

*Michael Breitbach**

AMNESTIA POLITYCZNA — TEZY O NIEZNANEJ ISTOCIE RZECZY
NA PODSTAWIE DEBATY W PARLAMENCIE KRAJOWYM HESJI
NAD PROJEKTEM USTAWY O UWOLNIENIU OD KARY
PRZEDŁOŻONYM PRZEZ FRAKCJĘ ZIELONYCH

I

1. Amnestie są finalnym etapem przełomów historycznych, odzwierciedlają się w nich nie tylko wydarzenia wyjątkowe o wielkich wymiarach, jak wojny domowe i wojny między państwami, lecz także procesy i sytuacje przełomowe o węższym zasięgu, dotyczące jednego społeczeństwa. Poprzedzane bywają okresami buntu lub cywilnego nieposłuszeństwa obywateli, ale bywają również następstwem państwowych technik ścigania, szczególnie zaś tych form, które stosuje sądownictwo polityczne. Celem ich jest tworzenie przesłanek dla integracji politycznej, przewyciężenie zaistniałych w okresie dramatycznych wydarzeń zaostreżeń i podziałów społecznych. Dramatyzm przyczyn poprzedzających amnestie udziela się procesowi ich stanowienia — są najczęściej wymuszane w drodze nieustępliwej, przesyconej napiętnościami walki. Mają one swoją cenę, płacić musi ją każda ze stron. Rzadko tylko się zdarza, że amnestie są wyrazem dokonanego, należącego już do historii zasadniczego porozumienia ogólnospołecznego. Z reguły są one raczej jednym z elementów trwającego ogólnospołecznego procesu integracji politycznej, dlatego też moment ogłoszenia amnestii wiąże się zawsze z ryzykiem.

Walkom o amnestię, charakteryzującym się pełnymi gwałtownych wystąpień, napiętymi debatami, mającymi często formę batalii historycznych, których areną zmagają się parlamenty i które pociągają za

* Michael Breitbach, asesor prawa, docent w Wyższej Szkole Administracji w Wiesbaden, b. pracownik naukowy Wydziału Prawa Uniwersytetu im. Justusa Liebiga w Giessen.

sobą szerokie kręgi opinii publicznej, towarzyszy uderzający, budzący zdumienie brak zainteresowania nimi jako czynnikiem polityczno-twórczym ze strony nauki, szczególnie zaś ze strony nauk politycznych w obrębie niemieckiego obszaru językowego, gdzie nie dostrzega się roli amnestii jako czynnika mającego przełomowe znaczenie dla kształtowania życia narodu. Pojęcie to nie pojawia się często w podręcznikach, a jeżeli już jest tam uwzględnione, to w najlepszym wypadku w formie opisów o charakterze filologicznym, które albo nie wnikają głębiej w istotę tego zjawiska społecznego albo wyjaśniają je z pominięciem jego związków z konkretnymi okolicznościami towarzyszącymi, za pomocą takich wyrazów, jak łaska, ułaskawienie. W wyjaśnieniach tych amnestia traktowana jest jako forma łaski o specyfice politycznej i tylko pod względem formalnym odróżniana jest od innych form łaski. W opracowaniach systematycznych nie poświęca się amnestii nawet odrębnego rozdziału ani nie podkreśla się jej właściwości w inny spektakularny sposób. Jedyne chlubne wyjątek stanowi tylko monografia Otto Kirchheimera dotycząca sądownictwa politycznego. Czym wytłumaczyć to milczenie?

Czy dla dociekliwych intelektualistów amnestia nie wydaje się być problemem tylko dlatego, że lepiej jest „gonić za sensem historii”?¹ Czy jako instrument polityczny jest ona, jak raczej sceptycznie zauważa Otto Kirchheimer, tylko środkiem technicznym, który może służyć każdemu?

Tym, którzy są u władzy lub u progu władzy, jak i tym, którzy wyparci zostali z pozycji władzy; tym, którzy gotują się do wystąpienia przeciwko treści władzy i tym, którzy obmyślają strategię odwrotu?²

Wydaje się, że przy takim ujęciu amnestię można oceniać tylko w odniesieniu do zajmowanego punktu widzenia, a więc byłby to wtedy raczej temat dla historiografii. Czy amnestia — przedmiot nauki — jest przedmiotem wyłonionym z polityki? A może, jako przedmiot nauki, ukonstytuowana jest z kryteriów dających się uogólnić i jako taka dostarcza kryteriów legalności, nadając w ten sposób legalności — specyficznej formie politycznej — taki kształt, który nie da się wtłoczyć do każdej treści społecznej?

¹ J. Freund, *Amnestie — ein auferlegtes Vergessen* (Amnestia — obowiązek zapomnienia), „Der Staat” („Państwo”) 1971, t. 10, s. 173.

² O. Kirchheimer, *Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken* (Sądownictwo polityczne. Zastosowanie możliwości procedury prawniczej do celów politycznych), Neuwied 1965, s. 604 — niemiecki przekład wydania amerykańskiego: O. Kirchheimer, *Political Justice. The Use of Legal Procedure for Political Ends*, Princeton 1961.

2. Aktualne zainteresowanie wzbudził w RFN ten zasadniczy problem dopiero wtedy, gdy — począwszy od lat 80-tych — różne ugrupowania i partie polityczne podjęły starania o wprowadzenie amnestii — jak dotychczas bez rezultatu. Starania te koncentrowały się i koncentrują się częściowo jeszcze dzisiaj, na trzech kompleksach konfliktów w RFN: w związku z tzw. aferą świadczeń na rzecz partii politycznych uwolnienie od kary powinno być — stosownie do wysuwanych żądań — dotyczyć zarówno polityków, szczególnie z partii FDP oraz CDU/CSU, jak i licznych przedsiębiorców, którzy, obchodząc ustawy podatkowe, świadczyli na rzecz mających utrwaloną pozycję partii milionowe sumy; amnestii miałyby podlegać czyny takie, jak uchylanie się od płacenia podatku, a także przekupstwo; rozbudzeniu zainteresowania zagadnieniem amnestii sprzyjały również protesty wynikające w związku z ruchami społecznymi powodującymi liczne konflikty, w tym również z użyciem siły, z instytucjami państwowymi, szczególnie zaś z policją. Mający swego czasu gwałtowny przebieg protest przeciwko rozbudowie portu lotniczego we Frankfurcie n. Menem konflikt o „pas startowy 18 West” powinien być, zdaniem Partii Zielonych z Hesji, rozwiązany ostatecznie w drodze amnestii, podobnie jak i np. tzw. konflikt w związku z okupowaniem mieszkań w Berlinie. Komisja ankietowa Bundestagu ds. „protestu młodzieżowego w państwie demokratycznym” rozważała zasadnicze możliwości zastosowania amnestii dla czynów karalnych popełnionych przez młodzież w czasie akcji protestacyjnych. Występowano wreszcie z sugestiami darowania kary sprawcom akcji terrorystycznych w RFN w latach 70-tych, którzy wyraziliby gotowość wejścia na drogę prawa. Amnestię traktowano „jako wynikającą z panujących zasad ofertę, umożliwiającą powrót do społeczeństwa, które powinno walczyć o każdą jednostkę”³.

Podczas gdy początkowo w debatach dotyczących amnestii w RFN przedmiotem dyskusji w parlamencie i publicystyce były konkretne skutki realizacji tego zamierzenia, to w debatach z ostatniego okresu wysuwane żądania dotyczyły zasad praktyki amnestii i postępowania ułaskawiającego; chodziło więc o warunki i przesłanki amnestii w kulturze konstytucyjnej Republiki Federalnej. W nauce, szczególnie zaś w prawoznawstwie, zaczęto zajmować się tym zagadnieniem głównie od czasu nieudanej próby wprowadzenia amnestii wywołanej akcją „świadczeń na rzecz partii politycznych” z wiosny 1984 r.

