

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.01.03>

Grzegorz KUŹNIK

<https://orcid.org/0000-0001-5572-8208>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: jgw.kuznik@poczta.onet.pl

Podstawy ustroju państwowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstaw ustroju w Niemieckiej Republice Demokratycznej obowiązujących w latach 1949–1990, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prawa stanów nadzwyczajnych. W artykule dokonano charakterystyki obu konstytucji z 1949 oraz 1968 roku oraz utworzonych na ich mocy organów państwowych, w tym między innymi Izby Ludowej NRD, Rady Ministrów, Rady Państwa NRD czy Narodowej Rady Obrony. Dokonano także omówienia konstytucyjnych rozwiązań w zakresie prawa stanów nadzwyczajnych. Uwzględniono także zagadnienie podstaw prawnych ochrony granicy dzielącej oba ówczesne państwa niemieckie.

W artykule wykorzystano obie wschodnioniemieckie Konstytucje, pozostałe akty prawne oraz wypowiedzi doktryny wschodnioniemieckiej i polskiej.

Słowa kluczowe: Niemiecka Republika Demokratyczna, konstytucjonalizm, stany nadzwyczajne.

Wstęp

W wyniku zakończenia II wojny światowej doszło do podziału ziem niemieckich. Radziecka część okupacyjna została odłączona od zachodnich stref okupacyjnych. W strefie tej utworzono Niemiecką Republikę Demokratyczną (*Deutsche Demokratische Republik*), będącą państwem satelickim wobec ZSRR. Było to państwo o charakterze niedemokratycznym i totalitarnym. Byt tego państwa został zakończony w wyniku Zjednoczenia Niemiec dokonany w dniu 3 października 1990 roku.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstaw ustroju Niemieckiej Republiki Demokratycznej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki

prawa stanów nadzwyczajnych. Uzasadnieniem wyboru tematu jest stworzenie płaszczyzny porównawczej dla prowadzonych badań nad równoległe obowiązującymi rozwiązaniami ustrojowymi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Stąd też w artykule przywołano szereg aktów prawnych, umożliwiających dokonanie analiz porównawczych. Wskazane akty prawne stanowią bowiem genezę i podstawę obowiązywania wschodnioniemieckiego państwa. W ocenie autora zaprezentowane w niniejszym artykule rozwiązania oraz przywołane akty prawne powinny być pomocne w dalszych badaniach konstytucjonalistów oraz historyków prawa nad okresem Polski Ludowej.

1. Konstytucje z 1949 oraz 1968 roku

W okresie funkcjonowania NRD uchwalone zostały dwie konstytucje, odpowiednio z 1949 roku¹ oraz 1968 roku². Wskazać także należy jeszcze na rewizję Konstytucji z 1974 roku³, która służyła utrwaleniu obowiązującego porządku prawnego. Pierwsza z nich została uchwalona w reakcji na powstanie Republiki Federalnej Niemiec. Wraz z uchwaleniem Konstytucji proklamowano powstanie samej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Sama Konstytucja została uchwalona przez Niemiecką Radę Ludową (*Deutscher Volksrat*), która następnie przekształciła się w Prowizoryczną Izbę Ludową Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Provisorische Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik*). Izba ta powołała także Prowizoryczną Izbę Krajów Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Provisorische Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik*)⁴ oraz Prowizoryczny Rząd Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Provisorische Regierung der Deutschen Demokratischen Republik*)⁵. Kolejnym krokiem był wybór w trybie art. 101 Konstytucji z 1949 roku Wilhelma Piecka na urząd Prezydenta Niemieckiej Republiki Demokratycznej w dniu 11.10.1949 roku na połączonym posiedzeniu Izby Ludowej oraz Izby Krajów⁶.

Zgodnie z ówczesną doktryną, Konstytucja z 1949 roku była przewidziana dla ewentualnych potrzeb zjednoczeniowych obu państw niemieckich. Stąd też w strukturze organów państwowych pojawiły się elementy federacyjne, wynika-

¹ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949, GBl. s. 4.

² Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968, GBl. s. 199.

³ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974, GBl. s. 432.

⁴ Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Bildung der Provisorischen Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 3.

⁵ Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Provisorische Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 2.

