczech*). „Przegląd Zachodni” nr 3 - 4/1967, s. 24 i n.

wieka. W pierwszym okresie odbudowy administracji niemieckiej komuniści i socjaldemokraci, posiadający w *Landtagach* dość silną pozycję<sup>9</sup>, próbowali realizować swoje postępowe i demokratyczne programy. Hasła konieczności zagwarantowania praw jednostki zgodne zresztą były z polityką mocarstw okupacyjnych. I tak np. amerykański program wychowania społeczeństwa niemieckiego (*Long-Range Policy Statement for German Reeducation* z 5 VI 1946 r.)<sup>10</sup> przewidywał m. in. potrzebę poszanowania praw jednostki, udział obywatela w rządzeniu, przywrócenie wolności informacji i zapewnienie tolerancji dla różnic kulturowych poszczególnych grup narodowościowych. Jednak ta pozorna zbieżność pomiędzy programami partii radykalnych i mocarstw zachodnich wynikała stąd, że te ostatnie, „posługując się słusznymi hasłami i celami, wykorzystywały je do umocnienia i przywrócenia zaufania narodu do skompromitowanego i nadwężonego wojną systemu kapitalistycznego w Niemczech”<sup>11</sup>. Ani zachodnie państwa okupacyjne bowiem, ani niemiecka burżuazja, nie były zainteresowane w zagwarantowaniu i realizacji praw jednostki, wykraczających poza katalog praw typowych dla państwa liberalnego. Niemniej wszystkie konstytucje krajów powstałe w latach 1946 - 1948, będące kompromisem między programem mocarstw okupacyjnych w sprawie Niemiec oraz niemieckimi poglądami politycznymi i prawnokonstytucyjnymi, zawierały stosunkowo obszerne<sup>12</sup>, oparte na konstytucji weimarskiej, zestawy praw zasadniczych. Jest rzeczą charakterystyczną, że w większości tych konstytucji sformułowanym prawom jednostki nadano rangę ponadkonstytucyjności, uznając je za niezmiennie i nienaruszalne. Taka koncepcja praw jednostki stanowić miała — iluzoryczne zresztą — zabezpieczenie jednostki przed ingerencją władzy administracyjnej w sferę jej wolności, a także przed samowolnymi decyzjami władzy ustawodawczej. Nadanie im takiej rangi tłumaczy się przede wszystkim historycznym doświadczeniem Niemiec i dążeniem do zabezpieczenia tych praw na wypadek niedemokratycznej większości w parlamencie<sup>13</sup>. Jednak słabość tych skądinąd

<sup>9</sup> Przykładowo można podać, że w pierwszych wyborach do *Landtagów* procent ważnie oddanych głosów na socjaldemokratów i komunistów przedstawiał się następująco: Hesja (1 XII 1946) SPD — 47%, KPD — 10,7%; Badenia-Wirtembergia (24 XI 1946) SPD — 32%, KPD — 10,3%; Brema (13 X 1946) SPD — 41,7%, KPD — 8,8%; Nadrenia-Westfalia (20 IV 1946) SPD — 32%, KPD — 14%; Dolna Saksonia (20 IV 1947) SPD — 43,4%, KPD — 5,6%; Nadrenia Palatynat (18 V 1947) SPD — 34,4%, KPD — 8,7%.

<sup>10</sup> *Occupation of Germany. Policy and Progress 1945 - 1946*. Department of State Publication, Washington 1947, ss. 215 - 216; cytuję za L. Pastusiak, *Polityka Stanów Zjednoczonych w Niemczech 1945 - 1949*. Warszawa 1967, ss. 273 - 274.

<sup>11</sup> Por. L. Pastusiak, *op. cit.*, s. 274.

<sup>12</sup> W Konstytucji Hesji z 1 XII 1946 r. zagadnieniom tym poświęcono 63 artykuły, w konstytucji Palatynatu Reńskiego z 18 V 1947 — 72, w konstytucji Bremy z 21 X 1947 r. — 63.

<sup>13</sup> Por. K. Grzybowski, *Konstytucje krajów stref amerykańskiej i francuskiej*. „Państwo i Prawo” nr 1/1949, s. 77.

postępowych dążeń tkwi w tym, że zasady ponadkonstytucyjności, znajdujące uzasadnienie w teorii prawa natury, sformułowane zostały bardzo ogólnie, wobec czego nasuwały możliwość dowolnej interpretacji. Same zaś prawa, pozbawione skutecznych gwarancji konstytucyjnych, nie zapewniały właściwej ochrony praw i wolności jednostki<sup>14</sup>.

## II. PROBLEM MIEJSCA I POZYCJI PRAW JEDNOSTKI W BOŃSKIEJ USTAWIE

Po podjęciu przez mocarstwa zachodnie decyzji o połączeniu trzech stref okupacyjnych oraz utworzeniu separatystycznego państwa zachodnioniemieckiego, premierzy krajów, pozostających w zasięgu terytorialnym tych stref, poinformowani zostali w przedstawionej im w dniu 1 VII 1948 r. instrukcji (będącej uchwałą gubernatorów stref zachodnich z 7 VI 1948 r.) m. in. także i o tym, jak ma wyglądać procedura uchwalenia przyszłej konstytucji oraz jakie powinny być jej podstawowe zasady<sup>15</sup>. Według późniejszych uzgodnień (8-10 lipiec) premierów krajów niemieckich w Koblencji<sup>16</sup>, konstytucję — której tymczasowy charakter zakładano z góry — miała uchwalić Rada Parlamentarna (*Parlamentarischer Rat*), złożona z przedstawicieli parlamentów krajowych (*Landtagi*)<sup>17</sup>.

A) Obrady Zgromadzenia Konstytucyjnego, czyli tzw. Rady Parlamentarnej, toczyły się w Bonn od 8 VIII 1948 do 8 V 1949 r.<sup>18</sup>. Podstawę dyskusji stanowił projekt opracowany wcześniej przez specjalnie powołaną komisję rzeczoznawców (*Verfassungskonvent von Herrenchiemsee*). W czasie obrad Rady oraz prac utworzonej przez nią komisji do zagadnień podstawowych wyłonił się problem, czy nowa konstytucja powinna zawierać zasadnicze prawa jednostki. Pozostający zresztą w mniejszości przeciwnicy podniesienia ich do rangi konstytucyjnych norm ogólnozwiązkowych argumentowali swoje stanowisko bądź tym, że tworzona konstytucja ma mieć tylko charakter prawodawczy i wystarczy jeżeli będzie zawierać wyłącznie część poświęconą zasadom organizacji i działania najwyższych organów państwowych, bądź też, powołując się na przykład państwa Bismarcka, proponowali pozostawienie tych zagadnień konstytucjom krajowym, wskazując jednocześnie, że wiele z nich katalogi praw jednostki już posiada<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Por. B. Mańkowski, *Problem demokratyzacji Niemiec a nowe konstytucje krajów niemieckich*. „Państwo i Prawo” nr 1/1949, s. 65.