Wystąpienia z ostatniego okresu cechuje raczej pewien sceptycyzm w odniesieniu do efektywności oddziaływania politycznego przy pomocy instrumentu, jakim jest amnestia. Tę sceptyczną postawę moty-

³ Federalny minister spraw wewnętrznych Baum, cyt. za: K. Marxen, *Rechtliche Grenzen der Amnestie* (Granice prawne amnestii), Heidelberg 1984, s. 3.

wuje się najczęściej doświadczeniami historycznymi w Niemczech minionego stulecia. Twierdzi się mianowicie, że różne amnestie z okresu Republiki Weimarskiej, od roku 1918 do 1933, nie tylko nie powstrzymały upadku pierwszej republiki demokratycznej, ale go raczej przyspieszyły. Powołuje się również na praktykę stosowania amnestii w Niemczech nazistowskich i wysuwa się tezę, że

skrajne nadużywanie państwowych organów ścigania pociąga za sobą najczęściej zatracenie umiaru w zakresie stosowania amnestii⁴. [...] Można przypuszczać, że to właśnie amnestie umożliwiają władzy stosowanie surowego postępowania w zakresie prawa karnego⁵. [...] W okresach niepokojów politycznych [pisze dalej Klaus Marxen] zachwiane w swej pozycji siły polityczne dążyły do wykorzystania amnestii jako środka do rozszerzenia i ugruntowania swej władzy⁶.

Dlatego też zaleca on wypracowanie takiego systemu przepisów dotyczących amnestii, które byłyby barierami uniemożliwiającymi rozwój tego rodzaju tendencji. Czynnione w związku z tym poszukiwania kryteriów ograniczających amnestię skierowane są głównie na wyszukanie bądź też utworzenie takich kryteriów prawnych, które wiązałyby ustawodawcę w sprawach dotyczących amnestii. To, co ma charakteryzować owe kryteria, nie dotyczy raczej treści rzeczowej: wysuwany jest np. postulat zakazu wykorzystywania amnestii przez polityków jako swego przywileju lub zakazu nierównego traktowania w formie selektywnego amnestionowania politycznego; podnosi się też sprawę ograniczeń wynikających z obowiązku wykonywania karalności przez państwo, co oznacza wyłączenie pewnych czynów z amnestii. Kryteria te ukierunkowane są często na takie kompleksy zagadnień, gdzie rozstrzygnięcia nie są bynajmniej łatwe. Ich problematyczność — mogąca u kogoś niezbyt dobrze zorientowanego w kulturze konstytucyjnej Republiki Federalnej budzić zdziwienie — wypływa przede wszystkim z tego, że polityczne kryteria legalności poddawane są na samym wstępie natychmiastowej reglamentacji prawnej. Stwierdzana często w RFN, nierzadko również krytykowana tendencja do ujmowania polityki w system reglamentacji prawnej przejawia się także w odniesieniu do zagadnień amnestii. Następstwa takiego podejścia do zagadnienia przedstawione zostaną pokrótce w zakończeniu referatu.

Tymczasem zaś będzie chodziło o przedstawienie politycznych kryteriów amnestii. Wobec tego, że w naukach politycznych nie uwzględniano do tego czasu badań praktycznych, podjęta zostanie próba zrekonstruowania kryteriów prawnych na podstawie przebiegu de-

⁴ Tamże, s. 6.

⁵ Tamże.

⁶ Tamże, s. 3.

bat dotyczących amnestii w RFN, a więc na podstawie studium konkretnej sprawy. Do tego celu wybrana została debata z grudnia 1982 r., która miała miejsce w parlamencie krajowym w Hesji i dotyczyła projektu ustawy o amnestii, zgłoszonego przez partię Zielonych w związku ze wspomnianym już konfliktem wywołanym budową pasa startowego West w porcie lotniczym we Frankfurcie n. Menem. Wybór wydaje się być właściwy, ponieważ wspomniana debata zawiera bardzo wiele aspektów argumentacyjnych powtarzających się stale w innych debatach i dlatego mogących być uznanymi za typowe. Poza tym umożliwia ona konstrukcję różnych typologii amnestii, z których wynikają specyficzne problemy legitymacji. Można przy tym naświetlić, przynajmniej ukazać w zarysie znaczenie amnestii w aspekcie polityczno-prawnym oraz skonfrontować je z próbami zawężonego ich ujmowania, szczególnie od strony teorii prawa karnego.

Jeżeli prawdą jest, że amnestie stanowią próbę przetworzenia tego, co wiąże się z przełomami historycznymi, to zamierzona rekonstrukcja debaty wymaga naszkicowania konfliktu, który ma zostać przetworzony. Zostanie to uczynione zaraz na wstępie (II A). Następnie wyznaczona zostanie na tle typologii znanych z historii fenomenów amnestii specyfika fenomenu heskiego (II B). W ostatniej części wyłożone zostaną kryteria legitymacyjne, do których odwoływano się w debacie (II C).

II

A. Debata w parlamencie krajowym Hesji nad amnestią spowodowana została gwałtownymi wystąpieniami protestacyjnymi wywołanymi planowaniem, a później realizacją rozbudowy portu lotniczego Ren-Men we Frankfurcie n. Menem: Chodziło o dodatkowy pas startowy (pas startowy „18-West”) długości 4 km i szerokości 45 m; tylko o pas startowy, a nie pas do lądowania, ponieważ lądowanie było wykluczone z powodu bliskości gór Taunus. Zamierzenie to, podobnie jak i inne wielkoprzemysłowe przedsięwzięcia w Republice Federalnej Niemiec, np. elektrownie atomowe, zakłady regeneracji substancji jądrowych, obiekty w portach lotniczych w Hamburgu i Monachium, stały się symbolem „oporu wzburzonych grup mniejszościowych społeczeństwa przeciwko państwu”⁷.

Plany budowy pasa startowego „West”, sięgające wstecz do po-

⁷ U. Wesel, *Zur Verfassungsmäßigkeit der Volksbegehrens gegen den Bau der Startbahn West* (O konstytucyjności inicjatywy ludowej przeciwko budowie pasa startowego West), „Kritische Justiz” („Sądownictwo Krytyczne”) 1982, z. 2, s. 117.

łowy lat sześćdziesiątych, napotykały od początku na opór wielkiej liczby obywateli. Już w roku 1965 powstała lokalna „wspólnota interesów dla zwalczania hałasu na lotniskach”. Było to w czasie, „gdy wielu uważało jeszcze, że problem ochrony krajobrazu i środowiska jest rzeczą romantyków i ludzi nie mających zaufania do postępu naukowo-technicznego”⁸. W roku 1965 firma Frankfurter Flughafen AG wystąpiła do rządu krajowego Hesji z odpowiednim wnioskiem. Uruchomione na skutek tego postępowanie dotyczące udzielenia zezwolenia przebiegało w dwóch etapach. W roku 1966 rząd krajowy udzielił tzw. zezwolenia w zakresie prawa komunikacji lotniczej. W roku 1968 heski minister gospodarki, po przeprowadzeniu licznych szczegółowych konsultacji z przedstawicielami okolicznych powiatów i gmin oraz z zainteresowanymi właścicielami gruntów, wydał tzw. decyzję stwierdzającą istnienie planu, uprawniającą do rozpoczęcia prac budowlanych, a jednocześnie będącą sygnałem do wystąpienia stron na drogę sądową. W styczniu 1982 r., po pięciu aktach, w których ulegały zmianie orzeczenia sądów, rząd krajowy Hesji okazał się zwycięzcą. Pierwsze cztery akty rozegrały się na scenie sądów administracyjnych. Pierwszy akt zakończył się „już” po dwóch latach. Kilka gmin i osób prywatnych odniosło zwycięstwo na tym etapie. W 1970 r. Trybunał Administracyjny Hesji unieważnił decyzję pierwszą, stwierdzającą istnienie planu, z powodu nieprawidłowości w postępowaniu. Wszystko zaczęło się od nowa. W roku 1971 minister gospodarki wydał nową decyzję. I znów wystąpiła przed sądem wielka liczba miast, gmin, jeden powiat i ok. stu osób prywatnych. Rozpoczął się właściwy proces frankfurckiego portu lotniczego, który trwał 10 lat.

Faza druga. Znowu wypływają nieprawidłowości proceduralne: prowadzą one do unieważnienia decyzji w 1972 r. przez sąd administracyjny w Darmstadt, jako pierwszą instancję, a w roku 1973 w drugiej instancji — przez Trybunał Administracyjny Hesji. Tym razem jednak rząd nie ustępował. Wytoczył sprawę w trzeciej instancji przed Federalnym Sądem Administracyjnym w Berlinie, gdzie przyznano mu rację. Orzeczenie Sądu Federalnego stwierdzało, że w pierwszym wyroku w sprawie portu lotniczego nie było błędów proceduralnych. Roszczenia przeciwników oddalono. Trybunał Administracyjny Hesji miał zbadać, czy nie było innych uchybień, naruszenia przepisów o ochronie środowiska naturalnego i czy uciążliwości powodowane przez hałas nie są zbyt duże.

