

## NIKTÓRE ASPEKTY RATYFIKACJI UKŁADU Z POLSKĄ W PRAWIE PAŃSTWOWYM NRF

Rok 1970 zakończył się istotnym wydarzeniem w rozwoju stosunków polsko-niemieckich po II wojnie światowej. W dniu 7 grudnia tego roku został bowiem podpisany w Warszawie układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec dotyczący podstaw normalizacji wzajemnych stosunków obu państw<sup>1</sup>. W układzie tym także drugie państwo niemieckie uczyniło to, co już przed 20 laty dokonała zaprzyjaźniona z nami Niemiecka Republika Demokratyczna, tj. uznało ostateczny charakter naszej zachodniej granicy państwowej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Na krok ten nie chciały i nie potrafiły się zdobyć dotychczasowe rządy NRF, które znajdowały się przez dwa dziesięciolecia w ręku partii chadeckich *CDU/CSU*, względnie były przez te dwie partie kierowane. Decyzję taką podjął dopiero rząd koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej *SPD/FDP*, który powstał jesienią 1969 r. Doprowadził on już w dniu 12 VIII 1970 r. do podpisania układu ze Związkiem Radzieckim, w którym Niemiecka Republika Federalna zobowiązała się do nieograniczonego poszanowania integralności terytorialnej wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach i uznała te granice za nienaruszalne także w przyszłości. Wymieniona została przy tym w pierwszym rządzie zachodnia granica Polski na Odrze i Nysie Łużyckiej, a także granica między NRF a NRD<sup>2</sup>.

Istnieją wszelako w NRF nadal silne ugrupowania przeciwne normalizacji stosunków z państwami Europy wschodniej na gruncie uznania powojennych realiów terytorialno-politycznych, tj. tych, jakie ukształtowały się w wyniku rozpętanej i przegranej przez hitlerowską Rzeszę II wojny światowej oraz w rezultacie wydarzeń międzynarodowych, które po niej nastąpiły.

I tak np. przywódcy *CDU/CSU* wysuwali jeszcze nie tak dawno tezę, że akceptacja przez NRF tych realiów, a nawet sama działalność rządu zmierzająca w tym kierunku powinna być zaskarżona przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym jako pozbawiona konstytucyjnej legalności.

<sup>1</sup> Tekst polski — por. „Trybuna Ludu” nr 324 z 21 XI 1970.

<sup>2</sup> Por. *Kronika*. „Dokumentacja Prasowa” nr 876 z 1970, s. 696.



Celował w tym przywódca bawarskiej CSU F. J. Strauss<sup>3</sup>, znajdując poparcie różnych odłamów prasy i niektórych przedstawicieli nauki. Sekundowała tym tezom neohitlerowska NPD, która dopatrywała się w poczynaniach nowego rządu m. in. zaprzepaszczenia 700 lat niemieckiej historii oraz zdrady konstytucji<sup>4</sup>. W podobny sposób ustosunkowały się do układu z Polską — jak można było przewidzieć — organizacje przesiedleńcze, na czele ze Związkiem Wypędzonych (BdV), który zapowiedział zwalczanie układu przy pomocy wszelkich dostępnych środków<sup>5</sup>. Odmienne stanowisko — przychylne układowi z Polską zajęły, obok partii koalicji rządowej SPD i FDP, także lewicowe ugrupowania demokratyczne a w tym utworzona w 1968 r. Niemiecka Partia Komunistyczna (DKP)<sup>6</sup>.

Kierownictwo CDU/CSU starało się co prawda osłabić później ostrze swych gróźb, wymierzonych przeciwko założeniom polityki wschodniej rządu kanclerza W. Brandta. I tak np. przewodniczący frakcji chadeckiej w Bundestagu R. Barzel dał w jednym ze swych wywiadów prasowych do zrozumienia, iż kierownictwo tej partii nie jest już jak gdyby zainteresowane wniesieniem skargi konstytucyjnej przeciwko układowi z Polską<sup>7</sup>. Rzecz bowiem w tym, że ataki na tzw. wschodnią politykę rządu Brandta-Scheela posiadały duży ładunek propagandowo-polityczny, nie znajdowały natomiast należytego uzasadnienia pod względem konstytucyjno-prawnym.

Nie przeszkadza to wszelako niektórym przedstawicielom nauki prawa w NRF podtrzymywać nadal tezę, że uznanie powojennych realiów terytorialno-politycznych koliduje z Ustawą Zasadniczą. Czynią to zwłaszcza ci spośród nich, którzy poczuwają się do więzi z organizacjami przesiedleńców niemieckich z Europy wschodniej i oddają na ich użytek swe opinie<sup>8</sup>. Do takich należy np. prof. Fritz Münch z Bonn (i Heidelbergu)<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Por. „Frankfurter Rundschau” nr 40 z 17 II 1970 (nota pt. *Strauss droht mit Verfassungsklage*).

<sup>4</sup> „Deutsche Nachrichten. Nationaldemokratische Zeitung” nr 46, 47 i 48 z 1970.

<sup>5</sup> „Deutscher Ostdienst” nr 37/38 z 27 IX 1970, s. 5.

<sup>6</sup> Por. L. Janicki, *Partie polityczne NRF a ratyfikacja układu z Polską*. „Gazeta Poznańska” nr 292 z 9 XII 1970, s. 3.

<sup>7</sup> „Der Spiegel” nr 34 z 1970, ss. 31 - 32.

<sup>8</sup> Por. np. wypowiedź (*Feststellungen zur Anerkennungsfrage*), zamieszczona w organie Związku Wypędzonych (BdV) „Deutscher Ostdienst” nr 39 z 16 X 1969, (s. 7), w której prof. Otto Kimminich, Friedrich Klein, Friedrich Korkisch, Boris Meissner, Fritz Münch i Theodor Vetter usiłują wykazać, że uznanie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz odrębności państwowej NRD byłoby sprzeczne nie tylko z założeniami konstytucji NRF, lecz także z tzw. układem niemieckim z 1954 r., zawartym przez Niemcy zachodnie z USA, Wielką Brytanią i Francją oraz z zasadą odpowiedzialności 4 mocarstw za „Niemcy jako całość”. Warto do-



Nie sposób przedstawić tu szczegółowo ich stanowiska. Można jedynie ogólnie stwierdzić, że powołują się oni z reguły na tzw. postulat dążenia do ponownego zjednoczenia Niemiec (*Wiedervereinigungsgebot*), wynikający ze wstępu do Ustawy Zasadniczej NRF, a zwłaszcza z tych jego części które głoszą, że konstytucja ta została uchwalona także w imieniu tych Niemców, którzy nie mogli przy jej uchwaleniu współdziałać i są nadal wezwani do dopełnienia jedności i wolności Niemiec w drodze samostanowienia. Podkreśla się przy tym, że preambuła ta posiada w świetle orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego charakter nie jedynie deklamacyjny, lecz wiążący<sup>10</sup>.

Tezy te pomijają wszakże zupełnie fakt, że postulat zjednoczeniowy jako taki może się odnosić tylko do Niemiec w ich nowym etniczno-politycznym kształcie, ustalonym w Umowie Poczdamskiej i innych aktach zwycięskiej koalicji antyhitlerowskiej. Akty te zawierają podstawowe ustalenia w zakresie stosunków międzynarodowych związane z zakończeniem II wojny światowej rozpętanej i przegranej przez Niemcy, a tym samym obowiązują kolejne niemieckie organizmy państwowe, w tym również Niemiecką Republikę Federalną i to także w oparciu o art. 25 jej konstytucji, który stwierdza, że powszechne zasady prawa międzynarodowego stanowią część składową prawa federalnego i stoją ponad ustawami.

Konstytucja NRF, czyli tzw. Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec<sup>11</sup>, nie zawiera też ani razu stwierdzenia, że jest aktem

---

dać, że wypowiedź ta została *in extenso* przedrukowana przez organ prasowy neo-hitlerowskiej partii von Thadden (NPD) — jak w przepisie pod 4, nr 6 z 1970 r., s. 3. Z interesującego nas tu konstytucyjno-prawnego punktu widzenia należy dodać, że układ z 1954 r. nie zalicza się do aktów prawa międzynarodowego, uznanych za powszechnie obowiązujące, a tym samym nie wiąże się z Ustawą Zasadniczą NRF poprzez jej artykuł 25. Ponadto o treści układu z 7 XII 1970 o podstawach normalizacji stosunków z Polską rząd NRF poinformował — jak wiadomo — mocarstwa zachodnie, które też przyjęły ten układ z aprobatą do wiadomości — por. „Bulletin des Presse-und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 161/1970. Podobną procedurę zastosowano w odniesieniu do układu z 12 VIII 1970 r. ze Związkiem Radzieckim (por. „Bulletin” jw., nr 109 z 1970).

<sup>9</sup> Por. np. jego wypowiedzi w „Der Westpreusse. Bundesorgan der Landsmannschaft Westpreussen” nr 23/1970, s. 7 (*Geschichtspunkte gegen eine Ratifizierung des Moskauer Vertrages*) oraz nr 3/1971, s. 3 (*Deutschland ist eine Realität*).

<sup>10</sup> Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny NRF, właśnie we wstępie do Ustawy Zasadniczej tkwi sedno sprawy (jest on *sedes materiae*) jeśli chodzi o problem konstytucyjnej legalności uznania realiów terytorialno-politycznych w Europie po II wojnie światowej. Por. np. H. Weinkauff, *Präsident des Bundesgerichtshofes a.D., Die Ostpolitik im Lichte des Rechts*. „Rheinischer Merkur” nr 29 z 1970, s. 10.