⁶ L. Janicki, *Ewolucja ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Wrocław 1974, s. 164–165.

jące z niemieckiej tradycji ustrojowej, wyrażonej w konstytucjach z 1871 roku⁷ oraz 1919 roku⁸, których najbardziej dobitnym przykładem było powołanie Izby Krajów NRD. Zgodnie z dotychczasową tradycją ustrojową pozostawiono także jednoosobową głowę państwa, zamiast, zgodnie ze wzorcami pochodzącymi z państw komunistycznych, zastąpić ją organem kolegialnym. W wyniku wyklarowania się sytuacji międzynarodowej, cechującej się trwałością podziału ziem niemieckich, podjęte zostały prace mające na celu przekształcenie ustroju państwa na wzór całkowicie odpowiadający wzorcom pochodzącym z krajów komunistycznych. Zgodnie z tą tendencją w dniu 8 grudnia 1958 roku zlikwidowano Izbę Krajów NRD⁹. Urząd Prezydenta NRD został natomiast zastąpiony dwa lata później organem kolegialnym – Radą Państwa Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik*)¹⁰.

Powojenny podział Europy spowodował także konieczność utworzenia sił zbrojnych. Siły zbrojne zostały powołane na mocy ustawy o powołaniu Narodowej Armii Ludowej (*Nationale Volksarmee*) oraz ministerstwa obrony z 18 stycznia 1956 roku¹¹. Podstawowym zadaniem sił zbrojnych była obrona terytorium lądowego, powietrznego i morskiego NRD. Dowództwo nad powyższymi rodzajami sił zbrojnych sprawowało ministerstwo obrony, powołane tą samą ustawą. Zadania ministerstwa obrony, zgodnie z zasadą centralnego planowania, były ustalane przez Radę Ministrów. Kolejnym organem sprawującym nadzór nad armią, była obradująca w latach 1960–1989, Narodowa Rada Obrony (*Nationaler Verteidigungsrat der Deutschen Demokratischen Republik*)¹². Składała się ona z przewodniczącego i dwunastu członków. Przewodniczącego powoływał na wniosek Izby Ludowej Prezydent, a od momentu likwidacji tegoż urzędu, Rada Państwa. Członków powoływano bez ingerencji parlamentu. Narodowa Rada Obrony była odpowiedzialna przed Prezydium Izby Ludowej, natomiast podstawę prawną jej działania stanowił statut. Przewodniczący był odpowiedzialny za realizację prac oraz sprawozdawczość wobec jednoizbowego parlamentu.

W wyniku dokonanych powyżej zmian o charakterze ustrojowym oraz zaakceptowania dokonanego podziału ziem niemieckich w dniu 6 czerwca 1968 roku nastąpiło uchwalenie nowej Konstytucji¹³. Do najważniejszych organów państwowych zaliczają się kolejno: Izba Ludowa, Rada Państwa, Rada Ministrów,

⁷ Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (RGBl. s. 63).

⁸ Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl. s. 1383).

⁹ Gesetz vom 8. Dezember 1958 über die Auflösung der Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 867.

¹⁰ Gesetz vom 12. September 1960 über die Bildung des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 505.

¹¹ Gesetz vom 18. Januar 1956 über die Schaffung der Nationalen Volksarmee und des Ministeriums für Nationale Verteidigung, GBl. s. 81.

¹² Gesetz vom 10. Februar 1960 über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 89.

¹³ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968, GBl. s. 199.

Narodowa Rada Obrony oraz terenowe organy władzy państwowej. Osobny punkt rozważań stanowi szeroko pojęty wymiar sprawiedliwości.

2. Organy państwowe z Konstytucji z 1968 roku

Należy zatem omówić kolejno poszczególne organy państwowe NRD. Formalnie najważniejszym organem państwowym była Izba Ludowa. Początkowo składała się z 400 deputowanych (*Abgeordnete*). Następnie została powiększona, ostatecznie osiągając liczbę 434 deputowanych. Oprócz wskazanych wyżej deputowanych, do Izby Ludowej wybierano także przedstawicieli Berlina (*Berliner Vertreter*) w liczbie 66, z zastrzeżeniem, iż przysługiwał im tylko głos doradczy z uwagi na status okupacyjny miasta. Oznacza to, iż od 1968 roku liczba deputowanych wynosiła 500.