To zainicjowało fazę trzecią. Szło o rozstrzygnięcie ostateczne. Po przeprowadzeniu wszystkich zaleconych badań Trybunał Administra-

⁸ D. Deiseroth, *Das Volksbegehren gegen die Starbahn „18-West“* (Inicjatywa ludowa przeciwko pasowi startowemu „18-West“), „Demokratie und Recht“ („Demokracja i Prawo“) 1983, z. 2, s. 123.

cyjny Hesji wydał kolejny wyrok w 1976 r. Stroną wygrywającą byli znów przeciwnicy portu lotniczego. W orzeczeniu stwierdzono, że utrudnienia wywołane przez hałas byłyby zbyt duże. Rząd krajowy wystąpił ponownie z odwołaniem do Federalnego Sądu Administracyjnego. I tym razem również odniósł sukces. W uzasadnieniu zwrócono uwagę heskiemu Trybunałowi Administracyjnemu, że nie rozważył wystarczająco dokładnie, czy nie należy się pogodzić z uciążliwościami wywołanymi przez hałas z uwagi na rosnące potrzeby komunikacji lotniczej.

Faza czwarta: Trybunał Administracyjny Hesji spowodował zbada-
nie okoliczności i wydanie orzeczenia. W październiku 1980 r. zadecy-
dował: zezwala się na budowę pasa startowego. Jest on konieczny ze
względu na zwiększony ruch lotniczy. Interesy tych, którzy odczuja
uciążliwość hałasu, muszą ustąpić wobec powyższego. Skargi miasta
Mörfelden-Walldorf i gminy Büttelborn zostały ostatecznie oddalone.
Było to zdecydowane zwycięstwo rządu krajowego⁹. Przeciwnicy roz-
budowy portu lotniczego postanowili jednak jeszcze w ostatniej chwili
udaremnić budowę pasa startowego. Zdołali w międzyczasie zorgani-
zować szeroki ruch społeczny na terytorium Renu-Menau. Uczestnicy
rekrutowali się ze wszystkich partii politycznych tego regionu. Pod-
jęli oni próbę niedopuszczenia do wykonania planów przez odwołanie
się do zasady bezpośredniego stanowienia prawa przez naród (art. 116
konstytucji Hesji). Pierwszy etap realizacji tego zamierzenia stanowi
tzw. inicjatywa ludowa (*Volksbegehren*). Musi ona poprzedzić referen-
dum, będące właściwym aktem stanowienia prawa przez naród. Wy-
rażenie inicjatywy ludowej powinno być potwierdzone podpisami jed-
nej piątej liczby obywateli uprawnionych do głosowania. Inicjatorzy
pokonali tę przeszkodę, którą stanowiło zebranie prawie 120 tys. pod-
pisów, bez trudu. W ciągu niespełna pół roku zebrali ok. 220 tys. pod-
pisów i w listopadzie 1981 r. przekazali listy kompetentnemu krajo-
wemu kierownikowi ds. wyborów. Samo referendum poprzedza jeszcze
tzw. **wstępna ocena** projektu ustawy pochodzącego od narodu (*Vor-
prüfung des Volksgesetzentwurfes*), która musi być dokonana przez rząd
krajowy. Postępowanie to ma za zadanie stwierdzić, czy projekt ów
nie jest sprzeczny z konstytucją. Jeszcze w listopadzie 1981 r. rząd
krajowy Hesji odmówił wszczęcia dalszego postępowania, uzasadnia-
jąc odmowę sprzecznością przedłożonego projektu ustawy z konstytu-
cją. W uzasadnieniu stwierdzano, że projekt naruszał kompetencje usta-
wodawcze Federacji, ponieważ ustawodawcy heskiemu nie przysługują
w ramach państwa związkowego żadne kompetencje dotyczące prawa
komunikacji lotniczej. Od rozstrzygnięcia tej treści przysługuje prawo
wniesienia skargi już tylko do heskiego krajowego sądu konstytucyj-

⁹ Wesel, *op. cit.*, s. 117—118.

nego — Trybunału Państwowego w Wiesbaden. Tam też rozegrał się ostatni, piąty akt: krajowy sąd konstytucyjny odrzucił w styczniu 1982 r. zażalenie wniesione przez przeciwników budowy pasa startowego. Główny punkt uzasadnienia stwierdzał, że ustawodawca heski nie posiada w tym zakresie kompetencji ustawodawczych. Postępowanie dotyczące inicjatywy ludowej zostało wstrzymane. Oznaczało to niepowodzenie próby wycofania przez zwierzchność, jaką stanowi naród, części władzy zwierzchniej powierzonej specjalnym organom ustawodawczym, władzy wykonawczej i sądownictwu, by ją sprawować na własną odpowiedzialność. Konflikt ten, symbolizujący ze wszech miar wewnątrzpolityczną sytuację RFN, posiada dwa wymiary, które znajdowały się w centrum zainteresowania zarówno w czasie sporów o planowanie i budowę wymienionego obiektu, jak i w okresie zabiegów o ustanowienie amnestii.

Jeden z tych wymiarów dotyczył (i dotyczy jeszcze dziś) racjonalności projektu budowy, związanych z nim rezultatów ekonomicznych oraz jego wpływu na środowisko naturalne w bardzo już pod tym względem obciążonym rejonie Menu-Renu. Oceniając przebieg procesu z punktu widzenia treści politycznych i doświadczeń zebranych w czasie kontaktów z urzędami, biurokracją w zakresie planowania i wreszcie z wybranymi deputowanymi, trzeba stwierdzić, że przejawia się tutaj dogłębna nieufność do rozstrzygnięć podejmowanych przez wybranych reprezentantów, którym wraz z przebiegiem procesu odmawiano coraz bardziej zdecydowanie dobrej woli i zdolności reprezentowania interesów oraz skutecznej kontroli działalności biurokracji planowania w zakresie gospodarki prywatnej i państwowej. Dla wszystkich stało się oczywiste, że ich nadzieje na uzyskanie ludzkich warunków pracy i egzystencji poświęcone zostały na rzecz „realnych sytuacji przymusowych” o charakterze ekonomiczno-technicznym¹⁰.

Drugi wymiar konfliktu uwidacznia środki i formy akcji protestacyjnych w polityce. Problematyczne okazało się zarówno zachowanie rządu krajowego w okresie zbierania podpisów dokumentujących inicjatywę ludową, jak i jego dążenie do stwarzania faktów dokonanych podczas toczącego się przed Trybunałem Państwowym postępowania odwoławczego, kiedy to zaczęto wyrąbywać fragment lasu, który postanowiono poświęcić na budowę pasa startowego. Dopiero na skutek spektakularnej interwencji prezydenta heskiego Trybunału Państwowego w roku 1981, strzegącego prestiżu rządu krajowego w obliczu mającego zapaść wyroku, powstrzymano czasowo karczowanie. Postępowanie rządu krajowego roznieciło jeszcze bardziej za-

¹⁰ Deiseroth, *op. cit.*, s. 123.