<sup>11</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vom 23 V 1949 („BGBl”. s. 1). Tekst z uwzględnieniem szeregu późniejszych nowelizacji — por. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit Vertrag über die Beziehungen zu den*



ustrojodawczym państwa, które istnieje prawnie nadal w granicach z 31 XII 1937 r., a więc w granicach z okresu przed rozpoczęciem się hitlerowskich podbojów, jak to sugerują różne koła nacjonalistyczno-rewizjonistyczne. Obszar jej mocy obowiązującej został wyraźnie określony w art. 23. Jest to tzw. obszar federalny (*Bundesgebiet*), obejmujący jedynie te kraje niemieckie, które wchodziły w skład b. trzech zachodnich stref okupacyjnych. Zalicza do niego co prawda również Berlin, mimo że miasto to wchodzi częściowo w skład NRD jako jej stolica, a jego część zachodnia została decyzją mocarstw zachodnich z NRF wyłączona i znajduje się nadal pod ich okupacją. Tenże sam artykuł głosi dalej, że konstytucja będzie obowiązywać także „w innych częściach Niemiec z chwilą ich przystąpienia”, tych innych części jednak równocześnie nie wymienia. W NRF wysuwano też pogląd, że przepis ten stał się nieaktualny z chwilą włączenia z dniem 1 I 1957 r. Zagłębia Saary do NRF. Kraj Saary był bowiem obszarem, który Umowa Poczdamka pozostawiła w obrębie nowego, powojennego obszaru politycznego Niemiec. Został on w 1946 r. jednak wyłączony z niego przez Francję, z pominięciem Sojuszniczej Rady Kontroli<sup>12</sup>.

W Ustawie Zasadniczej występuje wprawdzie jeden raz pojęcie „terytorium Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 XII 1937 r.”, zostało jednak (art. 116 ust. 1) użyte na określenie jednej z kategorii niemieckich przesiedleńców. Przepis ten ma w związku z tym charakter incydentalny, tj. dotyczy tylko określonego w nim problemu i nie może być w związku z tym interpretowany uogólniająco<sup>13</sup>. Co więcej — dopuszcza on wyraźnie możliwość odmiennego uregulowania tego incydentalnego problemu w drodze ustawy zwykłej. Nie wyklucza więc odpowiedniej modyfikacji dotychczasowego ustawodawstwa zwykłego w tym zakresie, np. w ramach (w tekście) ustawy zatwierdzającej układ z Polską, o czym będzie jeszcze dalej mowa.

Dotyczy to także instytucji tzw. niemieckiej przynależności państwowej (*deutsche Staatsangehörigkeit*), o której Ustawa Zasadnicza mówi

*Drei Mächten, Bundeswahlgesetz, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Konvention zum Schutze der Menschenrechte, Parteiengesetz. Textausgabe, 40., neubearbeitete Auflage. Stand vom 1 IX 1969, München 1969, s. 24 i n.*

<sup>12</sup> Por. L. Janicki, *Terytorium i obywatelstwo państwowe w systemach prawnych NRD i NRF*. „Przegląd Zachodni” nr 4 z 1970, ss. 334-377 (zwłaszcza 334-335 i 343). Także J. Birka, *Sytuacja prawno-międzynarodowa obszaru Saary w latach 1945-1956 (Partykularne regulowanie zachodniej granicy Niemiec)*. „Biuletyn Niemcoznawczy” nr 1 z 1970 r., Instytut Śląski w Opolu.

<sup>13</sup> Stanowisko takie podzielają także przedstawiciele doktryny NRF; por. H. Rumpf, *Inland und Ausland als Rechtsbegriffe in ihrer Bedeutung für Deutschland*. „Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte” nr 3/1970, s. 289 i n. (zwłaszcza ss. 291-292).



jedynie jak najbardziej ogólnie (nie zawiera żadnych bliższych określeń)<sup>14</sup>. Była to instytucja prawna Rzeszy Niemieckiej, która utrzymała się także w powojennym okresie okupacyjnym. Z chwilą powstania NRF i NRD przekształciła się wszakże — zgodnie z założeniami prawa międzynarodowego — w odrębne obywatelstwo każdego z tych państw z osobna<sup>15</sup>.

Niezależnie wszakże od założeń konstytucyjnych, ustawodawstwo zwykłe Niemieckiej Republiki Federalnej, hołdując lansowanemu tam w okresie rządów chadeckich koncepcjom polityczno-propagandowym, wysuwało coraz wyraźniej tezę, że Niemcy, z którymi NRF się identyfikowała, istnieją prawnie nadal w granicach z 1937 r. i że są one piastunem istniejącej nadal jednej ogólnej „niemieckiej przynależności państwowej”. Przynależność tę mają przy tym w rozumieniu ustaw zwykłych NRF posiadać wszystkie osoby, mieszkające na obszarze Rzeszy z 1937 r., które ją w oparciu o przepisy niemieckie nabyły i z punktu widzenia NRF nie utraciły, a więc także obywatele NRD i autochtoniczni mieszkańcy polskich Ziemi Zachodnich — obywatele PRL<sup>16</sup>.

Teza o dalszym istnieniu jednego państwa i obywatelstwa niemieckiego, popierana przez niektórych przedstawicieli doktryny NRF<sup>17</sup>, przeniknęła także do orzecznictwa sądowego, nie wyłączając wyroków Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Wszelako trybunał ten podtrzymując np. aktualność pojęcia „obszaru Rzeszy” (*Reichsgebiet*), nie dodawał precyzująco, że chodzi tu o stan w granicach z 1937 r.<sup>18</sup>.

Wspomniany konstytucyjny postulat „ponownego zjednoczenia Niemiec” nie znajduje zatem żadnego odniesienia do b. ziem Rzeszy na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej, a tym samym nie kłóci się z układem polsko-zachodniemieckim. Nie może być zresztą wysuwany również jako argument przeciwko wyrażonej w układzie moskiewskim z 12 VIII 1970 r. akceptacji tych realiów politycznych i granic, jakie ukształtowały

<sup>14</sup> Art. 116 ust. 1 zd. 1 część 1, art. 16 ust. 1 oraz art. 73 pkt. 2.

<sup>15</sup> Szerzej — por. L. Janicki, *op. cit.*, jak wyżej w przypisie pod 12, ss. 360 i 370.

<sup>16</sup> Tamże, ss. 360 i n.

<sup>17</sup> Por. np. Chr. Th. Stoll, *Die Rechtsstellung der deutschen Staatsangehörigen in den polnisch verwalteten Gebieten. Zur Integration der sogenannten Autochthonen in die polnische Nation*. Frankfurt a.M. — Berlin 1968, ss. 244-246. Autor ten wychodzi przy tym z całkowicie w świetle Umowy Poczdamskiej nieuzasadnionego stanowiska, jakoby Polska posiadała jedynie prawa państwa okupacyjnego w stosunku do części obszaru Niemiec, a tym samym nie mogła nadawać autochtonicznym mieszkańcom tych ziem swego obywatelstwa państwowego (ss. 255 i 260).

<sup>18</sup> Por. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. Herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen. Band 3, s. 290 i n. (zwl. 319), Band 5, s. 86 i nast. (zwl. 126), Band 6, s. 309 i n. (zwl. ss. 336, 338 i 363).



się wewnątrz samego obszaru niemieckiego w Europie, tj. przeciwko pełnemu uznaniu przez NRF Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Ostatecznie również NRD potraktowała w konstytucji z 6 IV 1968 r., jako swą sprawę narodową, dążenie do zjednoczenia obu państw niemieckich w przyszłości na gruncie demokracji i socjalizmu, oczywiście pod warunkiem uprzedniego uznania jej odrębnego i suwerennego bytu. Z drugiej strony Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził w swoim czasie, że powołanym do działania politycznym organom federalnym musi być pozostawiony szeroki zakres swobodnego uznania w doborze właściwych i celowych politycznie sposobów realizacji „postulatu zjednoczeniowego”<sup>19</sup>.

Mówimy o tym, ponieważ opozycja nacjonalistyczno-konserwatywna w NRF atakuje z reguły łącznie tak układ z Polską, jak i układ ze Związkiem Radzieckim<sup>20</sup>. Twierdzi się np. że układy te są sprzeczne z artykułem 11 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, ponieważ ich wejście w życie pociągałoby za sobą wygaśnięcie przysługującego rzekomo wszystkim Niemcom (w zachodnioniemieckim rozumieniu tego pojęcia)<sup>21</sup> prawa swobodnego poruszania się po całym terytorium niemieckim, a zwłaszcza przechodzenia z NRD do NRF<sup>22</sup>. Teza ta nie jest uzasadniona, choćby tylko z tego prostego względu, że wspomniany przepis art. 11 ust. 1 poręcza wszystkim Niemcom prawo swobodnego wyboru miejsca zamieszkania (*Freizügigkeit*) jedynie wewnątrz tzw. obszaru federalnego, o którym była wyżej mowa, a więc w granicach NRF, a nie na fikcyjnym obszarze Rzeszy z 1937 r.<sup>23</sup>

Podobnie chybione jest twierdzenie, że uznanie NRD i nowej granicy z Polską kolidowałoby z instytucją „niemieckiej przynależności państwowej”<sup>24</sup>. Jak już bowiem powiedzieliśmy, ekspansjonistyczny (rewizjonistyczny) aspekt tej instytucji ma swą genezę nie w Ustawie Zasadniczej, lecz w ustawach zwykłych NRF.