<sup>15</sup> „Archiv der Gegenwart”, 1948, s. 1553, dokument 3.

<sup>16</sup> „Archiv der Gegenwart”, 1948, s. 1565, dokument 1.

<sup>17</sup> W decyzji o takim sposobie powołania Zgromadzenia Konstytucyjnego można dostrzec obawę przed skutkami powszechnego głosowania ludności i powołania konstytuandy drogą demokratycznych wyborów.

<sup>18</sup> Tego dnia Rada Parlamentarna zakończyła obrady uchwalając Ustawę Zasadniczą, która po zatwierdzeniu przez gubernatorów (12 V) i podpisaniu przez *Landtagi*, weszła w życie 24 V 1949 r.

<sup>19</sup> H. Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz-Kommentar*. Verlag Franz Vahlen GmbH, Berlin u. Frankfurt a. M. 1955, s. 91.

Zwyciężył jednak pogląd o konieczności umieszczenia praw zasadniczych w federalnej ustawie konstytucyjnej, czyli nadania im rangi norm ogólnozwiązkowych. Przypuszczać należy, że skutki ostatniej wojny oraz deprecjacja wartości ogólnoludzkich w okresie hitlerowskim, były jeszcze zbyt żywe, co spowodowało, że przyznanie jednostce na szczeblu centralnym minimum swobody osobistej i bezpieczeństwa oraz zagwarantowanie ich przez akt najwyższego rządu wydawało się konieczne<sup>20</sup>.

Z pewnością nie bez wpływu w tej kwestii było także stanowisko przedstawicieli trzech zachodnich mocarstw okupacyjnych, którzy we wspomnianej już instrukcji z 7 VI 1948 r. wyraźnie nakazywali umieszczenie w przyszłej konstytucji „gwarancji indywidualnych praw i wolności”<sup>21</sup>. Nie chodziło oczywiście o jakieś szeroko rozumiane swobody demokratyczne ani o prawa socjalne, kulturalne czy ekonomiczne, lecz o wąski zakres klasycznie pojętych praw jednostki, które — zdaniem mocarstw zachodnich — stanowią podstawy demokracji. Rada Parlamentarna zgodnie z tymi dezyderatami umieściła w Ustawie Zasadniczej katalog praw podstawowych, zaliczając do nich klasyczne prawa wolnościowe i poświęcając im pierwszy rozdział zatytułowany *Prawa zasadnicze (Grundrechte)*<sup>22</sup>. Nie należy się spodziewać, że zakres tych praw byłby szerszy, gdyby konstytucja uchwalana była bez nacisku państw zachodnich. W każdym razie nie wskazuje na to stanowisko większości niemieckich przedstawicieli zasiadających w Radzie, którzy — jak stwierdzał K. Grzybowski — „żądadą i uzyskują ustępstwa okupantów tylko tam, gdzie idzie o ograniczenie nawet tych formalno-demokratycznych zasad, jakie były zawarte w uchwałach okupantów z 7 VI 1948 r.”<sup>23</sup>. W Ustawie Zasadniczej zabrakło jakichkolwiek praw socjalnych i ekonomicznych. Na taki stan rzeczy wpłynęło niewątpliwie stanowisko socjaldemokratów, którzy wyrzekli się swego programu reform i głosowali jednomyślnie (27 posłów) za przyjęciem uzgodnionego projektu konstytucji. Zdecydowanie negatywnie ustosunkowali się do uchwalonej Ustawy Zasadniczej posłowie KPD (Max Reimann i Heinz Renner), którzy z przyczyn zasadniczych odmówili jej podpisania. Zaś H. Renner, podsumowując pracę Rady, powiedział m. in.:

„[...] burżuazyjno-socjaldemokratyczna większość w Radzie Parlamentarnej świadomie i konsekwentnie pominęła w Ustawie wszystkie społeczne i ekonomiczne podstawowe prawa narodu, przez co wyraźnie wykazała, że Ustawa z Bonn służy utrzymaniu i zabezpieczeniu władzy kapitału monopolistycznego, a tym samym jest ona instrumentem do powstrzymania demokratyzacji gospodarki i administracji, instrumentem mającym hamować swobodny rozwój demo-

<sup>20</sup> Por. G. Dahm, *Deutsches Recht*. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1963, s. 290.

<sup>21</sup> „Archiv der Gegenwart”, 1948, s. 1552, dokument 1.

<sup>22</sup> Por. *Deutsche Verfassungen*, op. cit., s. 55.

<sup>23</sup> K. Grzybowski, *Konstytucje NRD i NRF*. Warszawa 1950, s. 20.

kratycznych sił naszego narodu, instrumentem mającym utrzymać w poddaństwie masy robotnicze”<sup>24</sup>.

B) Drugim kontrowersyjnym zagadnieniem, które wyłoniło się w czasie prac Rady, była sprawa podstaw obowiązywania praw konstytucyjnych jednostki. Przedmiotem sporu była kwestia czy wystarczające zabezpieczenie tych praw stanowić będzie sam fakt uchwalenia ich przez Radę Parlamentarną (jako kompetentny organ), czy też należy szukać ponadto pozaprawnych zabezpieczeń, gdyż — jak wskazuje praktyka — uzasadnienie obowiązywania praw jednostki tylko na podstawie ustawy państwowej może prowadzić w każdej chwili do ich zniesienia lub ograniczenia<sup>25</sup>.

To szukanie podstaw obowiązywania praw człowieka w prawie przed- i ponadpaństwowym (tendencje takie wystąpiły już wcześniej przy uchwalaniu niektórych konstytucji krajowych) tłumaczy T. Maunz charakterystycznym dla XX wieku upadkiem roli parlamentu, który zaczął udzielać pełnomocnictw do wydawania ustaw władzy wykonawczej, przez co oddał jej także kontrolę nad prawami zasadniczymi (te obowiązywały stosownie do ustaw). Sytuacja taka wymagała środków ochrony praw jednostki i uniezależnienia ich od organów wykonawczych, stąd w nowo tworzonych konstytucjach przyznano prawom podstawowym charakter ponadkonstytucyjny, nadając im tym samym wyższą rangę<sup>26</sup>.