rzewie protestu i spowodowało zaistnienie aktów przemocy, w szczególności w czasie konfliktów z policją jesienią 1981 r. Obok demonstracji przebiegających w spokoju, kiedy obie strony przestrzegały wzajemnie zasad integralności, występowały formy brutalnego gwałtu, polegającego na burzeniu ogrodzeń i walce wręcz, przede wszystkim z policją. Działo się to nie tylko poza miastem — w „lasku”, lecz również w miastach — w czasie demonstracji lub bezpośrednio potem, szczególnie zaś we Frankfurcie n. Menem (w Blanke). Przestało funkcjonować porozumienie między przeciwnikami budowy pasa startowego a policją, przestrzegane dotąd przez dłuższy czas celem zapobieżenia czynom gwałtownym. Opierając się na samokrytycznych wypowiedziach w licznych dyskusjach, jak również na starających się zachować obiektywizm sprawozdaniach w środkach przekazu nie udało się dotychczas zrekonstruować łańcucha przyczyn, co pozwoliłoby na sformułowanie jednoznacznego, nie budzącego wątpliwości oskarżenia. Przewód sądowy odsłonił spiralę rozgoryczenia, również nienawiści, gwałtownych czynów, których winni byli tak demonstrujący, jak i policja. W atmosferze wytworzonej przez taką sytuację odbywały się jesienią 1982 r. wybory do parlamentu krajowego Hesji. Wydawało się, że prawniczy sukces heskiego rządu krajowego okaże się dla niego pyrrusowym zwycięstwem w polityce; wszyscy liczyli się z nieuniknioną porażką SPD w wyborach. Zmiana rządu wydawała się tak samo pewna, jak jednoczesne wzmocnienie pozycji Zielonych, będących jedyną partią zwalczającą w skali krajowej budowę pasa startowego. Właśnie w tych wyborach udało się im po raz pierwszy wejść do parlamentu krajowego Hesji. Jednak rząd krajowy, utworzony w tym czasie tylko przez SPD, ku ogólnemu zdziwieniu utrzymał się po wyborach. Jego długoletni partner koalicyjny — FDP opuścił stanowiska rządowe latem 1982 r., tuż przed manewrem dokonanym w Bonn. SPD zawdzięczała to zmianie rządu w Bonn na korzyść CDU/CSU i FDP, a przede wszystkim sposobowi, w jaki zmiana ta została przeprowadzona. SPD pozyskała niespodziewanie sympatię wyborców, co utrzymało oczekiwany spadek punktów procentowych w umiarkowanych granicach. „Współczucie” okazane popularnemu w swoim czasie konclerzowi federalnemu Helmutowi Schmidtowi, zmuszonemu później do ustąpienia na skutek wotum nieufności ze strony CDU/CSU i FDP, zapewniło heskiej SPD pozycję w rządzie krajowym, chociaż początkowo tylko w charakterze prowadzącego rokowania. Ruchy społeczne przyczyniły się do podniesienia na forum parlamentu jednego tylko problemu — frakcja Zielonych przedłożyła w grudniu 1982 r., w pierwszym miesiącu obecności w parlamencie projekt amnestii, dotyczący osób, którym groziły sankcje za

udział w akcjach protestacyjnych przeciwko budowie pasa startowego.

W uzasadnieniu mówi się, że ze względu na wszystkie powikłania i komplikacje, jakie wynikły w następstwie akcji protestacyjnych wywołanych budową pasa startowego „18 West”, należy zapalić światło sygnalizacyjne, wskazujące drogę do przywrócenia pokoju społecznego; partia Zielonych jest zdania, że rozwiązania konfliktów społeczno-politycznych nie wolno pozostawić wymiarowi sprawiedliwości.

B. Projekt przedłożony przez partię Zielonych przewidywał darowanie kary za wszystkie „czyny karalne” popełnione w chwili ogłoszenia amnestii w Hesji w związku z akcjami protestacyjnymi przeciwko budowie pasa startowego „18 West” na lotnisku we Frankfurcie n. Menem. W sformułowaniu tym zwraca natychmiast uwagę okoliczność, że projekt amnestii nie wyklucza żadnego rodzaju czynu karalnego i biorąc pod uwagę ewentualny dzień ogłoszenia amnestii, postuluje objęcie nią również czynów popełnionych w przyszłości. Z obu względów są to raczej momenty niezwykle. Na czym polega jednak ta niezwykłość? Ostatecznie, ogłasza się przecież po zakończeniu wojen (wojen domowych), jak dowodzi tego ostatnio przykład Nikaragui, amnestie bądź propozycje amnestii mającej bardzo szeroki zasięg. Przykład ten przypomina natychmiast o konieczności różnicowania sytuacji politycznych i socjalnych, w których rodzą się amnestie.

1. Pod tym względem jest tutaj miejsce na różne typologie amnestii, które można określić jako produkty systematyzacji amnestii — fenomenów w świetle doświadczeń. Zostaną one zarysowane w skrócie w dalszym ciągu wywodów, celem uwypuklenia specyfiki fenomenu heskiego. Uwzględniając systematykę, przejdziemy od wielkich przełomów historycznych do kryzysów częściowych, jakie powstają w społeczeństwach.

Po wojnach (wojnach domowych) ogłaszane bywają często tzw. amnestie pacyfikujące (*Befriedungsamnestien*). Mają one na celu odsuniecie w przeszłość tego, co wydarzyło się przed ich ogłoszeniem, aby przerwać pamięć o tym i usunąć elementy dzielące społeczeństwo. Amnestia ta ma w dosłownym znaczeniu zabezpieczyć najbardziej żywotne interesy, mianowicie możliwość przetrwania. Amnestia spełnia tu rolę wkładu w wywalczenie pokoju, umożliwiającego przejście do wzajemnie akceptowanych form walki politycznej i prowadzącego do nowego historycznego kompromisu, którego wyrazem staje się utworzony ustrój. Do osiągnięcia tego stadium potrzebne jest w zasadzie ogólnonarodowe porozumienie, jeśli ma być wyclu-

czona ewentalność, że prawo do egzystencji jakiejś grupy społecznej z góry zostanie uszczuplone, co mogłoby się okazać utajonym stałym zagrożeniem nowo utworzonego systemu politycznego. Bez względu na konieczność jest przy tym również „niepamiętanie” o największych nawet brutalnościach, jeżeli chce się doprowadzić do osiągnięcia porozumienia. Jeżeli brak jest tego rodzaju woli osiągnięcia porozumienia narodowego, to każda amnestia okaże się bezowocna — w najlepszym przypadku możliwe będzie jedynie zawieszenie broni. Jeżeli zaś porozumienie w ogóle nie dojdzie do skutku, wtedy na nowym systemie ciążyć będzie wciąż niebezpieczne dziedzictwo przeszłości. Spowoduje ono, że podziały uważane za historycznie przewyciężone będą się pogłębiać i doprowadzą do rozpadu chorego organizmu, w następstwie czego do kultury politycznej kraju przeniknie stale działająca trucizna. Jest oczywiste, że amnestie, będące częścią procesu normalizacji społecznej, nie dają nigdy czegoś więcej, niż nadzieję; źródłem jej jest „niepamiętanie”, do którego wszyscy zostali w końcu zobowiązani, co w rezultacie stwarza możliwość ustanowienia bardziej znośnych form współistnienia. Z tych to właśnie względów amnestie oznaczają zawsze ryzyko w momencie ich ogłoszenia. O legalności amnestii pacyfikującej stanowi kompromis historyczny, osiągnięty ponownie w drodze walki oraz nowy kształt ustrojowy.

Tak zwana amnestia zamykająca okres wyjątkowy (*Schlußstrich-amnestie*) dotyczy zasadniczo wyjątkowych sytuacji bytowych, klęsk, np. dramatycznych sytuacji w zaopatrzeniu, klęski głodu. W tych wypadkach należy przyznać słuszość starej maksymy, mówiącej, że nędra nie przestrzega przykazań i należy unikać piętnowania karami, mogącymi zaważyć na przyszłości, ewentualnie kary takie darować. Funkcja pacyfikująca tego rodzaju amnestii jest tak samo ewidentna, jak i ich konieczność, dlatego też nie wiążą się z nimi poważniejsze problemy o charakterze politycznym.

2. Oba wymienione typy amnestii uwzględniają sytuacje wyjątkowe pod względem politycznym i socjalnym, dotyczące w zasadzie całego społeczeństwa, dla których nie istnieją regulacje normalne, bądź też nie są efektywne. Jeżeli zjawiska wykraczające poza normy wykazują tendencje do przenikania struktur organizujących daną społeczność, to oddziaływanie typów amnestii, o których będzie mowa niżej, skierowane jest na wyrównanie pozostałych deformacji socjalnych, politycznych, kulturalnych w obrębie danej struktury częściowej, która składa się na rzeczywistość społeczną w swym całościowym kształcie uporządkowaną przy pomocy efektywnych norm. Tak zwana amnestia jubileuszowa, ogłaszana np. z okazji dnia urodzin cesa-

rza lub dnia konstytucji, nawiązuje do najbardziej różnorodnych wydarzeń politycznych i społecznych. Amnestia tego typu uzyskuje legitymację przez powołanie się na prawo udzielania łaski przez panującego. W państwach o ustroju demokratycznym jest ona pozbawiona związku z osobowością i uległa uprzedmiotowieniu; z tego też powodu amnestii tej odjęta została świadomie symbolika władztwa. Legitymująca moc tej symboliki została w RFN całkowicie wyczerpana.