Do wprost absurdalnych należy z kolei zaliczyć tezę, że w grę wchodzi

<sup>19</sup> Szerzej — L. Janicki, *op. cit.*, jak wyżej pod 12, s. 340.

<sup>20</sup> Por. H. Lange, *Der Vertrag BRD/UdSSR und die Position der Rechtskräfte in der Bundesrepublik*. „Dokumentation der Zeit” 24/1970, s. 3 i n. Por. także cytaty z organu CSU „Bayernkurier”, zebrane w tygodniku „Der Spiegel” nr 34/1970, s. 14.

<sup>21</sup> Jak wyżej pod 12 — s. 361.

<sup>22</sup> Tak np. H. Jäde, *Zur Verfassungswidrigkeit des Moskauer Vertrages* „Nation Europa” nr 2/1971 ss. 47 i 50 oraz F. Münch, jak wyżej w przypisie pod 9 (*Deutschland ist eine Realität*).

<sup>23</sup> Art. 11 ust. 1: „Alle Deutschen geniessen Freizügigkeit im (podk. L. J.) ganzen Bundesgebiet”.

<sup>24</sup> Por. przypis jak wyżej pod 8 (*Feststellungen zur Anerkennungsfrage* — pkt 9). Także *op. cit.*, jak wyżej w przypisie pod 22.



także kolizja z artykułem 16 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, który poręcza (w zdaniu drugim) prawo azylu osobom prześladowanym politycznie<sup>25</sup>. Uznanie terytorium i granic jakiegoś państwa wcale przecież nie jest równoznaczne z obowiązkiem ekstradycji osób, które państwo to nielegalnie opuściły lub opuszczają. Teza ta zmierzała zresztą do wykazania czegoś więcej, a mianowicie tego, że pogwałcenie przepisu art. 16 godziłoby zarazem w zasadę nienaruszalności godności ludzkiej, poręczoną w art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej<sup>26</sup>, czyli zasadę, która skądinąd, w myśl art. 79 ust. 3 konstytucji, nie może być zmieniona nawet w drodze jej rewizji. Ma to oznaczać innymi słowy, że uznanie np. obecnych granic niemieckich nie jest w ogóle możliwe, nawet przy założeniu uchwalenia w przepisany trybie odpowiedniej zmiany (uzupełnienia) Ustawy Zasadniczej. Co więcej — wykładnikiem tak pojętej zasady ochrony godności ludzkiej ma być także tzw. prawo do samostanowienia (*Selbstbestimmungsrecht*), które uważa się za obowiązujące w NRF w oparciu o wspomniany już art. 25 konstytucji<sup>27</sup>. Pomijając zupełnie dowolną interpretację rozszerzającą artykułu 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej i łączenie z nim instytucji prawnych o całkiem innym charakterze, należy podkreślić, że przepis art. 25 zakłada — jak już powiedziano — w pierwszym rzędzie respektowanie przez NRF podstawowych aktów i norm zwycięskiej koalicji antyhitlerowskiej. W tym aspekcie prawo Niemców do samostanowienia może być rozumiane i realizowane po pierwsze — wyłącznie na ich nowym obszarze etniczno-politycznym, ustalonym w Umowie Poczdamskiej, a po drugie — jak podkreśla się w literaturze naukowej NRD — jedynie w każdym z obu odrębnych i samoistnych państw niemieckich z osobna i w sposób przewidziany w ich konstytucyjno-prawnych systemach. Prawo to bowiem jest zarazem ściśle sprzężone z prawem każdego państwa do równego traktowania w płaszczyźnie międzynarodowej bez względu na to, czy w wyniku rozwoju historycznego określony naród (*Nation*) tworzy jeden lub więcej organizmów państwowych<sup>28</sup>.

Trzeba też z kolei podkreślić, że wielu przedstawicieli zachodniemieckiej doktryny i praktyki zajmuje stanowisko odmienne od przedstawionych wyżej koncepcji rewizjonistycznych i nie widzi w uznaniu re-

<sup>25</sup> Art. 16 ust. 2 zd. 2: „Politisch verfolgte geniessen Asylrecht”. Tezę taką wysuwa H. J ä d e, jak wyżej pod 22.

<sup>26</sup> Art. 1 ust. zd. 1: „Die Würde des Menschen ist unantastbar”.

<sup>27</sup> Tak np. w *op. cit.*, jak wyżej w przypisie pod 22.

<sup>28</sup> Por. E. Poppe, *Die Selbstbestimmung der Deutschen und die Verwirklichung der Menschenrechte in der Deutschen Demokratischen Republik*. W: *Selbstbestimmung und Menschenrechte, Bilanz 1968 in beiden deutschen Staaten*, Berlin 1968, s. 14.



aliów terytorialnych w Europie po II wojnie światowej braku konstytucyjnej legalności.

I tak np. prof. Martin Kriele z Kolonii podkreślił w ubiegłorocznym wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel” m. in., że chociaż preambuła do konstytucji ma w świetle orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego charakter prawnie wiążący, przecież nie nakreśla ona żadnego konkretnego sposobu realizacji wyrażonego w niej postulatu ponownego zjednoczenia Niemiec (*die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden*). U podstaw zawartego w niej z kolei stwierdzenia, że naród niemiecki jest ożywiony wolą ochrony swej narodowej i państwowej jedności (*von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren*) leżały — jak podkreśla prof. Kriele — całkiem inne przesłanki. Ustawa Zasadnicza była bowiem przygotowywana w latach 1948 - 1949, kiedy nie było jeszcze pewności, czy Niemcy istniały w ogóle nadal jako podmiot prawa międzynarodowego i kiedy zastanawiano się, w jakiej formie strukturalnej mają się one odrodzić. Wstęp do Ustawy Zasadniczej miał zatem wyrażać jedynie przekonanie o ciągłości polityczno-prawnej Niemiec oraz wolę ukształtowania ich w postaci jednego państwa federalnego, a nie luźnego związku państw (konfederacji). Jeśli nawet sięgano wówczas myślą do granic Niemiec z 1937 r., zdawano sobie jasno sprawę, że ich przywrócenie jest niemożliwe. Wielu osobom trudno było wszakże dać tej oczywistej już wówczas prawdzie polityczny i prawny wyraz<sup>29</sup>.

Pogląd, że układ z Polską nie koliduje z konstytucją NRF, reprezentują także profesorowie Peter Lerche z Berlina, Eberhardt Menzel z Kilonii i Erich Küchendorf z Münster<sup>30</sup>. Podzielił go ostatnio także minister sprawiedliwości w krajowym rządzie Badenii-Wirtembergii, dr Rudolf Schieler<sup>31</sup>.

Rząd kanclerza W. Brandta stoi również od samego początku na stanowisku, że naród niemiecki na ziemiach Niemiec w ich rzeczywistych granicach z 1970 r. jest podzielony na dwa państwa i że porządek konstytucyjny, wynikający z Ustawy Zasadniczej przewiduje kompetencje ustawodawczą jedynie dla obszaru mocy obowiązującej tej ustawy, tj. — jak już powiedziano — tylko dla terytorium NRF. Dał on temu wyraz m. in. w specjalnej enuncjacji urzędowej z maja 1970 r.<sup>32</sup>. Enuncjacja ta

<sup>29</sup> „Der Spiegel” nr 49/1970, s. 30.

<sup>30</sup> Tamże, s. 31 oraz nr 31/1970, ss. 25 - 26 i nr 5/1971, s. 26.

<sup>31</sup> Por. „Głos Wielkopolski” nr 70 z 24 III 1971 s. 2. Por. także „Stuttgarter Zeitung” nr 73 z 29 III 1971. Minister Schieler jest jednym z przedstawicieli SPD w koalicyjnym chadecko-socjaldemokratycznym rządzie Badenii-Wirtembergii. Dla ścisłości należy dodać, że premier tego kraju H. Filbinger (CDU) uznał za wskazane zdystansować się od tej wypowiedzi swego ministra („Stuttgarter Zeitung”, jak wyżej).

<sup>32</sup> „Bulletin” nr 70/1970, ss. 672 - 673.



nie ma charakteru aktu normatywnego, mogącego derogować przepisy obowiązującego ustawodawstwa, a zwłaszcza te, które bazują na fikcyjnym założeniu istnienia państwa niemieckiego w granicach z 1937 r. Jest to jednak oficjalna deklaracja polityczna, zawierająca nową istotną regułę interpretacyjną konstytucji, regułę — dodajmy — stojącą wyraźnie na gruncie nowego etniczno-politycznego obszaru Niemiec, ustalonego w Umowie Poczdamskiej i wyznaczonego na wschodzie polsko-niemiecką granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej. Respektuje ponadto odrębny byt państwowy NRD, chociaż pomija jeszcze kwestię Berlina zachodniego.

Konsekwencją tego stanowiska było z kolei wynegocjowanie i podpisanie układu z Polską, a uprzednio zawarcie tzw. układu moskiewskiego z ZSRR.

Akty te czekają z kolei na swą ratyfikację. Przyjrzyjmy się przeto najogólniej, jak problem ten wygląda w aspekcie zachodniemieckiego prawa państwowego.