W bońskiej Ustawie Zasadniczej przyjęto również takie rozwiązanie, uznając pozapaństwowe pochodzenie (niezależnie od państwa) praw jednostki. Jest rzeczą charakterystyczną, że przez takie rozstrzygnięcie zerwano z tradycyjnym dla niemieckiego konstytucjonalizmu pozytywizmem prawniczym. Wpływ koncepcji wywodzących się z prawa natury uwidacznia się wyraźnie w art. 1 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, który uznaje prawa człowieka za „nienaruszalne i niepozbywalne” (*unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte*) oraz stwierdza, że prawa te mają stanowić „podstawę wszelkiej społeczności ludzkiej, pokoju i sprawiedliwości na świecie”<sup>27</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że mimo tak wyraźnego rozstrzygnięcia sprawy podstaw obowiązywania praw jednostki, Ustawa Zasadnicza nie zawiera zbyt wielu praw, którym można by przypisać naturalno-prawne uzasadnienie. Można do nich zaliczyć prawo do godności ludzkiej (art. 1 ust. 1), do swobodnego rozwoju osobowości (art. 2 ust. 1) oraz takie, które stanowią konkretyzację tych ogólnie sformułowanych praw, jak np. prawo do ochrony życia i nietykalności osobistej (art. 2 ust. 2), wolność wyznania i sumienia (art. 4 ust. 1), niena-

<sup>24</sup> „Wissen und Tat”, nr 3/1949; cyt. za: E. Osmańczyk, *Niemcy 1945 - 1950*, Warszawa 1951, s. 87.

<sup>25</sup> Por. H. Mangoldt, F. Klein, *op. cit.*, s. 93.

<sup>26</sup> Th. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München und Berlin 1959, s. 76.

<sup>27</sup> Tekst Ustawy Zasadniczej cytuję według przekładu K. Grzybowski (Konstytucje NRD i NRF, *op. cit.*).

ruszalność mieszkania (art. 13) itp. Jednak przy większości praw jednostki zagwarantowanych w konstytucji bońskiej chodzi niewątpliwie o prawa powstałe z mocy ustawy państwowej. Świadczy o tym bądź sformułowanie samego przepisu, bądź też charakter konkretnego prawa, np. prawa zakładania związków i stowarzyszeń (art. 9) czy prawo petycji (art. 17). Zresztą ogół prawników niemieckich uważa, że pogląd o nadkonstytucyjności wszystkich praw zasadniczych jest fałszywy i nie da się utrzymać<sup>28</sup>. Ponadpaństwowe uzasadnienie pochodzenia praw jednostki tłumaczy także fakt umieszczenia ich na pierwszym miejscu konstytucji (co stanowi wyjątkowy układ przepisów konstytucyjnych) oraz pryncypialność katalogu tych praw nad częścią organizacyjną Ustawy Zasadniczej<sup>29</sup>. Ta chęć podporządkowania wynika zresztą wyraźnie z treści art. 1 ust. 3, który mówi, że prawa zasadnicze „wiążą ustawodawstwo, administrację i wymiar sprawiedliwości jako prawa bezpośrednio obowiązujące” (*als unmittelbar geltendes Recht*). Wydaje się, że przez takie rozstrzygnięcie ustawodawca konstytucyjny chciał definitywnie usunąć wątpliwości, że przepisy, w których sformułowano te prawa, nie są programem politycznym ani dyrektywami dla przyszłego ustawodawcy, lecz są normami aktualnie obowiązującymi<sup>30</sup>. Należy przez to rozumieć, iż stanowią one normę nakazującą organom państwa działać zgodnie z zasadami ujętymi w artykułach 1 - 19 (I Rozdział) i że są normą interpretacyjną nakazującą uznać za nieobowiązujący każdy przepis nie znajdujący odbicia w ocenach, które były podstawą sformułowania „praw naturalnych”.

Takie rozstrzygnięcie nie wydaje się przekonywające, ponieważ:

a) uzasadnienie obowiązywania norm w jakimś naturalnym porządku prawnym jest stwarzaniem fikcji prawnych i politycznych, zwłaszcza że koncepcje naturalno-prawne dopuszczają swobodną interpretację i stosowanie dowolnych ocen;

b) z normatywnego punktu widzenia, takie przepisy można traktować tylko jako nakazy skierowane do pewnych organów w celu wydania przepisów szczegółowych, gdyż do chwili ich wydania prawa zagwarantowane w konstytucji są nieegzekwowalne dla jednostki.

Często zresztą samo sformułowanie czy też treść normy konstytucyjnej świadczy o tym, że traktowanie jej jako bezpośrednio obowiązującej nie jest możliwe. Jeżeli bowiem w konstytucji, po ogólnym sformułowaniu jakiegoś prawa, użyto zwrotu „bliższe szczegóły ustali ustawą federalną” (np. art. 4 ust. 3), to nie ulega wątpliwości, że dopóki się taka ustawa nie ukaże i nie skonkretyzuje zakresu danego prawa, to przepis taki pozostanie przepisem blankietowym. Trudno mówić również o realizacji prawa matki „do opieki ze strony ogółu” (art. 6 ust. 4) do czasu określenia, od kogo konkretnie może

<sup>28</sup> Por. H. Mangoldt, F. Klein, *op. cit.*, s. 95.

<sup>29</sup> Por. T. Maunz, *op. cit.*, ss. 77, 91; H. Mangoldt, F. Klein, *op. cit.*, ss. 113 - 115; G. Dahm, *op. cit.*, ss. 290, 298.

<sup>30</sup> T. Maunz, *op. cit.*, s. 82.



się tej opieki spodziewać, czy wreszcie praktycznego znaczenia prawa dzieci pozamażeńskich „do takich samych warunków fizycznego i duchowego rozwoju oraz stanowiska społecznego” jak dzieci małżeńskie (art. 6 ust. 5), do chwili wydania właściwych rozporządzeń wykonawczych, które w praktyce pozwolą te prawa egzekwować.

### III. STAN NORMATYWNY W ZAKRESIE PRAW JEDNOSTKI W USTAWIE ZASADNICZEJ

#### A. ZAGADNIENIA KLASYFIKACJI

Po rozpatrzeniu zagadnień ogólnych można przystąpić do analizy poszczególnych praw jednostki pod kątem tego, jakiego rodzaju są to prawa, w jakim zakresie i w jakim do siebie stosunku zostały umieszczone w Ustawie Zasadniczej, które zaś z nich pominięto i dlaczego. Wydaje się, że najbardziej przydatne będzie prześledzenie tego zagadnienia na podstawie podziału praw jednostki w oparciu o kryterium normatywne, które pozwala wyróżnić:

1) Prawa wolnościowe wyrażone w normach ustanawiających dla organów państwa zakaz ingerowania w określoną przez daną normę sferę życia jednostki. Sprowadzają się one na ogół do stwierdzenia swobody działania czyli nie stwarzają dla jednostki żadnego zakazu bądź nakazu wykonywania określonej czynności (np. prawo do swobodnego głoszenia poglądów);

2) Obywatelskie prawa polityczne wyrażone w przepisach, które zawierają normy przyznające obywatelom kompetencję do dokonania czynności, które mają ten skutek, że aktualizują pewne obowiązki organów państwa, np. w przypadku złożenia przez obywatela petycji organ, do którego była ona skierowana, powinien udzielić odpowiedzi lub wyjaśnienia;

3) Prawa socjalno-ekonomiczne sprecyzowane w normach nakładających na pewne organa państwa obowiązek pozytywnych świadczeń na rzecz jednostki. Trzeba jednak zaznaczyć, że tym nakazom podjęcia określonych działań nie odpowiada roszczenie prawne ze strony jednostki, o ile nakazy te nie zostały skonkretyzowane w przepisach szczegółowych. Tak sformułowane przepisy traktować można tylko jako dyrektywy polityczne skierowane do pewnych organów państwa, a realizację wyżej wskazanych obowiązków zabezpiecza tylko sankcja polityczna, która opierać się może np. na odpowiedzialności organów przedstawicielskich przed wyborcami.