Praktycznie najczęstsze zastosowanie znajdują tzw. amnestie korygujące prawo. Dotyczą one dwóch stanów faktycznych wynikających z różnych sytuacji społecznych, których rozróżnienie nie zostało w literaturze niemieckiej dotychczas dostatecznie wyrażnie zaznaczone. Tak zwane czyste amnestie reformujące, jak np. dekryminalizacja w dziedzinie polityki prawa karnego, ale np. także homoseksualizm, dotyczą norm, które odczuwane były jako przestarzałe i wreszcie poddane zostały reformie w wyniku walki prowadzonej przez zainteresowanych. Właściwość legitymacyjna tych amnestii wynika z treści wywalczonej reformy. Postępowanie, które oceniane było kiedyś jako nieprawne, zyskuje prawność, legalność po ogłoszeniu amnestii. Ludzie wyizolowani dawniej z ogółu społeczności uzyskują przynależność do zdefiniowanego na nowo stanu normalnego. Amnestia, której towarzyszy reforma, stanowi potwierdzenie wiarygodności istniejącego systemu politycznego, jego zdolności do wprowadzania potrzebnych zmian. Amnestionowani otrzymują wtedy satysfakcję, że w aspekcie historycznym słuszność była po ich stronie. Zapomnienie (niepamiętanie jest w tej sytuacji możliwe do zaakceptowania przez amnestionowanych pod warunkiem, że dawna deformacja prawa nie utrwaliła rozbieżności poglądów na temat politycznych form współżycia, że rozbieżność ta nie zdążyła przeniknąć całego systemu stosunków politycznych. Jeżeli kwestia ta w odniesieniu do konkretnych zachowań, ulegających w wyniku reformy normalizacji, nie stanowi w aspekcie historycznym problemu (ogłaszanie amnestii wraz z ustawami o reformie prawa karnego stało się w tej dziedzinie prawie rutyną), to ostre spory wywołują amnestie dotyczące czynów, które zarówno przed, jak i po ogłoszeniu amnestii oceniane są jako łamanie prawa, a miały miejsce właśnie w czasie walki o ustanowienie amnestii; dotyczy to np. deliktów przeciwko integralności osobistej lub cielesnej albo też przeciwko własności.

Dla wyraźniejszego wyodrębnienia tego szczególnego rodzaju kompleksu stanów faktycznych proponuję wprowadzić pojęcie amnestii normalizujących. Problematyka ich polega przede wszystkim na wykazaniu ich związku z reformami treści, będącymi kontynuacją rozwoju kultury politycznej w ramach danego ustroju. Następnie cho-

dzi o takiego rodzaju zabezpieczenie, które gwarantowałoby, że amnestionowanie czynów nie wywołujących ogólnego potępienia zarówno przed, jak i po ogłoszeniu amnestii (ponieważ w zasadzie każdy, również i ten, kto popełnił czyn karalny, powinien mieć zapewnioną ochronę przed deliktami godzącymi w jego osobę czy własność) nie będzie groziło zburzeniem podstaw stanu normalności. Celem amnestii normalizującej jest m. in. przywrócenie w społeczeństwie pierwotnego znaczenia normom prawnym, które uległo zachwianiu w czasie ostrego kryzysu socjalnego.

Ogłoszenie amnestii wymaga każdorazowo konkretnej w aspekcie historycznym odpowiedzi na pytanie, czy można będzie pogodzić wymagany konsens ustrojowy z żądaniem pryncypialnego przestrzegania prawa. Nie jest to bynajmniej przypadek, że właśnie ta kwestia stanowi najczęściej punkt sporny w debatach dotyczących amnestii. Albowiem w wypadkach, gdy ktoś na skutek silnie odczuwanych subiektywnie przykrych doświadczeń dąży — lub sądzi, że powinien dążyć — do wyswobodzenia się z tej sytuacji przez zastosowanie takich form sprzeciwu, które jako takie nie są celem reformy, ten łatwo może dojść do subiektywnego wniosku, że cały system prawny oraz system polityczny, które w pewnych przypadkach wnoszą przeszkody na drodze jego dążeń, są skorodowane i zasługują na zlikwidowanie. Ta właśnie problematyka oraz jej dynamika psychosocjalna stanowiły w ostatnim okresie w kontekście legitymacji politycznej sprzeciwu cywilnego przedmiot szeroko zakrojonych rozważań¹¹. Wysuwa się tam żądanie samodyscypliny, a jako podstawę umożliwiającą jego realizację wskazuje się taką postawę, która dopuszcza posługiwanie się instrumentem sprzeciwu cywilnego, uznanego, zgodnie z definicją, w takim stopniu za łamanie prawa, żeby konsens podstawowy mógł zostać zachowany i żeby obecny był w odczuciu publicznym. Poprzez takie elementy, jak ograniczone naruszenie prawa, zakaz poszkodowania przeciwnika, wymaganie bezwarunkowej jawności postępowania oraz gotowość ponoszenia sankcji osiągnie się właśnie, obok innych celów, uznanie zasadniczej legalności istniejącego porządku ustrojowego i zachowanie jego prestiżu. Tej niezwykle zasadniczej debacie wokół dialektyki środków i celu towarzyszy świadomość, że środek, którym posługuje się działający,

¹¹ U. K. Preuss, *Politische Verantwortung und Bürgerloyalität. Von den Grenzen der Verfassung und des Gehorsams in der Demokratie* (Odpowiedzialność polityczna i lojalność obywateli. O granicach konstytucji i posłuszeństwa w demokracji), Frankfurt n. Menem 1984; D. Rucht, *Recht auf Widerstand? Aktualität, Legitimität und Grenzen „zivilen Ungehorsams“* (Prawo do oporu? Aktualność, legalność i granice sprzeciwu cywilnego), „Demokratie und Recht“ 1983, z. 2, s. 123–143.

nie pozostaje bez wpływu na niego samego: odciska on piętno na jego osobowości. Zagadnienie legitymacji amnestii w odniesieniu do czynów, w których przekroczone zostają aprobowane przez prawo formy walki politycznej, jest rzeczywiście problematyczne. Albowiem, rozważając to zagadnienie w perspektywie amnestionowanego, nie można mieć pewności, że efektem amnestii będzie ograniczenie środków walki w zasadzie do takich tylko, które znajdują powszechną aprobatę. Również więc w odniesieniu do tego konfliktu należy stwierdzić: dla stron zainteresowanych amnestie stanowią zawsze ryzyko, któremu towarzyszyć musi nadzieja z obu stron i które nakłada swą cenę na wszystkich uczestników. Kto trwa w przekonaniu, że w sytuacjach kryzysu socjalnego, politycznego, kulturalnego nie będzie mógł tej ceny zapłacić, utrudnia stale powracający proces odnawiania podstawowego konsensu i pozostawia pole dla rozwoju procesów niezgody społecznej.

C. Projekt amnestii, który dyskutowany był w parlamencie Hesji i nie doszedł do skutku, dotyczył bez wątpienia przypadku amnestii normalizującej. Jeśli nawet przyjąć, że uczestnicy debaty nie uświadamiali sobie tego w pełni, to konkretna argumentacja świadczy o tym, że przynajmniej intuicyjnie ujmowali w formę specyficznej problematyki tego typu amnestię. Proponujemy przeprowadzić rekonstrukcję debaty¹² na podstawie własnej systematyki, która powinna ułatwić zarówno prezentację, jak i zrozumienie zagadnień w ich wzajemnym kontekście.

1. To, że amnestia jest instrumentem o charakterze polityczno-konstytucyjnym, było jasne od początku debaty. Przedstawiciele Zielonych określili projekt jako zapowiedź umocnienia demokracji¹³; dowodzili, że przyczyni się on do odbudowania wśród szerokich kręgów ludności utraconego zaufania do funkcjonowania demokracji w Hesji¹⁴. Również krytycy podkreślali, że legitymację dla amnestii można tylko ujmować jako „kontynuację racjonalnego rozwoju naszego życia w istniejącym ustroju”¹⁵. Potwierdzenie faktu, że ustawodawstwo dotyczące amnestii wykracza poza ramy normalnych rozstrzygnięć politycznych, wyczuwa się również w wypowiedzi heskiego ministra spra-

¹² Przytoczone niżej cytaty wzięte zostały z protokołów parlamentu Hesji: *Protokolle des Hessischen Landtages, 10 Wahlperiode, 3. Sitzung vom 16. Dezember 1982* (Protokoły Landtagu Heskiego 10 kadencji, posiedzenie 3 z 16 grudnia 1982 r.), s. 130–161; *Gesetzentwurf der Fraktion der Grünen für ein Straffreiheitsgesetz* (Projekt ustawy frakcji Zielonych dotyczący amnestii), Hess.Ldtg.Drs. (Druki Landtagu Heskiego) 10/46.

