

Zestawienie treści rozdziałów z tytułem książki *Historia ludności Niemiec w XIX i XX wieku* musi budzić wątpliwości. Autor analizuje wszak z jednej strony okres, kiedy nie było jeszcze państwa niemieckiego, kończy zaś na sytuacji dzisiejszej, kiedy istnieją dwa państwa niemieckie.

Książka Marschalcka ma także szczególną wymowę dla polskiego czytelnika. Dzieje się tak nie dlatego, że rozwój sytuacji ludnościowej w Polsce przebiegał, szczególnie w ostatnich latach, zupełnie inaczej niż w RFN. Wiele sformułowań i tez autora musi wywołać reakcję polskiego czytelnika. Analizując sytuację pod koniec XVIII w. autor pisze o wzroście liczby ludności w prowincjach wschodnich państwa pruskiego nie wspominając ani słowem o rozbiorach Polski. W dalszej zaś części pracy nie omieszcza jednak przedstawić strat ludnościowych państwa pruskiego w wyniku działań wojennych 1914-1918 i powrotu tych ziem do Polski.

Pisząc dalej o emigracji do Zagłębia Ruhry u schyłku XIX w. wspomina także o mniejszości polskiej, mazurskiej i kaszubskiej. Taki podział sugeruje pozostawanie tych dwóch grup etnicznych poza obrębem narodu polskiego. Jeśli można to uznać za nieświadomą pomyłkę, wynikającą z różnic w interpretacji roli grup etnicznych pogranicza, to trudno przejść do porządku dziennego nad inną „pomyłką” autora. Pisząc o RFN jako o kraju imigracyjnym Marschalck wymienia mianowicie obok siebie dziewiętnastowiecznych emigrantów do Zagłębia Ruhry zarówno z ziem niemieckich, jak i polskich, obcych pracowników (*Fremdarbeiter*) z czasów II wojny światowej i dzisiejszych *Gastarbeiterów*. Emigracja ta traktowana jest przez autora jako uwarunkowana sytuacją na rynku pracy (*arbeitsmarktbedingte Wanderungen*, s. 107). Trudno dopuścić myśli, żeby Marschalck nie wiedział, iż praca przymusowa stosowana m. in. wobec Polaków była elementem ludobójczej polityki Hitlera wobec narodów podbitych. Trudno również pominąć milczeniem posługiwanie się przez autora terminem „wypędzenie” (*Vertreibung*) na określenie przesiedleń ludności niemieckiej dokonywanych na mocy Umowy Poczdamskiej. Można jednak przypuszczać, że nie było to zamierzone fałszowanie rzeczywistości. Marschalck używa bowiem zamiennie także pojęcia „przesiedlenie” (*Umsiedlung*).

Uwagi te każą oczywiście zrelatywizować, w pewnym stopniu, pozytywną ocenę książki. Daje ona wszak w sumie ciekawy obraz zmian ludnościowych w stosunkowo długim okresie. Pracę uzupełnia bogaty aneks statystyczny, ilustrujący główne tezy rozprawy.

Tomasz Budnikowski

CHRISTIAN STARCK (red.): *Main Principles of the German Basic Law. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden—Baden 1983, 149 ss.*

Omawiana książka jest zbiorem referatów przedstawionych przez prawników zachodniemieckich na I Światowym Kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego, który odbył się na przełomie sierpnia i września 1983 r. w Belgradzie. Przedmiotem obrad Kongresu były aktualne zagadnienia konstytucji jako aktu normatywnego. Prace kongresu toczyły się w pięciu sekcjach, omawiających kolejno: różne koncepcje konstytucji, podmioty stanowiące



konstytucje (ustrojodawców), stosowanie współczesnych konstytucji, wykładnię konstytucji, oraz przegląd zgodności aktów normatywnych z konstytucją.