Jeżeli wszystkie, wymienione wyżej rodzaje praw jednostki zostaną sformułowane w konstytucji, można uznać stan normatywny w tym zakresie za wystarczający z punktu widzenia współczesnych wymagań i potrzeb<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Taki podział odpowiada w głównych założeniach treści trzech podstawowych aktów międzynarodowych regulujących zagadnienia związane z prawami jednostki:

ad 1) Zgodnie z tendencjami liberalnymi leżącymi u podstaw bońskiego katalogu praw jednostki prawa wolnościowe są w Ustawie Zasadniczej najliczniej reprezentowane. Stanowią one niemal wyłączną<sup>32</sup> treść I rozdziału konstytucji i należy sądzić, że zgodnie z jego tytułem (*Grundrechte*) tylko te prawa uznał normodawca za „zasadnicze”. Do praw wolnościowych zamieszczonych w konstytucji bońskiej należy m. in. prawo do swobodnego rozwoju osobowości, ochrony życia, nietykalności i wolności osobistej (art. 2), wolności sumienia i przekonań religijnych (art. 4), nienaruszalności mieszkania (art. 13), prawo własności (art. 14). Prawa tego rodzaju sformułowane zostały także w artykułach 3, 5, 8, 11, 12, i 16. Pozycja praw wolnościowych jest w Ustawie Zasadniczej szczególnie uprzywilejowana i wynika z zapewnienia ich nienaruszalności i niepozbywalności (art. 1), ściśle przewidzianych możliwości ograniczeń i określenia warunków, w jakich dopuszczalna jest ich zmiana (art. 19 ust. 1 i 2), oraz szczególnej ochrony prawnej jednostki w przypadku naruszenia tych praw (art. 19 ust. 4).

ad 2) Tradycyjnie do praw zasadniczych, obok wolnościowych, przyjęło się zaliczać obywatelskie prawa polityczne. Większość konstytucji nie czyni zresztą między nimi żadnego rozróżnienia i reguluje wspólnie uważając oba rodzaje praw za równie ważne. Ustawa Zasadnicza uczyniła w tym zakresie wyjątek i nie umieściła politycznych praw obywatelskich (poza prawem petycji) w I rozdziale, poświęconym „prawom zasadniczym”. Tych praw zresztą nigdzie w konstytucji nie zebrano, lecz zamieszczono w różnych miejscach jej części organizacyjnej<sup>33</sup>. Ten podział i wynikająca stąd pewną degradację praw politycznych w porównaniu z prawami wolnościowymi uzasadnia się ich różnym pochodzeniem (ponadpaństwowym i ustawowym), różną rangą i znaczeniem (nadrzędność praw wolnościowych) oraz odmiennym zakresem podmiotowego obowiązywania (szerszy zakres praw wolnościowych, bo większość z nich przyznaje się wszystkim ludziom a nie tylko obywatelom).

Do tego rodzaju praw, stwarzających obywatelowi możliwość aktywnego udziału w życiu państwowym (*status activus*) zaliczyć można, obok wspomnianego już prawa petycji (art. 17), prawo do tworzenia partii politycznych (art. 21), równy dostęp do piastowania urzędów publicznych (art. 33 ust. 2), bierne i czynne prawo wyborcze do *Bundestagu* (art. 38), prawa przysługujące ubiegającemu się o mandat poselski (art. 48). Niesłuszne wydaje się

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (10 XII 1948 r.), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (16 XII 1966 r.), i Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych (16 XII 1966 r.).

<sup>32</sup> Od charakteru praw wolnościowych zawartych w I rozdziale Ustawy Zasadniczej odbiegają: prawo małżeństwa i rodziny do ochrony ze strony państwa (art. 6), które jest prawem społecznym i nakłada na państwo obowiązek pewnego pozytywnego działania (*status positivus*) oraz prawo petycji skonkretyzowane w art. 17, które zaliczyć należy do praw politycznych (*status activus*).

<sup>33</sup> Jest rzeczą charakterystyczną, że w Ustawie Zasadniczej zupełnie pominięto i nie sprecyzowano obowiązków obywatelskich, które normują na ogół wszystkie konstytucje współczesne.

stanowisko T. Maunza, który do politycznych praw obywatela zalicza także te, które przysługują jednostce z racji pełnionych przez nią funkcji<sup>34</sup>, np. niezawisłość sędziowska (art. 97) czy immunitet poselski (art. 46). Przepisy konstytucyjne, dotyczące pozycji posła czy sędziego stanowią raczej gwarancję prawną wypełniania konstytucyjnych obowiązków przez parlament i sądownictwo<sup>35</sup>.

Należy zaznaczyć, że jeśli prawa wolnościowe uważa się za wyraz tendencji naturalno-prawnych, tkwiących u podstaw bońskiego katalogu praw jednostki, to prawa polityczne mają stanowić odbicie demokratycznej idei konstytucji<sup>36</sup>.

ad 3) Stan prawny ograniczający się do przyznania jednostce praw wolnościowych i politycznych przestał w dobie współczesnej wystarczać. Jednostki nie zadowala już dziś sam zakaz ingerencji w sferę jej życia prywatnego, lecz domaga się ona od państwa aktywnej działalności, pewnych pozytywnych świadczeń na swoją rzecz. W ten sposób zrodził się trzeci rodzaj praw podstawowych — prawa socjalno-ekonomiczne, których zadaniem jest zobowiązanie państwa do zapewnienia jednostce pewnych, określonych warunków ekonomicznych i kulturalnych poprzez zagwarantowanie jej prawa do pracy, nauki, urlopu, ubezpieczeń społecznych itp. Ustawa Zasadnicza nie uregulowawszy sfery życia społecznego i gospodarczego, pominęła także zupełnie prawa socjalno-ekonomiczne (taki charakter można przypisać jedynie art. 6, który małżeństwu, rodzinie i matce gwarantuje opiekę ze strony ogółu i ochronę państwa), w przeciwieństwie do innych konstytucji współczesnych oraz niektórych, wcześniej powstałych konstytucji krajów niemieckich<sup>37</sup>. S. Zawadzki zwraca uwagę, że:

„Milczenie Ustawy Zasadniczej z Bonn w kwestii praw socjalnych jest tym bardziej znamienne, że została ona przyjęta w odróżnieniu od konstytucji Francji i Włoch w momencie, gdy istniała już uchwalona przez ONZ w dniu 10 XII 1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, która wskazując na potrzebę jednakowego rozumienia zawartych w Karcie ONZ praw i wolności, sformułowała tego rodzaju prawa socjalne, jak prawo do ubezpieczeń społecznych (art. 22), prawo do pracy i ochrony przed bezrobociem (art. 23), prawo do urlopu i wypoczynku (art. 24), prawo do nauki (art. 26). Pominiecie w Ustawie Zasadniczej z Bonn praw socjalnych ma więc określoną wymowę polityczną i rzuca światło na rzeczywisty sens doktryny 'socjalnego państwa prawnego'<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Por. T. Maunz, *op. cit.*, s. 84.