¹³ *Protokolle des Hessischen...*, s. 134, wypowiedź Brücknera.

¹⁴ Tamże, s. 132, tenże.

¹⁵ Tamże, s. 134, wypowiedź Kocha.

wiedliwości, który podkreślił, że amnestia stanowi zawsze „naruszenie ściśle określonych kompetencji organów konstytucyjnych”, z czego wynika, że trzeba ją stosować nadzwyczaj ostrożnie i oszczędnie¹⁶”. Stwierdzenie to jest godne uwagi przede wszystkim dlatego, że gorące dyskusje, jakie toczyły się w parlamencie heskim nad kompetencjami kraju związkowego w sprawie projektu amnestii, przesłoniły zupełnie świadomość tego faktu. Krytycy amnestii z SPD i CDU powołują się — bez brania pod uwagę jakichkolwiek innych okoliczności — na poglądy nauk prawnych i na podstawie ostatecznych przypadkowych skutków amnestii wnioskuje formalnie o jej wewnętrznej naturze prawnej¹⁷: zależnie od charakteru postępowania kwalifikują ją oni jako ustawodawstwo mieszczące się w zakresie materialnego prawa karnego, procedury prawa karnego lub prawa karnego wykonawczego i przyporządkowują ją odpowiednio do podziału ustawodawstwa w państwie związkowym¹⁸. To, że w tym wypadku chodzi o akt polityczno-prawny heskiego suwerena, występującego na rzecz swego demokratycznego ustroju wewnętrznego, nie jest eksploatowane nawet przez rzeczników projektu¹⁹, podobnie jak i w innych pozycjach literatury zajmującej się konstytucją i prawem karnym nie udaje się skonstruować przejścia od płaszczyzny zjawisk do istoty amnestii. Na pogłębienie tego zagadnienia brak tutaj, niestety, miejsca.

2. Krytycy ze strony SPD i CDU podnieśli m. in. i ten zarzut, że protest przeciwko budowie pasa startowego ciągle jeszcze trwa, punktem zaś wyjścia dla pacyfikacji sytuacji, uwzględniając przyczyny leżące u podłoża konfliktu, mogłoby dopiero być, ich zdaniem, zakończenie sporu. Była to według nich po prostu „przesłanka logiczna”²⁰. Wskazywali przy tym na okoliczność, że przeciwnicy nie okazywali w dalszym ciągu gotowości aprobowania inwestycji, jak też nie zamierzali respektować rozstrzygnięcia podjętego przez parlamentarną większość.

Wniosek w sprawie amnestii, z którym wystąpiła frakcja Zielonych, domagał się, oczywiście, przywrócenia stanu z okresu przed przystąpieniem do realizacji inwestycji²¹, zarzut zaś dotyczący dostrzeżonego dopiero w czasie debaty braku zakończenia konfliktu odrzucony został

¹⁶ Tamże, s. 148, wypowiedź Günthera.

¹⁷ Tamże, s. 12, wypowiedź Herzoga.

¹⁸ Tamże, s. 135, wypowiedź Kocha; s. 148, wypowiedź Günthera; s. 150, wypowiedź Starzachera.

¹⁹ Tamże, s. 141 i n., wypowiedź Kerna.

²⁰ Tamże, s. 135, wypowiedź Kocha.

²¹ Tamże, s. 133, wypowiedź Brücknera.

przez jednego z przedstawicieli Zielonych z uzasadnieniem, że nie jest to bynajmniej warunek konieczny, gdyż protest jest w pełni legalny²². W ten sposób starano się zapewnić dla wniosku siłę przebicia od strony merytorycznej, natomiast frakcje SPD i CDU starały się osłabić ten argument, dowodząc, że nie zachodzi konieczność rewizji dokonanego już rozstrzygnięcia ani konieczność jakiegokolwiek reformy²³.

3. W taki sposób doszło do tego, że centralnym punktem debaty stała się właściwie legalność zasady większości bądź też legalność protestu obywateli przeciwko rozstrzygnięciu podjętemu przez większość parlamentarną.

Rzecznicy amnestii widzieli w niej sygnał zachęcający do czynów niegwałtownych²⁴. Widzimy więc, że pojmowano amnestię jako przyczynek do uregulowania form protestu i walki. Powołując się na wypowiedzi filozofa Roberta Spaemanna, oponenti podnoszą kwestię granic zasady większości; granice takie mają tutaj właśnie służyć za podstawę legitymacji amnestii:

Legitymizm państwa i obowiązek lojalności obywatela nie są bezwarunkowe i nieograniczone. Nie można oczekiwać, żeby ktokolwiek akceptował rozstrzygnięcia większości, jeśli jest przekonany, że spowodują one śmierć lub poważnie zaszkodzą zdrowiu jego dzieci²⁵.

Przeciwko temu właśnie pogładowi kierują się zastrzeżenia krytyków z SPD i CDU: Amnestia zakłada istnienie konsensu w sprawie legalności zasady większości²⁶. Podnoszenie doznań subiektywnych do rangi kryterium oceny rozstrzygnięć politycznych nie jest, ich zdaniem, właściwym miernikiem²⁷. Wprawdzie minister wyznań religijnych Krollmann, jedyny mówca w tej debacie ze strony przeciwników amnestii, zauważa, że uzasadnienie, które opiera prawność dokonanego przez większość rozstrzygnięcia jedynie na fakcie, że procedura została już przeprowadzona, „nie pomoże nam do znalezienia rozwiązania”²⁸. Następnie dodaje:

Powinniśmy uznać, że na samym początku nikt nie wyobrażał sobie — i sądzę, że nie mógł sobie wyobrażać — iż ten tak trudny proces dotyczący legitymacji mógłby być w ogóle potrzebny²⁹.

²² Tamże, s. 142, wypowiedź Kerna.

²³ Tamże, s. 155, wypowiedź Kurtha.

²⁴ Tamże, s. 134, wypowiedź Brücknera.

²⁵ Tamże, s. 157, wypowiedź Kerschgenssa, który cytuje tam Roberta Spaemanna z jego artykułu *Technische Eingriffe in die Natur als Problem der politischen Ethik* (Wkraczanie techniki do przyrody jako problem etyki politycznej).

²⁶ Tamże, s. 140, wypowiedź Krollmanna.

²⁷ Tamże, s. 138, tenże.

²⁸ Tamże, s. 137, tenże.

²⁹ Tamże.

Ale Krollmann nie próbował odpowiedzieć na pytanie, czy rozstrzygnięcia poza aspektem proceduralnym wymagają uzasadnienia merytorycznego, ani też nie sprecyzował bliżej, jakie skutki mogłoby mieć owo uważane przez niego prawie za naturalne, ale nie występujące po stronie rządu wyobrażenie o konieczności postępowania legitymacyjnego przy ocenie właśnie również i form protestu.

Koncepcja sprzeciwu cywilnego rozwinięta przez ruchy socjalne w RFN w oparciu o idee Mahatmy Ghandiego i Martina Kinga przewiduje — przy wykluczeniu wszelkiej przemocy fizycznej nawet w symbolicznej formie protestu — w razie zaistnienia określonych warunków złamanie zasady jako konieczne i możliwe do zaakceptowania. Tło tej akceptacji, która również w stosunku do ustawodawcy rozporządzającego większością nie oznacza posłuszeństwa ślepego, „autorytatywnego” lecz posłuszeństwo myślące, „normatywne”, było wielokrotnie opisywane³⁰ i tutaj nie będzie dla niego miejsca. To właśnie konsekwencje wynikające z takiego stanowiska odrzucają zdecydowanie przeciwnicy amnestii:

Gdybyśmy tutaj na zakończenie tego wszystkiego, co dzieje się przy pasie startowym i co wzywa nas do zaprowadzenia spokoju, zdecydowali się — stwierdził minister sprawiedliwości Günther — na ustanowienie takiego właśnie sygnału, to takie same problemy stworzyłyby wszystkie inne akcje — strajki okupacyjne, blokady dostępu do urzędów, jakimi rozporządzają amerykańskie lub niemieckie siły zbrojne. A do tego nie zamierzam dopomagać³¹.