Należy najpierw stwierdzić, że zgodnie z art. 59 ust. 1 Ustawy Zasadniczej układu (*Verträge*) NRF z innymi państwami zawiera, a więc je formalnie ratyfikuje, głowa państwa, tj. prezydent federalny (*Bundespräsident*). Wiąże się to z tym, że sprawy stosunków z innymi państwami należą do kompetencji federacji (art. 32 ust. 1). Pewne uprawnienia w tym zakresie przysługują co prawda także poszczególnym krajom składowym NRF: mogą one zawierać — za zgodą rządu federalnego — układy z innymi państwami w sprawach, które należą w myśl konstytucji do wyłącznej właściwości ustawodawczej krajów (art. 32 ust. 3). Problem ten<sup>33</sup> nie ma jednak dla naszych rozważań znaczenia, ponieważ kompetentne do zawierania układów dotyczących stosunków politycznych NRF (a do takich należy układ z Polską) są w świetle artykułu 59 ust. 2 w połączeniu z art. 73 pkt. 1 Ustawy Zasadniczej jedynie władze federalne.

Wspomniane układy, dotyczące stosunków politycznych, a także te, które oddziałują na treść ustawodawstwa NRF, wymagają wszakże dla swej ratyfikacji najpierw przyjęcia ich w drodze ustawy federalnej, tzn. — jak głosi tenże art. 59 ust. 2 — zgody lub współdziałania właściwych ze względu na rodzaj sprawy organów, powołanych do uczestnictwa w procesie legislacyjnym szczebla federalnego<sup>34</sup>. To niezbyt jasne sformułowanie oznacza najogólniej, że układy te, aby mogły być ratyfikowane, muszą

<sup>33</sup> Nieco szerzej zajmuje się nim M. Sobolewski, *Ratyfikacja umów międzynarodowych według konstytucji Niemieckiej Republiki Federalnej*. „Biuletyn Niemcoznawczy” nr 6/1970 Opole, Instytut Śląski, s. 5 i n.

<sup>34</sup> Art. 59 ust. 2 zd. 1: „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes”.



zostać zatwierdzone przez *Bundestag* w drodze ustawy, uchwalonej w określonym trybie i z zachowaniem przepisanych dla danego wypadku praw drugiej izby ustawodawczej, tj. *Bundesratu*.

Organem współuczestniczącym w procesie ustawodawczym jest przy tym także rząd federalny. Jego to wymienia konstytucja najpierw wśród organów, które mają w NRF prawo inicjatywy ustawodawczej. Prawo to przysługuje poza tym posłom do *Bundestagu* i Radzie Federalnej (*Bundesratowi*) (art. 76 ust. 1). Jeśli chodzi o projekty ustaw zatwierdzających układy państwowe (międzynarodowe) są one z natury rzeczy wnoszone wyłącznie przez rząd. On bowiem doprowadza do podpisania układów i jest odpowiedzialny za przedstawienie ich do zatwierdzenia i ratyfikacji w przepisany trybie. Rząd też wybiera właściwy moment dla wniesienia projektu ustawy tzw. ratyfikacyjnej<sup>35</sup> pod obrady izb ustawodawczych. Decyzja ta może przy tym zależeć od różnych aspektów międzynarodowo-politycznych, jak i być podyktowana względem na wewnętrzną sytuację polityczną lub wymogami taktyki partyjno-parlamentarnej.

Ustawy uchwała zasadniczo *Bundestag*, który składa się w obecnej kadencji z 496 posłów (nie licząc 22 delegatów Berlina zachodniego, którzy nie uczestniczą w głosowaniu nad ustawami)<sup>36</sup>. Dla ważności jego uchwał wymagane jest *quorum*, które w myśl § 49 ust. 1 regulaminu wewnętrznego *Bundestagu* wynosi połowę wspomnianej co dopiero ustawowej liczby posłów<sup>37</sup>. Uchwały te zapadają w zasadzie co najmniej zwykłą więk-

<sup>35</sup> W literaturze naukowej NRF preferuje się termin „ustawa potwierdzająca” (*Zustimmungsgesetz*) lub „ustawa układowa” (*Vertragsgesetz*), choć pojęcie „ustawa ratyfikacyjna” (*Ratifizierungsgesetz*) jest również używane. Por. Mangoldt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. 2. neubearbeitete Auflage, Band II. Berlin und Frankfurt a.M. 1964, s. 1144 i n. Określenie „ustawa ratyfikacyjna” jest zresztą o tyle uzasadnione, że parlament współdziała z prezydentem federalnym w ratyfikacji układów państwowych we wszystkich tych wypadkach, w których warunkiem ratyfikacji jest uprzednie przyjęcie układu w drodze ustawy federalnej.

<sup>36</sup> Jest to tzw. ustawowa liczba posłów, która może jednak ulegać pewnym minimalnym odchyleniom w górę z uwagi na specyficzne przepisy ustawodawstwa wyborczego NRF. Chodzi o tzw. mandaty nadwyżkowe: Por. np. K. M. Pospieszalski, *Najwyższe organa państwowe*. W: *Monografia Niemiec współczesnych* (pod red. G. Labudy), tom II — *Niemiecka Republika Federalna*. Praca zbiorowa pod red. K. M. Pospieszalskiego i J. Ziółkowskiego. Instytut Zachodni, Poznań 1965, ss. 452 i nast. (zwl. 455 - 457). Wypadki takie miały miejsce w przeszłości. *Bundestag* VII kadencji, wybrany w 1969 r. składa się natomiast z normalnej ustawowej liczby 496 członków.

<sup>37</sup> *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. Tekst por. F. Schäfer, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*. Köln und Opladen 1967, s. 311 i n. W praktyce parlamentarnej NRF nie sprawdza się każdorazowo, czy jest wymagane *quorum* uchwalodawcze: przyjmuje się, że odpowiednia liczba posłów jest obec-



szością oddanych głosów, przewidzianą w art. 42 ust. 2 konstytucji. Może to być zatem praktycznie nawet większość względna, jako że zgodnie ze stanowiskiem doktryny NRF i odpowiadającą jej praktyką parlamentarną chodzi tylko o głosy oddane przez posłów obecnych na posiedzeniu, a więc z pominięciem tych spośród nich, którzy wstrzymują się od głosu<sup>38</sup>.

Odnosi się to do każdej ustawy, o której mówi konstytucja bez bliższego określenia trybu wymaganego dla jej uchwalenia. W ten też sposób jest uchwalana większość ustaw federalnych, a w tym także ustaw zatwierdzających układy państwowe, które wymienia art. 59 ust. 2 konstytucji. Jedynie dla niektórych ustaw, w niej wyraźnie określonych, wymagane są inne rodzaje większości, a więc bezwzględna zwykła większość ustawowej liczby posłów<sup>39</sup> albo większość kwalifikowana, o której będzie jeszcze dalej mowa.

Druga izba ustawodawcza, czyli *Bundesrat*, składa się obecnie z 41 członków<sup>40</sup>. Jest ona wykładnikiem pierwiastka federalistycznego w strukturze ustrojowej NRF. W jej skład wchodzi przedstawiciele (szefowie i niektórzy członkowie) wszystkich rządów krajowych. Głosy przedstawicieli każdego kraju z osobna muszą być przy tym oddawane jednolicie, tzn. jego delegaci są obowiązani głosować w ten sam sposób<sup>41</sup>.

Dla ważności uchwał Rady Federalnej wymagane jest przy tym, by reprezentowana była na jej posiedzeniu przynajmniej połowa ogólnej (ustawowej) liczby głosów<sup>42</sup>. Tylko też bezwzględną zwykłą większością co najmniej te same liczby głosów Rada podejmuje — w myśl art. 52 ust. 3 konstytucji i w świetle dominującego poglądu doktryny zachodniemieckiej — swe uchwały<sup>43</sup>.

*Bundesrat* rozpatruje wszystkie projekty ustaw. Projekty rządowe muszą być nawet kierowane w pierwszej kolejności do Rady Federalnej i do-

---

na. Ustala się ją dopiero, jeśli co najmniej 5 posłów zgłosi wątpliwość, czy *quorum* istnieje (tamże, s. 215).

<sup>38</sup> Tak np. Mangoldt-Klein, *op. cit.*, pod 35, ss. 930 - 933.

<sup>39</sup> Przewiduje ją np. art. 29 ust. 4 i 7 dla ustaw, dotyczących zmiany obszaru poszczególnych krajów NRF. Innych większości, aniżeli zwykła większość głosów, o której mówi art. 42 ust. 2, wymagają też niektóre uchwały, dotyczące wewnętrznej działalności parlamentu lub związane z jego kompetencjami pozaustawodawczymi (np. kreacyjnymi), które nas tu nie interesują.

<sup>40</sup> Do tego dochodzi czterech przedstawicieli Senatu (rządu) Berlina zachodniego, nie posiadających prawa głosowania w odniesieniu do ustaw.

<sup>41</sup> Art. 51 ust. 1 i 3 Ustawy Zasadniczej.

<sup>42</sup> Wynika to z § 28 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady (*Geschäftsordnung des Bundesrates vom 1 VII 1966* — „BGB1”. I, s. 437).

<sup>43</sup> Tak interpretuje przepis art. 52 ust. 3 zd. 1 Mangoldt-Klein, *op. cit.*, pod 35, s. 1046.



piero po zaopiniowaniu ich przez nią (i łącznie z tą opinią) trafiają pod obrady *Bundestagu* <sup>44</sup>.

Konstytucja zachodnioniemiecka przewidziała w zasadzie trzy główne rodzaje ustaw.

Są to w pierwszym rzędzie ustawy nowelizujące Ustawę Zasadniczą, czyli takie, które wyraźnie stwierdzają, że zmieniają lub uzupełniają jej treść. Są one uchwalane przez obie izby ustawodawcze w trybie szczególnym. Mogą bowiem dojść do skutku jedynie kwalifikowaną większością, co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów w *Bundestagu* oraz także samą większością głosów w *Bundesracie* <sup>45</sup>. Dodajmy od razu, że większościami takimi obecna socjaldemokratyczno-liberalna koalicja rządowa — jak wiadomo — nie dysponuje.