<sup>35</sup> Por. *Prawo państwowe*. Praca zbiorowa. Red. J. Zakrzewska. Łódź—Warszawa 1964, s. 223.

<sup>36</sup> Por. G. Dahm, *op. cit.*, s. 293.

<sup>37</sup> Prawa o socjalno-ekonomicznym charakterze spotykamy w konstytucji francuskiej z 28 XI 1946 r. oraz w konstytucji Włoch z 22 XII 1947 r. Wśród konstytucji krajów niemieckich prawa te formułują: konstytucja Hesji z 1 XII 1946 r., która poświęca im osobny rozdział (II. *Socjalne i ekonomiczne prawa i obowiązki*), liczący 21 artykułów oraz konstytucja Nadrenii—Westfalii z 28 VI 1950 r., konstytucja Bremy z 21 X 1947 r., konstytucja Palatynatu Reńskiego z 18 V 1947 r.

<sup>38</sup> S. Zawadzki, *Some Aspects of the West German Doctrine of a "Social legal State"*. „Polish Western Affairs” 1966, nr 1, ss. 41 - 42.

Doktryna „socjalnego państwa prawnego” (*sozialer Rechtsstaat*), której odbicie znaleźć można w art. 20 Ustawy Zasadniczej („Niemiecka Republika Federalna jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym”), stanowi oficjalną doktrynę zachodniemieckiego państwa. Niektórzy autorzy niemieccy wiążą z formułą *sozialer Rechtsstaat* jakiś bliżej niesprecyzowany obowiązek państwa do zagwarantowania socjalnej opieki i pomocy swoim obywatelom<sup>39</sup>. Są to jednak nie poparte przepisami konstytucyjnymi spekulacje, ponieważ Ustawa Zasadnicza nie stwarza żadnych podstaw, które zobowiązywałyby państwo do jakichkolwiek świadczeń socjalnych i ekonomicznych. Taki stan prawny w tej dziedzinie jest zresztą zgodny z dążeniami do zachowania społecznego i gospodarczego systemu kapitalistycznego w niezmienionej postaci. Mimo uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 XII 1966 r. Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych nie widzi się w NRF nadal potrzeby zagwarantowania tych praw konstytucją<sup>40</sup>, uzasadniając takie stanowisko bądź mniejszym znaczeniem tych praw i ich niezupełnym skonkretyzowaniem, bądź odmiennością gwarancji i zależnością od poziomu rozwoju ekonomicznego<sup>41</sup>. Nie są to jednak argumenty przekonywujące i nie ulega wątpliwości, że chodzi po prostu o niestwarzanie żadnych podstaw do domagania się przez jednostkę od państwa jakichkolwiek świadczeń socjalno-ekonomicznych. Taka degradacja praw socjalnych stawia także pod znakiem zapytania realność innego rodzaju praw jednostki już zagwarantowanych w konstytucji. Prawa polityczne i wolnościowe pozostają bowiem w tak ścisłym związku z prawami socjalno-ekonomicznymi, że nie może być mowy o realnym istnieniu jednych bez zagwarantowania drugich i odwrotnie.

#### B. PRAWA JEDNOSTKI A ZAGADNIENIA POLITYCZNO-PROPAGANDOWE

Przeprowadzone wyżej rozróżnienie jest ogólnym podziałem wszystkich praw jednostki i określa, jakie na skutek ich istnienia zawiązują się stosunki między jednostką i państwem oraz jak przedstawiają się relacje ich wzajemnych świadczeń i zobowiązań. Istnieje jednak szereg innych możliwości klasyfikacji praw konstytucyjnych i tworzenia — w zależności od przyjętego kryterium — różnych grup tych praw. Z podziałów praw jednostki spotykanych w nauce niemieckiej jeden zwraca szczególną uwagę, ponieważ trudno byłoby go przystosować do praw jednostki w jakiegokolwiek innej konstytucji. Chodzi mianowicie o podział oparty na kryterium podmio-

<sup>39</sup> Por. G. Dahm, *op. cit.*, s. 394.

<sup>40</sup> Por. H. Schäfer, *Bedarf unser Grundgesetz einer Gesamtrevision?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” B 14/1968, s. 24.

<sup>41</sup> Z takimi argumentami przekonywająco polemizuje S. Zawadzki w artykule pt. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Constitution of European Countries*. „Polish Western Affairs” 1967, nr 2, s. 209 i n.

towego zasięgu obowiązywania praw jednostki zagwarantowanych w Ustawie Zasadniczej. Podział ten nie posiada żadnego znaczenia praktycznego, ma jednak niewątpliwą wymowę polityczną, jest bowiem możliwy do przeprowadzenia tylko dzięki pewnej dziwaczności zachodnioniemieckiego systemu prawnego, skonstruowanego na podstawie nieuzasadnionych roszczeń terytorialnych oraz nieuznawania politycznych skutków II wojny światowej. Otóż, wśród praw jednostki zagwarantowanych w bońskiej ustawie konstytucyjnej wyróżnia się prawa człowieka, prawa Niemca i prawa obywatela Niemieckiej Republiki Federalnej<sup>42</sup>.

Prawa człowieka (*Menschenrechte*) obejmują przede wszystkim tradycyjnie ukształtowane prawa wolnościowe, którym z zasady przypisuje się naturalno-prawne uzasadnienia. Prawa te, stanowiące znaczną część I rozdziału Ustawy Zasadniczej, przyznaje się wszystkim ludziom bez względu na narodowość i obywatelstwo, a więc także cudzoziemcom i bezpaństwowcom. Przepisy dotyczące tego rodzaju praw wyrażone są w formie „każdy ma prawo”, „wszyscy ludzie mają prawo”, „nikt nie może zostać pozbawiony” itp.