Ogólne problemy związane z koncepcją zachodnioniemieckiej Ustawy Zasadniczej przedstawił w swym artykule prof. E. Klein z Moguncji. Wyróżnił on przede wszystkim pięć funkcji tej konstytucji: 1. ogranicza ona sferę działania rządu i zabezpiecza wolność jednostek (przejawami tej funkcji są przede wszystkim zasada federalizmu i nadrzędność konstytucji nad wszelkimi innymi aktami prawnymi), 2. nakreśla podstawowe kierunki działalności państwa, która to działalność ma służyć realizacji zasad państwa socjalnego i państwa prawnego (funkcja sterująca), 3. stanowi podstawę konsensusu narodowego (funkcja integracyjna), 4. określa kierunki działalności międzynarodowej państwa (podstawową rolę spełniają w tym zakresie art. 24 i 25 ustawy zasadniczej RFN), oraz 5. stanowi podstawę legitymizmu władzy (wszystkie kompetencje organów państwowych i działania władcze państwa mają swe źródło w konstytucji).

W dalszym ciągu swego artykułu E. Klein omawia niektóre kwestie szczegółowe, będące konsekwencjami wyróżnionych przezeń funkcji konstytucji. Mówiąc o genezie ustawy zasadniczej RFN (akt ten został opracowany przez specjalnie powołane ciało — Radę Parlamentarną — a następnie zaaprobowany przez niemal wszystkie parlamenty krajowe, z wyjątkiem bawarskiego) stwierdza, że wprawdzie Ustawa Zasadnicza nie została uchwalona w drodze referendum, lecz jej demokratyczna legitymacja została potwierdzona przez wysoką frekwencję wyborczą w pierwszych wyborach do parlamentu (78,5% uprawnionych). Autor analizuje następnie przepisy konstytucji, które świadczą o tym, że konstytucja RFN była w istocie przygotowywana jako konstytucja całych Niemiec; zwraca też uwagę na zastrzeżenia mocarstw zachodnich do pewnych jej postanowień, m.in. dotyczących statusu Berlina Zachodniego, nie przedstawiając jednak praktyki zachodnioniemieckiej w tym zakresie. Element ciągłości i tradycji państwowej został zachowany przez przyjęcie federalnej struktury państwa. Omawiając ogólnie postanowienia Ustawy Zasadniczej, E. Klein podkreśla ramowy w gruncie rzeczy charakter tego aktu i związany z tym obowiązek wydania przez parlament ustaw wykonawczych do poszczególnych jego przepisów, stosunkowo wąski zakres regulacji stosunków gospodarczych oraz obowiązywanie Ustawy Zasadniczej w warunkach nadzwyczajnych. W takiej sytuacji podkreśla konieczność ścisłego przestrzegania prawa przez organy państwowe w oparciu o konstytucję. Teza ta jest słuszna, gdyż przyznanie pełnej swobody działania organom państwowym może doprowadzić do poważnych nadużyć, sprzecznych z zasadami suwerenności narodu i praworządności (państwa prawnego). Autor zwraca wreszcie uwagę na szczególną pozycję Ustawy Zasadniczej w stosunku do innych aktów normatywnych, przejawiającą się w jej nadrzędności — wynika z niej wymóg zgodności treści aktów niższego rzędu z konstytucją. Na straży tej szczególnej pozycji konstytucji stoją niezawisłe sądy z Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym (FTK) na czele. Dyskusyjna jest natomiast wysunięta przez E. Kleina teza o niedopuszczalności zwyczajów konstytucyjnych. Przyjęcie jej oznaczałoby (wbrew ramowemu charakterowi Ustawy Zasadniczej, podkreślonemu przez autora w innym miejscu), że regulacja konstytucyjna jest wyczerpująca i nie zawiera luk. Tymczasem na gruncie prawa konstytucyjnego RFN znana jest koncepcja ewolucji konstytucji (*Verfassungswandel*), która w oparciu o praktykę i zwyczaje konstytucyjne może doprowadzić do zalegalizowania działań formalnie sprzecznych z literą konstytucji.

Końcowa część opracowania E. Kleina poświęcona jest gwarancjom stabilności ustroju, którymi są: obostrzony tryb zmiany konstytucji, wymagający w isto-



cie współdziałania wszystkich sił politycznych RFN (żadna z działających obecnie partii nie jest w stanie zapewnić sobie w parlamencie większości głosów, pozwalającej na przeprowadzenie nowelizacji konstytucji bez względu na stanowisko innych partii politycznych) oraz stałość i niedopuszczalność zmiany pewnych podstawowych zasad ustrojowych (autor podkreśla w tym kontekście szczególne znaczenie art. 20 Ustawy Zasadniczej).