Drugi rodzaj stanowią ustawy uchwalane przez *Bundestag* zwykłą większością głosów, które jednak — według wyraźnego stwierdzenia konstytucji mogą dojść do skutku wyłącznie za zgodą (*Zustimmung*) *Bundesratu* <sup>46</sup>. Ustawa Zasadnicza przewiduje przy tym z reguły wymóg takiej zgody dla wszystkich ustaw, które dotyczą interesów i sytuacji prawnej krajów lub stosunków między nimi i federacją. W świetle zachodnioniemieckiej literatury prawniczej chodzi tu w praktyce o mniej więcej połowę wszystkich aktów ustawodawczych NRF, przy czym *Bundesrat* usiłował stosować dotychczas rozszerzającą interpretację tego uprawnienia <sup>47</sup>. Ustawa, dla której jest wymagana zgoda Rady Federalnej, nie dochodzi do skutku, jeżeli wyłoni się w odniesieniu do niej nieprzewidywalna rozbieżność poglądów między obiema izbami ustawodawczymi, a ściślej — jeżeli *Bundestag* nie uwzględni zastrzeżeń zgłoszonych przez Radę lub postulatów tzw. Komisji Mediacyjnej (*Vermittlungsausschuss*) względnie też jeżeli *Bundesrat* sprzeciwi się ostatecznie ustaleniom tejże komisji. Wspomniana Komisja Mediacyjna składa się — dodajmy — z 22 członków, wyłonionych *al pari* przez obie izby <sup>48</sup> i pośredniczy w razie potrzeby w sporach legislacyjnych między nimi <sup>49</sup>. Podej-

<sup>44</sup> Art. 76 ust. 2 zd. 1 konstytucji. *Bundesrat* winien wypowiedzieć się w sprawie przedłożonego mu projektu w ciągu 6 tygodni. W przeciwnym razie projekt ustawy przechodzi do *Bundestagu* bez względu na stanowisko drugiej izby.

<sup>45</sup> Art. 79 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 konstytucji.

<sup>46</sup> Ustawy takie zawierają na początku formułę, że zostały uchwalone przez *Bundestag* za zgodą *Bundesratu*.

<sup>47</sup> Por. *op. cit.* jak wyżej w przypisie pod 35 s. 1374.

<sup>48</sup> Por. regulamin wewnętrzny Komisji Mediacyjnej (*Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes — Vermittlungsausschuss*. „BGBI”. II z 1957 r. s. 31-§ 1). Według art. 77 ust. 2 konstytucji, delegaci *Bundesratu* do Komisji Mediacyjnej nie są skrupowani instrukcjami rządów krajowych, które reprezentują w samej Radzie.

<sup>49</sup> W zasadzie pośrednictwa Komisji Mediacyjnej może zażądać tylko Rada Federalna, a jeśli chodzi o ustawy, dla których wymagana jest jej zgoda, prawo



muje ona uchwały większością głosów członków obecnych na posiedzeniu<sup>50</sup>.

Inaczej jest natomiast, jeśli chodzi o wszystkie pozostałe ustawy zwykłe, dla których uchwalenia zgoda *Bundestagu* nie jest potrzebna. Zaliczamy je do grupy trzeciej<sup>51</sup>. Jeżeli tutaj *Bundestag* nie uwzględni zastrzeżeń Rady Federalnej lub wniosku Komisji Mediacyjnej, Rada ma prawo w ciągu dwóch tygodni od daty podjęcia uchwały przez *Bundestag* zgłosić sprzeciw (*Einspruch*), który jednak może być przezeń z kolei skutecznie przegłosowany (odrzucony) zwykłą większością głosów ustawowej liczby posłów. W odróżnieniu zatem od przepisu art. 42 ust. 2 konstytucji wymagana jest tu nie (względna w zasadzie) większość zwykła głosów oddanych, lecz większość zwykła bezwzględna<sup>52</sup>. Są to wszakże większości, które rząd kanclerza W. Brandta w parlamencie NRF posiada. Oczywiście, ewentualne obiekcje *Bundesratu*, przekazanie sprawy Komisji Mediacyjnej lub też późniejszy sprzeciw Rady Federalnej przedłużają automatycznie proces ustawodawczy i mogą doprowadzić nawet do unicestwienia projektu ustawy, jeśli np. *Bundestag* — wskutek upływu kadencji — nie zdąży już podjąć decyzji ostatecznej. Sprawa może być co najwyżej od początku przedmiotem postępowania legislacyjnego po wyborach i ukonstytuowaniu się nowego parlamentu<sup>53</sup>.

Pod przedstawiony wyżej podział podpadają także ustawy zatwierdzające układy międzynarodowe, aczkolwiek problem jest tu bardziej skomplikowany. Konstytucja nie zawiera bowiem w tym zakresie tak wyraźnych wskazówek, jak to czyni w odniesieniu do ustaw pozostałych. Nie wynika z niej mianowicie *expressis verbis*, które spośród ustaw ra-

---

do wystąpienia z wnioskiem o mediację przysługuje także *Bundestagowi* i rządowi federalnemu. Por. szerzej — M. Sobolewski, *op. cit.*, jak wyżej w przypisie pod 33, s. 16 i n.

<sup>50</sup> § 8 regulaminu — jak wyżej pod 48. *Quorum* wynosi co najmniej 8 członków (§ 7 ust. 1).

<sup>51</sup> Ustawy te zawierają we wstępie formułę, że uchwalil je *Bundestag*. Na końcu zaś dodawana jest klauzula, że konstytucyjne uprawnienia *Bundesratu* zostały zachowane.

<sup>52</sup> Regulujący tę sprawę art. 77 ust. 4 konstytucji stwierdza ściślej biorąc, że jeśli *Bundesrat* uchwali sprzeciw większością 2/3 swych głosów, odrzucenie tego sprzeciwu przez *Bundestag* może nastąpić uchwałą podjętą również taką samą kwalifikowaną większością 2/3, co najmniej (podkr. L. J.) jednak większością swych członków, czyli stosownie do artykułu 121 większością ich ustawowej liczby (*Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl*).

<sup>53</sup> Por. H. Trossmann, *Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages. Kommentar in alphabetischer Ordnung zu der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, den einschlägigen Artikeln des Grundgesetzes und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen nach dem Stand vom 1. Januar 1967*. Bonn 1967, s. 137.



tyfikacyjnych wymagają zgody *Bundesratu*, a kiedy decydujący głos należy wyłącznie do *Bundestagu*.

Wyjątek stanowią jedynie układy międzynarodowe o charakterze traktatów pokoju lub takie, które służą jego przygotowaniu, a także układy dotyczące likwidacji okupacyjnego porządku prawnego oraz związane z obroną NRF. Wymienia je art. 79 ust. 1 zdanie 2 konstytucji, stwierdzając, że:

„dla wyjaśnienia, iż postanowienia Ustawy Zasadniczej nie sprzeciwiają się zawarciu i wejściu w życie tych układów, wystarcza uzupełnienie tekstu Ustawy Zasadniczej, ograniczające się do tego wyjaśnienia”<sup>54</sup>.

Uzupełnienie takie wymaga przy tym, aby uchwały je obie izby ustawodawcze w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji<sup>55</sup>.

Całe to na pierwszy rzut oka zawile sformułowanie nie było zawarte w pierwotnym tekście Ustawy Zasadniczej. Zostało wprowadzone do niej z inicjatywy kanclerza K. Adenauera dopiero w 1954 r.<sup>56</sup> w związku z ratyfikacją tzw. układów paryskich (o stosunkach między NRF i trzema mocarstwami i o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej). Układy te przewidywały m. in. remilitaryzację NRF. Chodziło więc o zapobieżenie zarzutom, że są one sprzeczne z konstytucją. W oparciu o wspomniane, uzupełniony przepis art. 79 ust. 1 wprowadzono przeto równocześnie odpowiednie „wyjaśnienie” w postaci art. 142a Ustawy Zasadniczej, odnoszące się do tych układów<sup>57</sup>.

Z tego, co wyżej powiedziano, wynika jednak, że przepis art. 79 ust. 1 zdanie 2 dotyczy wyłącznie tych wymienionych w nim rodzajów układów międzynarodowych, a więc aktów o charakterze traktatów pokoju lub jego preliminarów, które wyraźnie sprzeciwiają się postanowieniom konstytucji. Dowodzi tego choćby fakt, że przepis ten został zamieszczony w kontekście postanowień, dotyczących rewizji Ustawy Zasadniczej, a nie tam, gdzie mówi się ogólnie o układach państwowych (art. 59), czy nawet

<sup>54</sup> „...genügt zur Klarstellung, dass die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluss und dem Inkrafttreten der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt”.

<sup>55</sup> Art. 79, ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

<sup>56</sup> Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 23 III 1954 („BGBl”. I s. 45).