Drugi typ praw — prawa Niemców (*Deutschenrechte*) przysługują — zgodnie z tym kryterium podziału — Niemcom. Podstawę zaszerogowania do tej grupy uprawnionych stanowi narodowość, przy czym pamiętać należy, że Niemcem w rozumieniu art. 116 Ustawy Zasadniczej „jest każdy kto posiada obywatelstwo niemieckie albo kto, jako uchodźca lub przesiedlony narodowości niemieckiej, jego małżonek lub potomek, został przyjęty na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z dn. 31 XII 1937 r.” Do tej grupy praw zalicza się na ogół te prawa wolnościowe, którym trudno przypisać ponadkonstytucyjne pochodzenie, jak np. prawo tworzenia związków i stowarzyszeń, prawo zgromadzeń czy prawo swobodnego wyboru zawodu (z punktu widzenia budowy przepisów konstytucyjnych winno się tu zaszerogować także prawa polityczne jednostki, znajdujące się w części organizacyjnej konstytucji). Przepisy wyrażające tego rodzaju normy wyraźnie podkreślają, że chodzi wyłącznie o Niemców, używając sformułowania „każdy Niemiec”, „wszyscy Niemcy” itp.

Jeśli podział na prawa człowieka i prawa Niemca znajduje uzasadnienie w sformułowaniu przepisów Ustawy Zasadniczej, to nie ma żadnej formalnej podstawy do wyróżnienia praw obywatela Niemieckiej Republiki Federalnej (*Bundesrepublikanerrechte*), ponieważ konstytucja nie używa w żadnym miejscu pojęcia „obywatel”, ograniczając się do operowania pojęciami „człowiek” i „Niemiec”. Konieczność wyodrębnienia tego rodzaju praw powstała w związku z wyżej wspomnianym, fikcyjnym przyznaniem praw konstytucyjnych wszystkim Niemcom, a nie tylko obywatelom NRF. Ponieważ zaś przyznanie to nie może mieć żadnego praktycznego znaczenia np. dla mieszkańca Niemieckiej Republiki Demokratycznej, a po-

<sup>42</sup> Por. H. Mangoldt, F. Klein, *op. cit.*, s. 97 i n.

nadto samo państwo zachodnioniemieckie nie jest zainteresowane w możliwości korzystania przez nich z tych praw, stworzono pojęcie praw obywatela NRF. O ile z punktu widzenia formalnego jedynie uzasadniony jest podział na prawa człowieka i Niemca, o tyle praktyczne znaczenie może mieć tylko rozróżnienie praw człowieka i obywatela. Wprowadzanie przepisów typu art. 116 jest gmatwaniem stanu normatywnego i poza propagandowym nie ma i nie może mieć żadnego innego znaczenia.

#### C. OGRANICZENIA SKUTECZNOŚCI PRAW JEDNOSTKI

Kolejnym zagadnieniem, które w związku z analizą stanu normatywnego praw jednostki w Ustawie Zasadniczej wymaga rozpatrzenia, jest sprawa dopuszczalnych ograniczeń tych praw. Okazuje się bowiem, że mimo deklaracji art. 1 Ustawy (nienaruszalne i niepozbawialne prawa), prawa zasadnicze nie mają wcale charakteru absolutnego. Konstytucja bońska przewiduje znaczną liczbę dopuszczalnych ograniczeń, które mogą wynikać z jej przepisów w sposób bezpośredni lub pośredni.

Ograniczenia bezpośrednie mają miejsce wówczas, gdy sama norma konstytucyjna konkretyzuje, kiedy i w jakich warunkach dane prawo zasadnicze nie doznaje ochrony prawnej i nie jest potrzebny żaden inny szczegółowy przepis dla stworzenia podstawy ograniczenia. Ograniczenia o charakterze bezpośrednim spotykamy w art. 9 ust. 2, który stwierdza, że prawo swobodnego zrzeszania nie przysługuje tym związkom i stowarzyszeniom, których „cele i działalność sprzeciwiają się ustawom karnym, skierowane są przeciw porządkowi konstytucyjnemu lub przeciw idei porozumienia między narodami”. Podobne „bezpośrednie ograniczenia” znajdują się w art. 11 ust. 2, ograniczającym swobodę osiedlania, oraz w art. 13 ust. 2-3 określającym warunki, w których prawo do nienaruszalności mieszkania może być uchylone.

Drugą podstawę ograniczeń praw jednostki stanowią ustawy zwykłe, wydane z upoważnienia przepisów konstytucyjnych i dlatego nazywane ograniczeniami pośrednimi. Podstawę do wprowadzenia ograniczeń praw zagwarantowanych konstytucją przez akty niższego rządu (ustawy zwykłe) stanowi kompetencja udzielona przez Ustawę Zasadniczą Parlamentowi Federalnemu (*Bundestag*) w formie tzw. zastrzeżeń ustawowych. Na podstawie tych „zastrzeżeń” ustawodawca (*Bundestag*) otrzymuje możliwość ingerowania w konstytucyjnie chronioną sferę życia jednostki. Takie zastrzeżenia ustawowe znajdujemy w art. 2 ust. 2, który stwierdza, że w prawo do ochrony życia, nietykalności i wolności osobistej „wkraczać wolno tylko na podstawie ustawy”, w art. 5 ust. 2 (prawo do swobodnego wypowiedania i głoszenia poglądów jest ograniczone „przepisami ustaw powszechnych, przepisami prawnymi o ochronie młodzieży i prawem do czci osobistej”) czy też w art. 10 (ograniczenie prawa do tajemnicy korespondencji „może być zarządzane wyłącznie na podstawie ustawy”).

Jeżeli chodzi o kompetencje *Bundestagu* do ograniczania praw zasadniczych, to T. Maunz uważa, że Ustawa Zasadnicza nie daje ustawodawcy żadnych możliwości tworzenia nowych ograniczeń, lecz jedynie możliwość deklaratoryjną, dokładniejszej interpretacji ograniczeń konstytucyjnie już przewidzianych<sup>43</sup>. Natomiast zdaniem G. Dahma, wprowadzenie ograniczeń praw jednostki drogą ustaw zwykłych jest dopuszczalne wówczas, gdy jest to konieczne lub korzystne dla interesu i dobra ogólnego<sup>44</sup>. Wydaje się, że stanowisko T. Maunza nie jest zgodne z przepisami Ustawy Zasadniczej, ponieważ wiele z nich, dopuszczając możliwość ograniczeń drogą ustawy (posiada „zastrzeżenie”), nie daje żadnej wskazówki, kiedy i z jakiego powodu mogą one nastąpić, np. w art. 10. Drugie stanowisko, które wśród prawników niemieckich jest znacznie popularniejsze, również budzi wątpliwości. Taka interpretacja bowiem może prowadzić w praktyce do nadużyć, gdyż pojęcie „interesu i dobra ogółu” jest na tyle nieprecyzyjne, że w zależności od celów sfer rządzących, cieszących się poparciem większości parlamentu, może być wykorzystane w sposób nie mający nic wspólnego z dobrem ogółu narodu. Wymownym tego przykładem może być uchwalona przez *Bundestag* ustawa uzupełniająca bońską konstytucję, a stanowiąca podstawę wprowadzenia ustawodawstwa wyjątkowego, które stawia z kolei pod znakiem zapytania realność wielu konstytucyjnych praw jednostki<sup>45</sup>.