Przeciwko możliwości instrumentalizacji cywilnego sprzeciwu skierowany jest też i następny zarzut:

Proszę się zastanowić — ostrzega deputowany SPD Kurth — że formy zaliczane do oporu bez użycia siły mogą być wykorzystane nie tylko na rzecz ruchu pokojowego i ochrony środowiska, lecz mogą posłużyć się nimi również inni, np. do wystąpień przeciwko obcokrajowcom³².

Ostrzega on przed stwarzaniem sytuacji sprzyjającej stosowaniu prawa pięści, co nie mieści się już w „dozwolonych ramach demokracji”³³.

Odpowiedź na zasadnicze pytanie, „jakie formy protestu powinny być dopuszczalne w państwie demokratycznym, jak daleko może pójść protest mniejszości”³⁴, skierowana jest jednoznacznie przeciwko rzecz-

³⁰ Preuss, *op. cit.*

³¹ *Protokolle...*, s. 149.

³² Tamże, s. 155.

³³ Tamże.

³⁴ Tamże, wypowiedź Kurtha.

nikom amnestii i określa następujące stanowisko: Nie dopuścimy tutaj do wyłomu prowadzącego do dalszych ustępstw, do „dalszego rozwoju podobnych form w życiu konstytucyjnym”. Konsens w tym zakresie nie może wchodzić w rachubę. W ten sposób odpada wraz z merytorycznym aspektem konfliktu dotyczącego pasa startowego również kwestia legitymacji amnestii, występująca w dyskusjach, których punktem centralnym były polityczne formy działania i protestu.

Zdecydowana wola nieudzielania za pośrednictwem amnestii jakiegokolwiek poparcia legitymującego ruchy socjalne, których problematyka weszła już na forum parlamentu, przejawia się wyraźnie w wystąpieniach opozycyjnej CDU:

„Nie chodzi mi tutaj w ogóle o pas startowy „West” — mówi deputowany Milde — musimy wszędzie, gdzie chodzi o egzystencję naszego [!] państwa praworządowego, stwierdzić kategorycznie, że nie ustąpimy ani na jotę³⁵.

Dlatego też należy wreszcie zakończyć wszelkie dyskusje na temat tego projektu, ażeby

nie stwarzać pozoru, że tego rodzaju projekt ustawy mógłby służyć pokojowi społecznemu, podczas gdy w rzeczywistości dyskutowanie go może stwarzać wrażenie, że ludzie łamiący prawo mają przecież troszeczkę racji w swym postępowaniu”³⁶.

Pod adresem SPD skierowana jest wreszcie krytyka drugiego przedstawiciela frakcji:

Jeśli SPD uzna, że ten z polityczno-prawnego punktu widzenia awanturniczy projekt ma prawo być dyskutowany, to stworzy w ten sposób daleko większe niebezpieczeństwo zamachu na zasady państwa praworządowego, niż uczynili to sami autorzy projektu swym postępowaniem³⁷.

I dalej:

Przez tego rodzaju politykę [ma na myśli pertraktacje z Zielonymi, jakie SPD podjęła na temat zasadniczej współpracy, a także narady w sprawie projektu amnestii — M.B.] daje SPD prawo reprezentacji nie tylko Zielonym, lecz także ich polityce. A to jest właśnie to, czego nie chcemy³⁸ (w protokole zanotowany jest okrzyk ze strony Zielonych — Brückner: Tak też zrozumieliśmy Was!). Zastwierdzenie projektu jako ustawy może równać się ustanowieniu prawa oporu³⁹.

³⁵ Tamże, s. 154.

³⁶ Tamże, s. 152, wypowiedź Mildego.

³⁷ Tamże, s. 145, wypowiedź Nassauera.

³⁸ Tamże, s. 146, tenże.

³⁹ Tamże, s. 146.

(w protokole zanotowano tutaj: Oklaski wśród CDU — długotrwałe okrzyki ze strony Schwalba-Hoth, Zieloni).

Z przebiegu debaty można łatwo wywnioskować, że integrowanie nowych ruchów socjalnych z systemem politycznym nie powinno się odbywać na płaszczyźnie parlamentarnej albo też że nie jest to w ogóle lub w każdym razie możliwe bez zmian dotychczasowych konwencji konstytucyjnych. W obronie „naszego” państwa praworządnego wywija się nawet ostrym mieczem prawa oporu, którego z taką zaciętością odmawia się ruchom socjalnym. Jeśli pominiemy wypadki polemiczne w tej debacie, to otrzymamy bardzo plastyczny przykład ilustrujący, jak za pośrednictwem projektu amnestii toczy się walka o dalsze kształtowanie życia konstytucyjnego, jakie pole zasięgu mogą nadać debacie polityczno-konstytucyjne skutki takiego rozwoju sytuacji. Osiągnięcie konsensu opartego na większości nie jest tutaj możliwe. I to jest właśnie przyczyna, dla której projekt musiał upaść już na tym etapie.

4. Pod adresem projektu wysuwano jeszcze różne inne zastrzeżenia. Twierdzono, że sięga on zbyt daleko, że proponuje amnestionowanie wszystkich, nawet najcięższych czynów karalnych. Podkreślano, że zgodnie z długą „prawidłową tradycją prawną” nie należy ze względów bezpieczeństwa prawnego ingerować w normy prawne, które należą do zasadniczych elementów współżycia ludzkiego. Do tych zasadniczych elementów należy właśnie nienaruszalność ciała ludzkiego oraz gwarancja własności. Podnoszono zarzut, że omawiany projekt godził właśnie w te obie zasadnicze dziedziny współżycia⁴⁰. Ten powtarzany wielokrotnie w różnych wariantach zarzut jest zrozumiały jedynie w warunkach amnestii normalizującej. Jeśli zaś chodzi o amnestię typu pacyfikacyjnego, będącą zakończeniem okresu warunków wojennych (wojny domowej lub międzynarodowej), to miernik ten odpada tutaj, jak wykazuje doświadczenie, sam przez się. Jako miernik w odniesieniu do każdej amnestii, taki który byłby ukierunkowany na uogólnienie, jest on przy tym braku elastyczności bezużyteczny: bo właśnie tego rodzaju amnestia nie ma przecież na celu zniesienia tego rodzaju norm, dąży ona raczej do tego, by poprzez akt polityczny przywrócić i wzmocnić podstawę społecznego obowiązywania tych norm. Czy można to osiągnąć w taki sposób, pozostaje kwestią otwartą.

O tym, jak mylący może okazać się sposób widzenia kierowany przez argumentację, świadczy kolejna dysputa.

⁴⁰ Tamże, s. 149, wypowiedź Günthera.

Każdy akt łaski — mówił minister sprawiedliwości Hesji Günther — udaremnia wyrok sędziego. Oznacza to, że akty łaski należy stosować z największą ostrożnością⁴¹;

na co odpowiada mu, jak zapisano w protokole,

okrzyk spośród Zielonych: Ależ my ostajemy tylko przy prawie!⁴²

Na okrzyk ten, sugerujący w oczywisty sposób dążenie do stworzenia przy pomocy amnestii nowej jakości polityczno-konstytucyjnej w polityce Hesji, minister sprawiedliwości odparował:

Obstajecie tylko przy prawie... To, czego domagacie się tutaj, nie jest właśnie w wielu wypadkach aktem łaski, lecz ustawą udaremniającą ściganie i wykonawstwo karne pod kątem widzenia niestosowania obowiązujących norm⁴³.

Pomijając fakt, że wielokrotnie występuje tutaj nawiązujące do ilości spraw (wielość i przypadki pojedyncze) formalne rozróżnienie między amnestią a łaską, przy czym ich różnica jakościowo zostaje bez reszty zatarta, należy zauważyć, co następuje:

Każda amnestia nakazuje przecież, jak wynika to z samego pojęcia, częściowe niestosowanie obowiązujących norm! Uwolnienie od kary zawsze jest udaremnieniem karania. To zaś, o co w istocie rzeczy chodzi, to pytanie, czy niestosowanie norm da się uzasadnić prawnie konkretną sytuacją.

To właśnie w tym miejscu sceptycy powtarzają zawsze o „irytacji sumienia”⁴⁴, wyrażają obawę o ustanowienie „fałszywego sygnału”⁴⁵, piętnują nawet amnestię jako zgubną ustępliwość, która staje się „premią za gwałt”⁴⁶, podczas gdy rzecznicy amnestii stawiają na jej oddziaływanie uspokajające, widzą w niej „szansę dla demokracji, a więc władztwa narodu w jego wielowarstwowości nacechowanej sprzecznościami”⁴⁷. Dylemat polega tutaj nie tylko na tym, że prognozy skutków nie można poprzeć przekonującymi dowodami — brak bowiem prawie zupełnie badań empirycznych dotyczących amnestii⁴⁸ — ale również na tym, że ze strony aktorów politycznych konieczna jest

⁴¹ Tamże, s. 148.