<sup>57</sup> Wprowadzony ustawą jak wyżej (pod 56) przepis art. 142a stwierdzał, że postanowienia Ustawy Zasadniczej nie sprzeciwiają się zawarciu i wejściu w życie układów podpisanych 26 i 27 V 1952 r. w Bonn i Paryżu oraz dotyczących ich porozumień dodatkowych i ubocznych. Artykuł 142a został później uznany za zdezaktualizowany i skreślony przez tzw. siedemnastą ustawę dla uzupełnienia Ustawy Zasadniczej (Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes) z 24 VI 1968 r. („BGBl”. I s. 709), która wprowadziła do konstytucji przepisy o stanie wyjątkowym.



o traktatach pokoju (art. 115 - 5 ust. 3, dawniejszy art. 59a ust. 4). Artykuł 115 - 1 stwierdza — dodajmy — że decyzja o zawarciu pokoju zapada w drodze ustawy federalnej<sup>58</sup>, a więc w drodze ustawy zwykłej, którą uchwała *Bundestag* we wspomnianym już trybie, określonym w art. 42 ust. 2 konstytucji. Co więcej — Ustawa Zasadnicza nie przewidywała tu nawet wymogu zgody *Bundesratu*, która też w świetle dominującego poglądu doktryny NRF nie jest przy układach pokojowych potrzebna<sup>59</sup>. Przepis art. 79 ust. 1 zd. 2 jest zatem normą specjalną w stosunku do ogólnego przepisu art. 115 - 1 ust. 3 i dotyczy jedynie tych układów pokojowych, które ewidentnie kolidują z konstytucją. Stanowisko to jest także podzielane przez wielu przedstawicieli nauki i praktyki prawa w NRF, by wymienić choćby wspomnianego już prof. Martina Kriele<sup>60</sup>. Dał temu także wyraz na łamach chadeckiego tygodnika „*Rheinischer Merkur*” dr H. Weinkauff, były prezydent Trybunału Federalnego (*Bundesgerichtshof*)<sup>61</sup>.

Można zresztą wątpić, czy opozycyjna partia *CDU/CSU* będzie chciała pójść za sugestiami niektórych swych polityków i widzieć w układzie z Polską akt o charakterze układu pokoju, podpadający pod przepis art. 79, skoro reprezentuje ona skądinąd nadal pogląd, że ostateczna regulacja problemu granicznego winna nastąpić dopiero w przyszłym traktacie pokojowym, jaki ma być zawarty z rządem zjednoczonego ponownie państwa niemieckiego. Wszelako nawet wtedy, gdyby układowi temu miano w NRF przyznać tego rodzaju szczególny charakter, podlegałby on — zgodnie z art. 115 - 1 ust. 3 konstytucji — zatwierdzeniu w drodze zwykłej ustawy, bez potrzeby dodatkowego zastosowania przepisu art. 79 ust. 1 zd. 2. Układ ten bowiem — jak już powiedziano — nie sprzeciwia się Ustawie Zasadniczej<sup>62</sup>.

Przyjęcie, że dla zatwierdzenia układu z Polską wystarcza zwykła większość głosów w *Bundestagu*, nie wyjaśnia wszakże jeszcze problemu w całości. Jak już powiedzieliśmy, obecny rząd koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej dysponuje tam minimalną większością ustawowej liczby posłów. Większość ta wynosiła początkowo 12 posłów, zmalała jednak następnie do 6, a to w wyniku odejścia z *FDP* 3 członków jej frakcji parlamentarnej i ich przejścia do opozycji<sup>63</sup>. Co więcej — trzeba mieć na

<sup>58</sup> Art. 115 - 1 ust. 3: „Über den Friedensschluss wird durch Bundesgesetz entschieden”.

<sup>59</sup> Por. Mangoldt-Klein, *op. cit.*, jak wyżej w przypisie pod 35, s. 1166.

<sup>60</sup> Por. przypis jak wyżej pod 29.

<sup>61</sup> „*Rheinischer Merkur*” — jak wyżej w przypisie pod 10.

<sup>62</sup> Pogląd ten wyraził ostatnio także wspomniany już badencko-wirtemberski minister sprawiedliwości R. Schieler. Patrz wyżej pod 31.

<sup>63</sup> Byli to: E. Mende, H. Starke i S. Zoglmann



uwadze, że posłem socjaldemokratycznym jest także przewodniczący Ziomkostwa przesiedleńców niemieckich ze Śląska H. Hupka, który wielokrotnie deklarował się jako zdecydowany przeciwnik układu z Polską ze względu na zawarte w nim ostateczne uznanie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Nie można go więc zaliczać w tym wypadku do prorządowej większości parlamentarnej.

Nie wiadomo zresztą skądinąd, jak ostatecznie podejdzie do kwestii głosowania nad ustawą ratyfikacyjną opozycyjna frakcja CDU/CSU. Chodzi tu bowiem o problem polityczny szczególnej wagi i rzecz w tym, czy partia ta będzie w obecnych warunkach politycznych chciała pokusić się o próbę storpedowania układu z Polską, czy nawet tylko o zademonstrowanie w parlamencie w sposób szczególny swego negatywnego stanowiska. Przychylnie przyjęcie, z jakim podpisanie układu spotkało się w opinii światowej, mówi samo za siebie. W grę wchodzi tu także interesy ekonomiczne kół przemysłowo-finansowych NRF, związane z normalizacją stosunków tego państwa z krajami socjalistycznymi, normalizacją — dodajmy — która nie da się pomyśleć bez pełnego uznania przez NRF realiów terytorialnych i politycznych, zaistniałych w Europie po II wojnie światowej.

Z drugiej strony wszakże nie można wykluczyć, że CDU/CSU potraktuje głosowanie w *Bundestagu* nad układami z Polską i ze Związkiem Radzieckim jako jeden z elementów opozycyjnej taktycznej rozgrywki z rządem, licząc na doprowadzenie do kryzysu rządowego i przejęcie władzy w drodze tzw. konstruktywnego *votum* nieufności<sup>64</sup>. Może więc zażądać od swych posłów jednolitego głosowania przeciwko układom. Co prawda, regulamin wewnętrzny frakcji parlamentarnej CDU/CSU wyklucza stosowanie tzw. przymusu frakcyjnego (*Franktionszwang*). Zobowiązuje jednak posłów tej partii do uprzedniego informowania frakcji lub jej przewodniczącego o tym, że nie zamierzają podporządkować się woli większości frakcyjnej<sup>65</sup>. Podlegają więc oni swoistemu naciskowi pośredniemu w kierunku dochowania solidarności frakcyjnej. Mogą oni oczywiście nie zjawić się na posiedzeniu, w czasie którego ma odbyć się ostateczne głosowanie. Muszą jednak zawsze liczyć się z tym, że ich kandydatura nie zostanie wysunięta w następnych wyborach<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Instytucja ta polega na tym, że *Bundestag* może obalić kanclerza formalnie tylko w ten sposób, że wyrażając mu bezwzględną większością głosów co najmniej połowy ustawowej liczby posłów *votum* nieufności, wybierze równocześnie nowego kanclerza (art. 67 ust. 1 w połą. z art. 121 Ustawy Zasadniczej).

<sup>65</sup> Por. *Arbeitsordnung der CDU/CSU - Bundestagsfraktion*. W: F. Schäfer, *op. cit.* jak wyżej pod 37, s. 351 i n. (§ 10).

<sup>66</sup> F. Schäfer, *op. cit.*, s. 151.



Tak czy inaczej losy ustawy ratyfikacyjnej zależą będą w pierwszym rzędzie od postawy członków obu partii koalicyjnych SPD i FDP w *Bundestagu*. Mogą im przyjść w sukurs ci posłowie opozycyjni, którzy rozumiejąc historyczną wagę układu, zdobędą się na wyjście w tym wypadku poza partykularny interes swej partii.

Należy jeszcze zaznaczyć, że ustawa zatwierdzająca nie może wprowadzać do układu, będącego jej przedmiotem i załącznikiem, żadnych zmian. Może go albo w całości zatwierdzić, albo odrzucić<sup>67</sup>. Jest wszakże do pomyślenia, że ustawodawca — zatwierdzając układ międzynarodowy wprowadzi do ustawy ratyfikacyjnej określone postanowienia zmieniające obowiązujące prawo w zakresie koniecznym ze względu na treść tegoż układu. W interesującym nas tu problemie układu z Polską ustawa ratyfikacyjna mogłaby np. przewidywać równocześnie korektę (nowelizację) wszystkich tych ustaw, które zawierają elementy rewizjonistyczno-ekspansjonistyczne. Odnosi się to m. in. do pojęcia „Niemca” i do instytucji tzw. niemieckiej przynależności państwowej, skoro — jak już wyżej powiedziano — konstytucja przewiduje możliwość swobodnego regulowania tego problemu w drodze zwykłych ustaw federalnych.

Pozostaje do omówienia problem udziału Rady Federalnej w dojściu do skutku ustawy ratyfikacyjnej, problem o tyle istotny, że kraje rządzone przez opozycję chadecką posiadają w niej aktualnie minimalną większość<sup>68</sup>. Kwestia roli *Bundesratu* przy zatwierdzeniu układów państwowych nie została przedstawiona bardziej szczegółowo w Ustawie Zasadniczej<sup>69</sup>. Nie znajduje też szerszego wyjaśnienia w literaturze naukowej NRF. Przyjmuje się tam najogólniej, że oba organa ustawodawcze — *Bundestag* i *Bundesrat* — uczestniczą w świetle wspomnianego wyżej art. 59 ust. 2 konstytucji w zatwierdzaniu umów międzynarodowych w taki sam sposób, jak przy uchwalaniu wszystkich innych ustaw<sup>70</sup>. Oznacza to, że jeżeli układ dotyczy spraw, które skądinąd są regulowane w drodze ustaw wymagających zgody *Bundesratu*, winien być zatwierdzony również za jego zgodą. W całym pozostałym zakresie wystarczają ustawy ratyfikacyjne, które zgody *Bundesratu* nie wymagają. Zagadnienie to może wszakże nastroczać i nastroczało w przeszłości różne prob-

<sup>67</sup> Możliwe jest zresztą również zawieszenie debaty nad projektem ustawy ratyfikacyjnej do czasu przedłożenia przez rząd dodatkowych wyjaśnień lub wynegocjowania od partnera układu określonych zmian. Por. M. Sobolewski, *op. cit.*, jak wyżej pod 33, s. 15.