Pamiętać należy także o tym, że nawet w przypadku, gdy do konstytucyjnego przepisu nie dołącza się „zastrzeżenia ustawowego” ani nie przewiduje się możliwości „ograniczenia bezpośredniego” dla tej normy, to jeszcze nie znaczy, że prawo takie jest nienaruszalne. Nawet tak ogólne i uważane za źródło wielu innych praw jak prawo do swobodnego rozwoju osobowości (art. 2) nie jest absolutne, bo przysługuje uprawnionemu tylko o tyle, „o ile nie narusza praw innych i nie staje w sprzeczności z porządkiem konstytucyjnym i nakazami moralności” (ust. 1). Podobnie realizacja wszystkich innych praw zawartych w katalogu będzie podlegać ocenie w oparciu o powszechne zakazy nadużycia, prawo ogółu i dobro innych<sup>46</sup>.

Dalszym osłabieniem gwarancji nienaruszalności praw zasadniczych jest sformułowanie art. 18, że „kto nadużywa zagwarantowanych w konstytucji praw do walki z podstawami ustroju wolności demokratycznych, traci wymienione prawo zasadnicze”. Podobne określenie znajduje się w art. 21, regulującym tworzenie partii politycznych, który w ust. 2 uznaje „za sprzeczną z konstytucją te partie, które swoimi celami lub zachowaniem swoich zwolenników zmierzają do naruszenia lub obalenia podstaw ustroju wolności demokratycznych albo zagrażają istnieniu Niemieckiej Republiki Federalnej”.

<sup>43</sup> T. Maunz, *op. cit.*, s. 93.

<sup>44</sup> Por. G. Dahm, *op. cit.*, s. 298.

<sup>45</sup> Szeroko zagadnienie wprowadzenia w NRF ustawodawstwa wyjątkowego omawia L. Janicki w artykule *Prawo o stanie wyjątkowym w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Przegląd Zachodni”, nr 1/1969.

<sup>46</sup> Por. G. Dahm, *Deutsches Recht, op. cit.*, s. 297.

Nie można mieć wątpliwości, że tak ogólnie określone podstawy pozbawienia jednostki lub partii praw konstytucyjnych mogą w zależności od interesu klasy sprawującej władzę zostać wykorzystane nie w obronie, lecz przeciw demokracji. Pamiętać bowiem należy, że wszystkie instytucje kapitalistycznego państwa, a więc także prawa jednostki, mają charakter klasowy i w przypadku konfliktu interesów klas podporządkowanych i klasy rządzącej będą zawsze tak interpretowane, aby służyć tej ostatniej.

Podsumowując, można stwierdzić, że ze wzniosłych deklaracji o nienaruszalności i niezmienności praw zasadniczych nie pozostało wiele. Zgodnie bowiem z konstytucyjnym stanem prawnym, tylko godność człowieka (art. 1) nie podlega żadnym ograniczeniom. Wszystkie inne prawa, zawarte w katalogu (rozdz. I), oraz prawa polityczne znajdujące się w dalszych częściach konstytucji, mogą zostać zmienione, ponieważ art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, określający, które jej przepisy nie mogą ulec zmianie, wymienia spośród praw jednostki tylko art. 1 (godność ludzka).

#### D. KONSTYTUCYJNE GWARANCJE PRAW JEDNOSTKI

Aby nie dopuścić do nadużycia przez *Bundestag* udzielonych mu uprawnień w zakresie ograniczania i zmian praw jednostki Ustawa Zasadnicza przewiduje, obok wspomnianych już zabezpieczeń<sup>47</sup>, w art. 19 i 79 pewne gwarancje prawne dotyczące trybu uchwalania tych przepisów. Gwarancje zawarte w art. 79 mają charakter ogólny, dotyczą bowiem wszelkich zmian jakichkolwiek przepisów konstytucji (a więc także praw zasadniczych). Artykuł ten ma też charakter normy regulaminowej, przewiduje bowiem, jaką większością głosów w najwyższych organach przedstawicielskich może być uchwalona „wyrażna zmiana lub uzupełnienie Ustawy Zasadniczej” (ust. 1), wymagając w takim przypadku kwalifikowanej większości 2/3 głosów *Bundestagu* oraz większości 2/3 *Bundesratu* (ust. 2).

O gwarancjach szczegółowych, tzn. dotyczących praw jednostki zawartych w I rozdziale konstytucji, mówi art. 19, który przewiduje, że jeśli istnieje możliwość (zastrzeżenie ustawowe) ograniczenia prawa zasadniczego na podstawie ustawy, to ustawa taka „musi obowiązywać ogólnie, a nie tylko w poszczególnym przypadku” oraz ponadto „musi wymieniać prawo zasadnicze z podaniem artykułu” (ust. 1). Dalszym warunkiem, który stawia się takiej ustawie, jest zakaz naruszenia przez taką zmianę lub ograniczenie „istotnej treści prawa zasadniczego” (ust. 2). Co przez te gwarancje „istotnej treści” należy rozumieć nie zostało dotychczas ani przez naukę, ani przez orzecznictwo dokładnie wyjaśnione. Przypuszczać należy, że autorom Ustawy Zasadniczej chodziło prawdopodobnie o zachowanie jakichś bliżej niesprecyzowanych treści naturalno-prawnych. W związku jednak z metafizycznym cha-

<sup>47</sup> Chodzi o gwarancje wynikające z art. 1 ust. 3, który stwierdza, że prawa zasadnicze wiążą ustawodawstwo, administrację i sądownictwo jako bezpośrednio obowiązujące prawo.



rakterem takiego uzasadnienia, dopuszczającym niezwykłą dowolność interpretacji, skuteczność takiej gwarancji może nasuwać poważne wątpliwości. Nie można nie mieć zastrzeżeń także do gwarancji z art. 79, do których, jako nowych w porównaniu z konstytucją weimarską<sup>48</sup>, przywiązuje się ogromną wagę, ponieważ zaznaczający się coraz wyraźniej upadek demokracji parlamentarnej i wzrost znaczenia organów wykonawczych stawia pod znakiem zapytania rolę parlamentu jako „gwaranta i stróża praw i wolności”<sup>49</sup>. Zresztą, jeśli chodzi o praktyczne znaczenie zabezpieczeń z art. 79 Ustawy Zasadniczej, to warto przytoczyć ich ocenę dokonaną przez Hansa Schäfera. W artykule *Bedarf unser Grundgesetz einer Gesamtrevision?* stwierdził on, że „wyraźne określenie możliwości zmian Ustawy Zasadniczej miało tylko taki skutek, że w ciągu 10 lat jej obowiązywania więcej było zmian tekstu konstytucji niż za czasów konstytucji weimarskiej, która w tym zakresie nie przewidywała dla ustawodawcy żadnych ograniczeń”<sup>50</sup>.