⁴² Tamże.

⁴³ Tamże, s. 149.

⁴⁴ Tamże, s. 151, wypowiedź Starzachera.

⁴⁵ Tamże, s. 149, wypowiedź Günthera.

⁴⁶ Tamże, s. 145, wypowiedź Nassauera.

⁴⁷ Tamże, s. 133, wypowiedź Brücknera.

⁴⁸ K. Hüser, *Begnadigung und Amnestie als kriminalpolitisches Instrument* (Ułaskawienie i amnestia jako instrument kryminalno-polityczny), dysertacja prawnicza, Hamburg 1973.

wola doprowadzenia do spokoju w ten właśnie sposób. I tutaj odnajdujemy znów część ryzyka, jakie kryje w sobie każda amnestia.

Jest oczywiste, że odwoływanie się do „nienaruszalnych dziedzin zasadniczych” sugeruje towarzyszące myśli o normalizacji założenie, że normalizacja — w przeciwieństwie do amnestii pacyfikacyjnej ukierunkowanej na sytuacje wyjątkowe — będzie bazować na wspólnie utworzonych fundamentach stanu normalności. A więc w pytaniu o granice amnestii kryje się poszukiwanie konsensu dotyczącego bazy, która ma charakteryzować stan normalności.

5. Spór toczący się o to, co będzie właściwym sposobem rozwiązania tego konfliktu — amnestia ustanowiona przez parlament czy doprowadzenie do uspokojenia przez zastosowanie formy sądowej — pozwala udokumentować prawie że nieświadome rozróżnianie między amnestią a łaską. Zamierzeniem amnestii jest wywołanie w społeczeństwie określonych skutków politycznych, łaska zaś nawiązuje do sądowej formy rozwiązania konfliktu, jest jakby kontynuacją i służy głównie celom humanitaryzmu: chodzi w niej dosłownie o ulaskawienie sprawcy jako indywiduum, nie zaś przedstawiciela konkretnej grupy socjalnej. Amnestii właściwy jest aspekt symbolu, w swym oddziaływaniu promieniuje ona daleko poza kręgi tych, którzy uwolnieni zostali od kary.

Obie strony zaangażowane w debatę heskiej dostrzegają bez wątpienia różnice między amnestią i łaską. Jedna strona głosi:

Krąg osób uważający amnestię za konieczną ze względów humanitarnych, za dowód politycznej mądrości, za prawo w wyższym znaczeniu jest daleko liczniejszy niż liczba naszych wyborców⁴⁹ [...]; [amnestia stanowi] sygnał do działania bez stosowania przemocy⁵⁰.

Druga strona odrzuca amnestię ze względu na to właśnie jej oddziaływanie i szuka drogi, „na której można by osiągnąć uspokojenie przy pomocy innych środków”⁵¹. Amnestie przeciwdziałają wyraźnie w zakresie tych czynów, których dotyczy darowanie kary, normalnym pod względem socjalnym skutkom piętnowania karą, akty łaski zaś sprawiają, że skutki te trwają nadal. Dlatego też dla aktów łaski stosowanych z uwzględnieniem indywidualnej oceny osobowości konkretnego sprawcy jest miejsce tam, gdzie nie znajduje zastosowania amnestia.

Podjęcie decyzji o uchwaleniu amnestii pozwalającej uniknąć piętnowania zależy ostatecznie również od tego, czy ci, którzy na mocy

⁴⁹ *Protokolle...*, s. 131, wypowiedź Brücknera.

⁵⁰ Tamże, s. 134, tenże.

⁵¹ Tamże, s. 155, wypowiedź Kurtha.

sprawowania swej (parlamentarnej) zwierzchności władni są ustanowić amnestię, pojmą czekający na przezwycięzenie kryzys jako wyraz dokonującego się załamania politycznego. Jeśli nie starczy na to woli, wówczas zastosowanie ulaskawienia nie doprowadzi do udokumentowania załamania dokonującego się w procesie rozwoju politycznego między przeszłością a przyszłością, lecz będzie oznaczać wyznanie: tożsamość polityczna rządzących jest niepodważalna i stabilna, w każdym razie nie do zachwiania. Jest oczywiste, jak dowodzi tego wyraźnie debata heska, że przy takim rozstrzygnięciu, podejmowanym przez kompetentne osoby mogące doprowadzić do przywrócenia spokoju, decydującą rolę odgrywają ich konkretne interesy. Czy zaś dzięki amnestii dojdzie do przesunięcia konkretnego układu sił politycznych, czy ustaną istniejące w społeczeństwie wrogości lub będą trwałe nadal, zacyduje o tym kalkulacja działaczy politycznych.

6. Pozostaje zakończyć tezę, że kryteria prawnicze są, jak miał to wykazać przedstawiony tutaj przykład, zupełnie nieadekwatne do wyznaczenia granic amnestii ze względu na ich formalny i skłaniający się do uogólnień charakter. Przy poszukiwaniu zaś kryteriów merytoryczno-prawnych pozostaje na uboczu, ogólnie biorąc, całokształt problematyki. Po pierwsze, kryteria te można skonkretyzować każdorazowo tylko w ramach specyficznej formy ustrojowej, dlatego też z jednej epoki ustrojowej nie mogą wynikać dla drugiej probierze o charakterze pozytywnym czy negatywnym. Po drugie, nie można ich poddać procesowi reglamentacji prawnej i jurydyzacji, jeżeli kultura ustrojowa nie ma ponieść uszczerbku lub choćby stracić części szans swego rozwoju politycznego.

Jednak jeśli amnestie nie powiodą się, wówczas rozwiązanie problemu pozostaje w pewnym sensie w ramach „starych” struktur stanu normalności i jest szczególnie rzeczą sądownictwa karnego. Dlatego też przeciwnicy amnestii pozostali konsekwentni również w stosunku do przedstawionego tutaj konfliktu, powołując się na wystarczające możliwości sądownictwa: sądownictwo stosuje prawo, które cechuje dany stan normalności; rozstrzyga zgodnie z uznawanymi za obowiązujące konwencjami prawnymi, uwzględniając okoliczności usprawiedliwiające i obciążające. Tutaj jest również miejsce na argumenty odwołujące się do ekologicznego prawa obrony koniecznej. Kto jednak zachowuje się tak, jakby to już było prawem obowiązującym — jak uczynili to rzecznicy amnestii⁵², ten pozbawia amnestię aspektu ko-

⁵² Tamże, s. 142, wypowiedź Kerna.

nieczności. Dla dochodzenia swych praw pozostaje wtedy tylko droga sądowa.

Thum. Zygmunt Soluch

Michael Breitbach

POLITISCHE AMNESTIE — THESEN ÜBER EIN UNBEKANNTES WESEN
AM BEISPIEL DER DEBATTE IM HESSISCHEN LANDTAG
ÜBER DEN VON DER FRAKTION DER GRÜNEN VORGELEGTE ENTWURF
EINES STRAFFREIHEITSGESETZES

Die Amnestie als ein Element im Prozeß gesamtgesellschaftlicher Integration ist bisher wenig erforscht, ihr spezifisch verfassungspolitischer Charakter, der sie von anderen Formen der Gnade unterscheidet, kaum erkannt. Anhand einer Fallstudie aus dem Bundesland Hessen wird aus einer verfassungstheoretischen Perspektive heraus der Versuch unternommen, die Spezifik von politischer Amnestie zu analysieren und konkrete Legitimitätskriterien zu rekonstruieren. Dabei werden in eher phänomenologischer Weise verschiedene Typen der Amnestie herausgearbeitet. Der hessische Vorgang läßt sich von da aus als Versuch beschreiben, partiell verbleibende soziale und politische Bruchstellen innerhalb einer weitgehend normgeordneten gesellschaftlichen Wirklichkeit zu verarbeiten. Die von dieser Ebene her rekonstruierbaren Legitimitätskriterien erweisen sich als nur konkret historisch, also situativ auszufüllend, sie sperren sich gegen eine auf Verallgemeinerung zielende Verrechtlichung.