<sup>68</sup> Przewaga ta wynosi 1 głos.

<sup>69</sup> Nie wyjaśnia ona *expressis verbis*, jakie ustawy ratyfikacyjne wymagają zgody *Bundesratu*, a dla których nie jest ona potrzebna.

<sup>70</sup> R. Bernhardt, *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht*. Köln-Berlin 1957, s. 152.



lemy interpretacyjne. W praktyce rząd federalny, wnosząc projekt ustawy (także ratyfikacyjnej), określał każdorazowo, jaka droga ustawodawcza jest w danym wypadku konieczna<sup>71</sup>.

Nie sposób przeprowadzać tu szerszej analizy tego problemu, tym bardziej że przedmiot naszych rozważań — układ polsko-zachodnioniemiecki — jest układem politycznym, który nie ingeruje zarazem w wewnętrzne sprawy i interesy poszczególnych krajów NRF ani w dziedziny ustawodawcze, wymagające w świetle konstytucji zgody *Bundesratu*. Dotyczy to także zawartego w nim problemu granicznego (ostatecznego uznania zachodniej granicy Polski na Odrze i Nysie Łużyckiej), skoro uznanie to nie narusza w żadnym stopniu terytorium któregośkolwiek z krajów NRF. Rząd federalny może więc przeprowadzić zatwierdzenie układu z Polską w drodze ustawy zwykłej nie wymagającej zgody Rady Federalnej, tj. w trybie, w którym — powtórzmy to — ewentualny jej sprzeciw mógłby być przegłosowany przez *Bundestag* zwykłą, bezwzględną większością ustawowej liczby posłów, jaką rząd Brandta — Scheela przynajmniej nominalnie dysponuje<sup>72</sup>. Praktyka konstytucyjna NRF zna zresztą przykłady układów, zawartych w kwestiach granicznych z państwami sąsiadującymi bezpośrednio z NRF, zatwierdzonych przez *Bundestag* bez formalnej zgody *Bundesratu*<sup>73</sup>.

Z tych samych względów nie ma dla naszych rozważań znaczenia przepis art. 32 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, który wymaga, by układy międzynarodowe, ingerujące w szczególne stosunki wewnętrzne (*besondere Verhältnisse*) któregośkolwiek z krajów zachodnioniemieckich były z nim uprzednio konsultowane<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Warto wskazać tu przykładowo na zachodnioniemiecko-belgijski układ o ekstradycji i pomocy prawnej w sprawach karnych, z 17 I 1958 r. („BGBl”. II 1959, s. 26), przy którego ratyfikacji rząd federalny odrzucił pogląd *Bundesratu*, uważającego, że ustawa zatwierdzająca wymaga w tym wypadku jego zgody. Zdaniem rządu, zgoda ta nie była konieczna. Por. H. Alexy, *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1958*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, Band 20/1959-60, s. 636 i n. (zwłaszcza ss. 670-671). Ustawa ta doszła też do skutku w trybie zwykłym, tj. bez wyrażenia na nią formalnej zgody przez Radę Federalną.

<sup>72</sup> Takie też stanowisko zajmują np. wspomniany wyżej minister Schieler (przypis 31) oraz H. Jäckel, *Die Verträge von Moskau und Warschau* „Gegenwartskunde” nr 1/1971, ss. 3-11. Tamże na s. 4: „Nach dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik wird der Zustimmungsbeschluss allein vom Bundestag getroffen (vgl. Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 77 und 78 GG). Der Bundesrat braucht nicht zuzustimmen; er kann aber die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen und — bei Ergebnislosigkeit des Verfahrens — Einspruch einlegen, der wiederum vom Bundestag zurückgewiesen werden kann (art. 77 Abs. 2 — 4 GG)”.

<sup>73</sup> Przykłady te (układ z Danią z 22 IV 1966 i ze Szwajcarią z 19 VII 1967) przytacza M. Sobolewski, *op. cit.*, jak wyżej pod 33, na s. 13.

<sup>74</sup> Dotyczy to tym samym także artykułu 29 Ustawy Zasadniczej, który mówi



Kilka słów trzeba jeszcze poświęcić roli prezydenta federalnego, dotyczącej omawianej tu problematyki. Prezydent podpisuje ustawy uchwalone (w trybie określonym w konstytucji) przez *Bundestag* (za zgodą albo przy współdziałaniu *Bundesratu*) i zarządza ich ogłoszenie w Federalnym Dzienniku Ustaw („*Bundesgesetzblatt*”). Podpisanie ustawy należy przy tym do tych aktów urzędowych głowy państwa, które muszą być kontrasygnowane przez kanclerza i właściwego ministra federalnego (ministerów)<sup>75</sup>. Promulgacja ustawy przez prezydenta nie jest wszakże tylko czynnością formalną, wiąże się bowiem z prawem *weta* ustawodawczego zawieszającego. Konstytucja nie wypowiada się co prawda w tej kwestii *expressis verbis*, w literaturze naukowej NRF przeważa jednak pogląd, że prezydent federalny, stojąc z urzędu na straży konstytucji (*Hüter und Wahrer der Verfassung*) ma nie tylko prawo, lecz nawet obowiązek badać, czy przedłożona mu do podpisu ustawa jest z nią zgodna pod względem tak formalnym, jak i materialnym<sup>76</sup>. W praktyce wypadki odmowy promulgacji zdarzały się, choć stosunkowo rzadko<sup>77</sup>. Niemniej odmówienie przez prezydenta podpisania ustawy może również — np. w związku z upływem kadencji *Bundestagu* — doprowadzić do jej unicestwienia. W najlepszym razie proces ustawodawczy w tej sprawie musiałby się zacząć od nowa po następnych wyborach (musiałby być wniesiony nowy projekt ustawy)<sup>78</sup>.

Odnosi się to także do ustaw ratyfikacyjnych. Problem ten wszakże w interesującej nas tu sprawie układu z Polską nie jest istotny z uwagi na to, że obecny prezydent NRF, Gustaw Heinemann, jest związany politycznie z *SPD* i nic nie wskazuje na to, by miał on dezawuować akty ustawodawcze przeprowadzone przez rząd kanclerza Brandta.

Na podpisaniu ustawy zatwierdzającej i zarządzeniu jej ogłoszenia wszakże proces ratyfikacyjny się nie kończy. Następuje jeszcze akt ostatni, tj. tzw. wymiana dokumentów ratyfikacyjnych. W wypadku umowy

---

o nowym podziale wewnętrznym obszaru federalnego, a więc obszaru, określonego przez wspomniany wyżej art. 23. W art. 29 chodzi o sprawy związane z ustaleniem nowych granic krajów.

<sup>75</sup> Por. art. 82 ust. 1 zd. 1 w połączeniu z art. 58 Ustawy Zasadniczej.

<sup>76</sup> Por. np. Th. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln und Opladen, 1965, ss. 282 - 283. Także D. Schröder, *Der Bundespräsident ist kein Notar*. „*Süddeutsche Zeitung*” nr 150 z 1961 r. oraz H. Trossmann, *op. cit.* jak wyżej pod 53, ss. 73 - 74.

<sup>77</sup> Por. L. Janicki, *Urząd prezydenta Niemieckiej Republiki Federalnej*, „*Przegląd Zachodni*” nr 6/1967, ss. 309 - 331/319 - 320. Ostatnio prezydent G. Heinemann odmówił podpisania ustawy o architektach (za „*Frankfurter Allgemeine Zeitung*” 103 z 1970 r., s. 7).

<sup>78</sup> H. Trossmann, *op. cit.*, jak wyżej pod 53, s. 137. Także F. Richert, *Die Würde des Amtes*. „*Stuttgarter Zeitung*” nr 20 z. 26 I 1965.



bilateralnej może ona oczywiście mieć miejsce po dokonaniu ratyfikacji także przez drugą stronę. Jest to przy tym akt o tyle istotny, że dopiero w tym momencie układ wchodzi w życie. W świetle artykułu V układu PRL-NRF wymiana ta ma nastąpić w stolicy NRF — Bonn.

I jeszcze jedna sprawa wymaga krótkiego choćby naświetlenia: problem ewentualnej skargi konstytucyjnej przeciwko ustawie ratyfikacyjnej.

Każda ustawa może być w NRF zaskarżona przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym na okoliczność tego, że jest sprzeczna z Ustawą Zasadniczą. Dotyczy to także ustaw ratyfikacyjnych, oczywiście jeżeli zostały przyjęte w normalnym trybie, tj. zwykłą większością głosów, a nie w wypadku, w którym obie izby ustawodawcze, zatwierdzając układ międzynarodowy, uchwałyby zarazem w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji (tj. większością kwalifikowaną) odpowiednie uzupełnienie Ustawy Zasadniczej.