Ostatnie z wymienionych zagadnień omówił szczegółowo prof. G. Schuppert z Hamburga w artykule poświęconym władzy ustrojodawczej. Ustawa Zasadnicza RFN wychodzi z założenia, że „wszelka władza państwowa pochodzi od narodu” (art. 20.1); naród realizuje tę władzę w drodze wolnych i powszechnych wyborów, w wyniku których wyłoniony zostaje wielopartyjny parlament. Sformułowanie tego rodzaju jest zresztą charakterystyczne dla konstytucjonalizmu burżuazyjnego. Wprawdzie Ustawa Zasadnicza RFN musiała zostać zaakceptowana przez zachodnie władze okupacyjne, nie podważało to jednak demokratycznego charakteru konstytucji oraz legitymacji władzy państwowej, gdyż — jak twierdzi autor — wynikało to ze szczególnej sytuacji Niemiec po II wojnie światowej. Nie wdaje się on zresztą w rozważania dotyczące genezy RFN czy też międzynarodowego statusu Niemiec — kwestie te były już wcześniej wielokrotnie omawiane w literaturze i nie wymagają dalszych komentarzy.

W artykule G. Schupperta powtórzone zostały pewne tezy pracy E. Kleina dotyczące zmiany konstytucji. O ile jednak Klein główny nacisk położył na znaczenie art. 20 Ustawy Zasadniczej, o tyle Schuppert podkreśla podstawową rolę, jaką jego zdaniem spełnia art. 79. Wiele miejsca poświęcił Schuppert wspomnianej już wyżej problematyce ewolucji konstytucji, kładąc nacisk na znaczenie funkcjonalnej wykładni Ustawy Zasadniczej przez FTK. W nauce prawa konstytucyjnego nie określono dotąd (nie czyni zresztą tego również autor omawianego artykułu), jak dalece sięga kompetencja Trybunału w tym zakresie i gdzie przebiega granica pomiędzy nią a kompetencją ustrojodawczą, wywodzącą się z woli narodu.

Prof. U. Karpen z Hamburga rozważa kwestię stosowania konstytucji zachodniemieckiej. Na wstępie uznaje on, że szczególne znaczenie dla wykładni konstytucji mają jej podstawowe zasady: gwarancji praw i swobód obywatelskich, państwa socjalnego i państwa prawnego. Znaczną rolę przypisuje działalności partii politycznych (art. 21 konstytucji RFN); należy jednak zastanowić się, czy działalność partii na forum parlamentu i wymóg dyscypliny partyjnej nie prowadzą w praktyce do podważenia konstrukcji mandatu swobodnego z art. 38.1 konstytucji.

Zagadnienie stosowania Ustawy Zasadniczej U. Karpen omawia w kontekście trzech elementów: praktyki politycznej, aktualności jej postanowień (w świetle czasu, który upłynął od uchwalenia konstytucji, oraz granic wolności jednostek i grup — tolerancji i zapobiegania naruszeniom postanowień konstytucji). W rozważaniach na temat praktyki podkreśla autor zwłaszcza wymóg praworządności działania wszystkich organów państwowych i zgodności ich czynności z konstytucją; granice działania państwa są zakreślone przez nienaruszalne prawa jednostki. Istotną rolę odgrywają również podziały kompetencji: pionowy — pomiędzy Federacją i kraje, i poziomy — pomiędzy legislatywę, egzekutywę i sądownictwo. Również Karpen podkreślił szczególną rolę FTK, który podlega jedynie normom konstytucyjnym (oraz — o czym autor nie wspomniał — przepisom ustawy o FTK), podczas gdy inne sądy związane są ustawami (art. 20.3 Ustawy Zasadniczej). Wreszcie ostatnim zagadnieniem poruszonym w tym referacie są środki



mające zapobiec naruszeniom trwałości państwa i konstytucji: utrudniony tryb zmiany i nienaruszalność podstawowych postanowień. Autor stwierdza, że żadna z 35 zmian Ustawy Zasadniczej, przeprowadzonych do 1983 r., nie miała charakteru zasadniczego (teza ta jest dyskusyjna w odniesieniu do ustawy o stanie wyjątkowym z 1967 r.); nie podaje jednak, czego jest to wynikiem i czy w ogóle takie próby były podejmowane wobec względnej stabilności układu sił politycznych w RFN.