Dla uzyskania pełnego obrazu zachodnioniemieckich gwarancji konstytucyjnych należy jeszcze wspomnieć o ust. 4 art. 19, zapewniającym jednostce, której prawa zostały naruszone przez władzę publiczną, możliwość korzystania z drogi prawnej, czyli dochodzenia swych roszczeń przed sądem. Ustawa Zasadnicza przewiduje w takim przypadku właściwość sądów powszechnych lub innych, specjalnie powołanych do rozpatrywania tych spraw<sup>51</sup>. Jednak szukanie ochrony dla swych praw w sądach zachodnioniemieckich nie jest bynajmniej dla przeciętnego obywatela sprawą łatwą. Przewlekłość i uciążliwość postępowania sądowego, koszty i rzadko uzyskiwane pozytywne rozstrzygnięcie (wiele tych spraw się umarza) zniechęca zainteresowanych do korzystania z tej konstytucyjnie gwarantowanej możliwości<sup>52</sup>.

#### E. PRAWA JEDNOSTKI A KOMPETENCJE FEDERALNEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Ostatnią sprawą, której przy omawianiu zagadnień związanych z prawami jednostki nie sposób pominąć, jest rola, jaką na tym odcinku wyznaczono

<sup>48</sup> K. J. Partsch, *Grundrechte und Wiedervereinigung*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” B 24/1968, s. 5.

<sup>49</sup> Ciekawą analizę obecnej sytuacji *Bundestagu* i jego stale zmniejszającej się roli w procesie ustawodawczym przeprowadzają w studiach zamieszczonych w zbiorze pt. *CDU-Staat* W. Euchner, *Zur Lage des Parlamentarismus* oraz H. J. Blanck i J. Hirsch, *Zum Verhältnis von Parlament und Verwaltung im Gesetzgebungsprozess* (Szczesny Verlag, München 1967, ss. 63 i n., 80 i n.).

<sup>50</sup> Por. H. Schäfer, *op. cit.*, ss. 3-4.

<sup>51</sup> § 90 Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym daje obywatelowi, którego prawo zasadnicze zostało przez władzę publiczną naruszone, prawo dochodzenia swych roszczeń w formie tzw. zażalenia konstytucyjnego (*Verfassungsschwerde*) przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym (BVG).

<sup>52</sup> Na brak zaufania obywateli do sądów zachodnioniemieckich i rezygnację

Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu (*Bundesverfassungsgericht*). BVG, uniezależniony całkowicie od *Bundestagu* i sprawujący w stosunku do niego funkcje kontrolujące (orzeka m. in. o zgodności z konstytucją uchwalanych ustaw), posiada także daleko idące uprawnienia w zakresie orzekania o utracie praw konstytucyjnych. Uprawnienia te przysługują mu na podstawie art. 93 ust. 2 Ustawy Zasadniczej w związku ze szczegółowymi przepisami art. 18 zd. 2 oraz art. 21 zd. 2. Przepis art. 93 ust. 2 przyznaje Trybunałowi generalną kompetencję do orzekania we wszystkich przypadkach wskazanych w Ustawie Zasadniczej. Natomiast przepisy dotyczące praw podstawowych wskazują na właściwość BVG w tych przypadkach, gdy zachodzi potrzeba orzeczenia utraty przez jednostkę konstytucyjnie zagwarantowanych praw (art. 18) lub wydania wyroku zakazującego działalności jakiejś partii (art. 21). Podstawą wszczęcia postępowania i wydania takiego wyroku jest działanie (jednostki lub partii) wymierzone przeciwko „podstawom demokracji” sprecyzowanym w Ustawie Zasadniczej.

Nie jest znany wyrok Trybunału pozbawiający jednostkę jej praw konstytucyjnych, jednak z uprawnień wynikających z art. 21 korzystano już dwukrotnie<sup>53</sup>. O tym jak Federalny Trybunał Konstytucyjny pojmuje swą rolę „stróża demokracji” świadczy fakt delegalizacji Komunistycznej Partii Niemiec oraz aprobowanie, jako zgodnego z konstytucją, ustawodawstwa wyjątkowego.

W zakończeniu stwierdzamy, że konstytucyjny stan normatywny w zakresie praw jednostki w NRF, daleki jest od doskonałości. Ograniczenie się Ustawy Zasadniczej do wąskiego katalogu klasycznie pojętych praw wolnościowych, z całkowitym pominięciem praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych, stanowi jej największy mankament. Przewidziane gwarancje prawne dla praw konstytucyjnych również nasuwają poważne zastrzeżenia. Jednak znacznie większe zaniepokojenie budzi kierunek, w którym zmierza praktyka życia państwowego i tendencje ustawodawcze. Nic bowiem nie tylko nie wskazuje na rozszerzenie zakresu praw jednostki, lecz przeciwnie — wiele z zagwarantowanych konstytucyjnie praw — wskutek nierespektowania ich przez władze państwowe — realnie nie istnieje<sup>54</sup>, *Bundestag* zaś po-

z szukania w nich ochrony prawnej wskazuje, motywując to przykładami i danymi statystycznymi, R. Meister, *op. cit.*, s. 213 i n.

<sup>53</sup> Dnia 17 sierpnia 1956 r. *Bundesverfassungsgericht* wydał wyrok delegalizacji na Komunistyczną Partię Niemiec (KPD), drugi wyrok, wcześniejszy (1952) zakazywał działalności ugrupowaniu neofaszystowskiemu — Socjalistycznej Partii Rzeszy (DRP).

<sup>54</sup> Szczegółową analizę bońskiej rzeczywistości, dotyczącą realizacji praw jednostki, opracowała specjalna komisja naukowców NRD, powołana (3 V 1968 r.) przez Sekretariat Stanu do spraw Zachodnioniemieckich. Materiały te zostały opublikowane pt. *Gutachten über die Verweigerung elementarer Grund- und Menschenrechte in der westdeutschen Bundesrepublik*. „Staat und Recht”, nr 9/1968, s. 1410 i n.

przez swoją działalność ustawodawczą taki stan rzeczy legalizuje. Wymownym przykładem kierunku polityki wewnętrznej prowadzonej przez zachodnioniemieckie partie rządzące jest uchwalenie w 1968 r., a więc w Międzynarodowym Roku Praw Człowieka, ustaw wyjątkowych oraz podjęte kroki celem wprowadzenia „aresztu prewencyjnego”.