Prawo państwowe NRF zna kilka rodzajów skarg, które mogą mieć za przedmiot także ustawy ratyfikacyjne. Najprostszą jest skarga w trybie tzw. abstrakcyjnej kontroli norm (*abstrakte Normenkontrolle*). Wystarcza tu bowiem sam zarzut, że zaskarżona ustawa jest formalnie (ze względu na sposób jej uchwalenia) lub materialnie (z uwagi na treść akceptowanego przez nią układu) sprzeczna z konstytucją. Zarzut taki może wszakże podnieść jedynie Rząd Federalny lub któryś z rządów krajowych, a także grupa posłów do *Bundestagu*, jeżeli obejmuje co najmniej 1/3 ich ogólnej ustawowej liczby<sup>79</sup>. W aktualnej sytuacji politycznej w NRF wnioski w tym trybie mogłyby zatem wyjść (przeciwko układowi z Polską) bądź ze strony któregoś z rządów krajowych, kierowanych przez partie chadeckie, bądź też z łona frakcji *CDU/CSU* w *Bundestagu*, która — podobnie jak i frakcja *SPD* — posiada więcej aniżeli 1/3 mandatów.

Jeżeli trybunał dopatrzy się w wyniku takiego wniosku rzeczywiście braku konstytucyjnej legalności ustawy (ustawy ratyfikacyjnej), uchyla ją z mocą wsteczną, czyli uznaje za niebyłą od samego początku<sup>80</sup>.

Podobny skutek może mieć również tzw. ogólna skarga konstytucyjna (*allgemeine Verfassungsbeschwerde*), która przysługuje każdemu, kto uważa, że nowo wydana ustawa narusza jedno lub więcej praw zasadniczych gwarantowanych mu przez konstytucję. Prawo wniesienia takiej

<sup>79</sup> Art. 93 ust. 1 pkt. 2 Ustawy Zasadniczej oraz § 13 pkt. 6 i §§ 76 - 79 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*) z 12 III 1951 („BGBl”. I s. 243). Tekst z uwzględnieniem późniejszych zmian — por. zbiór jak wyżej w przypisie pod 11, s. 121 i n. Także H. Lechner, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*. 2., neubearbeitete Auflage, München 1967, ss. 63 i 272 - 283.

<sup>80</sup> Ustawa jak wyżej — § 78.



skargi mają przy tym tak indywidualni obywatele, jak i ich legalne organizacje, a więc także partie polityczne i inne stowarzyszenia. Skarżący muszą tu jednak wskazać na konkretny uszczerbek w korzystaniu z konstytucyjnych praw<sup>81</sup>, co z kolei przy ustawach zatwierdzających układy międzynarodowe w sprawie stosunków politycznych nie jest wcale proste. Układy te bowiem nie ingerują z reguły w sferę wewnętrznych praw zasadniczych układających się stron. Odnosi się to — jak już wyżej wykazaliśmy — także do podpisanego przez NRF układu o podstawach normalizacji stosunków z Polską.

Niektóre naczelne organa państwowe NRF (wśród nich *Bundesrat*)<sup>82</sup>, a także partie polityczne mogą wreszcie zaskarżać ustawy w ramach tzw. sporów między organami (*Organstreitigkeiten*). Również i tu jednak wnioskodawca musi wykazać, że ustawa narusza jego określone uprawnienia lub obowiązki. Skarga w tym trybie nie prowadzi poza tym do uchylecia zacepionego aktu. Trybunał stwierdza tu w trybie wiążącej wykładni co najwyżej zaistniałą sprzeczność z konstytucją<sup>83</sup>. Ustawodawca winien z kolei przeprowadzić i z reguły też przeprowadza odpowiednie zmiany, tj. usuwa wykazaną sprzeczność.

W tej sytuacji nie można wykluczyć wniesienia skargi konstytucyjnej przeciwko ustawie zatwierdzającej układ z Polską. Mogą ją wytoczyć nie tylko partie opozycji parlamentarnej, lecz także inne partie lub organizacje, zwłaszcza przesiedleńcze, a nawet indywidualni obywatele.

W samej CDU/CSU zdania w tej sprawie są co prawda jeszcze podzielone. Niektórzy działacze tej partii (np. Werner Marx) nie widzą podstaw do wniesienia skargi. Ostrzegają (np. prof. P. Mikat), że nie należy Ustawy Zasadniczej interpretować niejako „na siłę” (*überinterpretieren*) i wskazują, że negatywny wynik skargi wzmocniłby poważnie pozycję polityczną partii koalicji rządowej SPD i FDP<sup>84</sup>. Biorą oni niewątpliwie pod uwagę nie tylko wspomniany już wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 17 VIII 1956 r., który pozostawił rządowi szeroki zakres swobodnego uznania w decyzjach politycznych, lecz także wyrok z 4 V 1955 r., w którym trybunał odrzucił skargę, upatrującą sprzeczność z konstytucją układu z 23 X 1954 r., zawartego przez NRF z Francją w sprawie Zagłębia Saary. Układ ten — dodajmy — przewidywał wprowadzenie sta-

<sup>81</sup> Art. 93 ust. 1 pkt. 4a konst., §§ 90 - 97 ustawy o trybunale. Także H. Lerner, *op. cit.*, ss. 298 - 346.

<sup>82</sup> Są to, obok *Bundesratu*: prezydent federalny, *Bundestag*, Stała Komisja *Bundestagu* reprezentująca (art. 45 konstytucji) prawa parlamentu w okresie między kadencjami oraz rząd federalny.

<sup>83</sup> Art. 93 ust. 1 pkt. 1 konst., § 13 pkt. 5 i §§ 63 - 67 ustawy jak wyżej. Także *op. cit.* jak wyżej, ss. 52 - 65 i 256 - 263.

<sup>84</sup> „Der Spiegel” nr 5/1971, s. 26.



statutu międzynarodowego dla kraju Saary, uzależniając go jednak od aprobaty obywateli Zagłębia w drodze plebiscytu. W opinii jego przeciwników był on pozbawiony konstytucyjnej legalności, ponieważ godził m. in. w rzekome konstytucyjne założenie istnienia państwa niemieckiego nadal w granicach z 1937 r. i nie odpowiadał wymogowi dążenia do ponownego zjednoczenia Niemiec<sup>85</sup>. Odmienne stanowisko trybunału zasługuje na uwagę tym bardziej, że chodziło tu przecież o obszar, który — jak już wyżej zaznaczyliśmy — należał po zakończeniu II wojny światowej do etniczno-politycznego terytorium niemieckiego w jego nowych granicach.

Powstaje jeszcze pytanie, jakie konkretne skutki zrodziłyby wniesienie skargi przeciwko ustawie zatwierdzającej układ z Polską. Trzeba tu najpierw wyjaśnić, że w odróżnieniu od normalnie przyjętej zasady, iż ustawy mogą być zaskarżane przed trybunałem dopiero po ich podpisaniu i ogłoszeniu w „Federalnym Dzienniku Ustaw”, ustawy ratyfikacyjne można zaskarżać już bezpośrednio po ich uchwaleniu, tj. jeszcze przed promulgacją<sup>86</sup>. Skądinąd wniesienie skargi przeciwko uchwalonej ustawie ratyfikacyjnej nie wyklucza jej podpisania przez prezydenta federalnego i ogłoszenia. Może wszakże skłonić prezydenta do wstrzymania się z podpisaniem do czasu wydania orzeczenia przez trybunał, aczkolwiek dotychczasowa praktyka konstytucyjna NRF nie zawiera w zasadzie przykładów takiego postępowania. Jeśli nawet prezydent federalny zwlekał niekiedy z promulgacją zaskarżonych ustaw ratyfikacyjnych, podpisywał je jednak z reguły, zanim trybunał się wypowiedział<sup>87</sup>. Decydują tu zazwyczaj aspekty taktyczno-polityczne (względy polityki wewnętrznej i międzynarodowej)<sup>88</sup>.

Z kolei jeśli układ międzynarodowy wejdzie (w wyniku wymiany dokumentów ratyfikacyjnych) w życie, to w świetle przyjętych powszechnie zasad prawa międzynarodowego, uznawanych także przez zachodnio-niemiecką judykaturę i doktrynę, ewentualne późniejsze uchylene przez Federalny Trybunał Konstytucyjny ustawy ratyfikacyjnej nie ma już wpływu na jego moc obowiązującą w aspekcie zewnętrznym<sup>89</sup>. Nakła-

<sup>85</sup> Por. L. Janicki, *op. cit.*, jw. pod 12, ss. 365-366.

<sup>86</sup> Zasadę tę ustalił Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 VII 1952-1 BvF 1/52 —, *Entscheidungen ...*, jak wyżej w przypisie pod 18, 1. (1952), ss. 396-397 (pkt 1 i 5 tez głównych wyroku).

<sup>87</sup> Por. M. Sobolewski, *op. cit.*, jak wyżej pod 33, ss. 19 i 20.

<sup>88</sup> Tamże, s. 20.

<sup>89</sup> Por. m. in. G. Bohmer, *Der Völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht*. Köln-Berlin 1965, s. 76 oraz W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches Recht*. Tübingen 1967, s. 203. Także G. Leibholz, H. J. Rinck, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Köln 1968, s. 366.



dałoby jedynie na federalny parlament i rząd obowiązek podjęcia wysiłków w kierunku przywrócenia stanu konstytucyjnej legalności, np. przez doprowadzenie do uchwalenia odpowiedniej klauzuli uzupełniającej konstytucję, o której wyżej wspominaliśmy.

Nie znaczy to oczywiście, by fakt taki nie pociągnął za sobą poważnych skutków natury politycznej i — jeśli chodzi o nasze rozważania — nie wpłynął hamująco na sam proces normalizacji stosunków między NRF i Polską, dla której układ z 7 grudnia 1970 roku stworzył nieodzowne podstawy.