Wykładni konstytucji poświęcił swój artykuł prof. S. Magiera z Kolonii. Punktem wyjścia są te elementy, które — zdaniem autora — stanowią *novum* w porównaniu z konstytucją Republiki Weimarskiej z 1919 r.: wzmocnienie legislatywy kosztem prezydenta, instytucja konstruktywnego *votum* nieufności, a zwłaszcza zasada bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych i pozycja FTK. Ostatnie zagadnienia wiążą się z koniecznością interpretacji Ustawy Zasadniczej. Normy konstytucyjne są interpretowane analogicznie do ustaw zwykłych, przy czym różnice mogą wynikać ze szczególnego charakteru i budowy norm konstytucyjnych. Rozważając trzy metody wykładni: systemową, funkcjonalną i teleologiczną w ich różnych wariantach, S. Magiera dochodzi do wniosku, że w przypadku konstytucji nie zawsze prowadzą one do osiągnięcia pożądanego rezultatu. Jedyną, jego zdaniem, metodą wykładni jest interpretacja biorąca pod uwagę szczególny charakter konstytucji, przy czym nie metoda ma określać treść konstytucji, lecz odwrotnie — treść warunkuje metodę. Teza ta jest dość niejasna — autorowi chodzi prawdopodobnie o nienaruszalność podstawowych zasad konstytucji. Oceny postanowień ustawy zasadniczej należy dokonywać z punktu widzenia litery konstytucji, tradycji historycznej i praktyki politycznej (ta teza jest niebezpieczna, może bowiem prowadzić do usankcjonowania praktyki sprzecznej z literą Ustawy Zasadniczej).

Badanie zgodności ustawodawstwa z Ustawą Zasadniczą zostało omówione w pracy prof. J. Ipsena z Osnabrück. Zagadnienia te są stosunkowo dobrze znane i mają bogatą literaturę. Autor omówił kolejno genezę i rozwój historyczny tej instytucji w niemieckim prawie konstytucyjnym oraz poszczególne tryby dokonywania kontroli przez kompetentne organy (na uwagę zasługuje zwłaszcza analiza uprawnień FTK do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych wydanych przed wejściem w życie Ustawy Zasadniczej, a obowiązujących na mocy art. 123 konstytucji RFN). Rozważania J. Ipsena są bogato ilustrowane przykładami zaczerpniętymi z orzecznictwa FTK. Żałować należy jedynie, że autorowi nie starczyło miejsca na rozwinięcie niektórych tez, dotyczących np. skutków uznania aktu normatywnego za niezgodny z konstytucją, czy też uprawnień egzekutywy do badania zgodności aktów prawnych z konstytucją.

Jak zauważył na wstępie redaktor tomu, prof. Ch. Starck z Getyngi, referaty przedstawione w Belgradzie można traktować jako wprowadzenie do zachodnioniemieckiego prawa konstytucyjnego; z tego też względu książka opublikowana została w języku angielskim. Fakt, że na publikację tę złożyły się referaty wygłoszone w ramach równoległe obradujących sekcji Kongresu, wpłynął na konstrukcję książki, która zawiera liczne powtórzenia (w gruncie rzeczy ułatwiają one lekturę). Książka ma charakter opisowy; nie zawiera wielu elementów polemicznych. Może natomiast stanowić inspirację dla dalszych prac badawczych, wskazuje bowiem te zagadnienia, które bądź nie zostały dotąd opracowane bądź stanowią przedmiot sporów w doktrynie zachodnioniemieckiego prawa konstytucyjnego.

Władysław Czaplinski