Izba Ludowa wybierana była w wyborach teoretycznie określanych jako powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Poczynić należy w tym miejscu dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, w rozumieniu doktryny wschodnioniemieckiej zasada tajności głosowania nie miała charakteru bezwzględnego, lecz podczas głosowania powinny zostać stworzone jedynie warunki umożliwiające takie głosowanie. Po drugie, w praktyce politycznej przed wyborami powoływane były wspólne listy wyborcze rządzącej Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*) wraz z pozostałymi, zależnymi od niej ugrupowaniami. W praktyce oznaczało to brak możliwości jakiegokolwiek wyboru dla głosujących¹⁴.

Tytułem przykładu wskazać należy ugrupowania występujące w Izbie Ludowej w kadencji w latach 1981–1986: Socjalistyczna Partia Jedności Niemiec, Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (*Christlich-Demokratische Union*), Liberalno-Demokratyczna Partia Niemiec (*Liberal-Demokratische Partei Deutschlands*), Demokratyczna Niemiecka Partia Chłopska (*Demokratische Bauernpartei Deutschlands*), Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec (*National-DEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS*), Wolne Niemieckie Związki Zawodowe (*Freier Deutscher Gewerkschaftsbund*), Wolna Młodzież Niemiecka (*Freie Deutsche Jugend*), Demokratyczny Związek Kobiet Niemieckich (*Demokratischer Frauenbund Deutschlands*) oraz Związek Kultury (*Kulturbund*). W wyborach na wskazaną kadencję oficjalnie podana frekwencja wyniosła 99,21 procent, natomiast za wskazanymi powyżej partiami głosy oddało 99,86 procent, liczba nieważnych głosów wyniosła 0,14 procent.

W Izbie Ludowej tworzone były organy wewnętrzne: Prezydium Izby Ludowej (*Präsidium der Volkskammer*), Rada Seniorów (*Ältestenrat*) oraz komisje. Prezydium Izby Ludowej zgodnie z art. 55 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku skła-

¹⁴ L. Janicki, op. cit., s. 113–114 oraz 128–130.

dało się z prezydenta Izby Ludowej, zastępcy prezydenta oraz członków. Na gruncie nowej Konstytucji zrezygnowano z uprzedniej reguły, iż w Prezydium reprezentowane były frakcje liczące ponad 40 deputowanych. Stąd też sama liczba członków Prezydium nie została w przepisach Konstytucji oraz regulaminu Izby Ludowej¹⁵ określona. Do jego głównych zadań należało kierowanie przebiegiem posiedzeń parlamentu w zakresie określonym regulaminem (art. 55 ust. 2 Konstytucji z 1968 roku). Prezydium na mocy wskazanego wyżej regulaminu posiadało także prawo inicjatywy ustawodawczej.

Rada Seniorów pełniła z kolei swoje funkcje przed wejściem w życie Konstytucji z 1968 roku. Zadaniem Rady Seniorów było wspieranie Prezydium w sprawach związanych z przebiegiem obrad. Rada Seniorów składała się łącznie z osiemnastu deputowanych, z których dziewięciu było członkami Prezydium, a kolejnych dziewięciu było przedstawicielami poszczególnych frakcji. Jak zostało wskazane wyżej organ ten został zlikwidowany wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1968 roku.

Ostatnią grupę organów wewnętrznych Izby Ludowej stanowiły komisje parlamentarne. Ich liczba ewoluowała w zależności od bieżących zadań politycznych. Ich podstawowym zadaniem był udział w procedurze legislacyjnej (art. 61 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). Posiadały one ponadto uprawnienie do występowania z wnioskami do Izby Ludowej, Rady Państwa i rządu oraz wyrażania swych zaleceń i opinii. Teoretycznie przysługiwały im także kompetencje kontrolne i śledcze w organach państwowych, przedsiębiorstwach oraz instytucjach gospodarczych.

Podstawowym zadaniem Izby Ludowej było stanowienie prawa. Co do zasady uchwały dla swojej ważności wymagały bezwzględnej większości głosów przy obecności więcej niż połowy ustawowej liczby deputowanych. Większość kwalifikowana dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych była wymagana w przypadku ustawy zmieniającej Konstytucję, samorozwiązania Izby Ludowej oraz wyłączenia jawności obrad (art. 63 ust. 2, art. 64 ust. 1–2 oraz 108 Konstytucji z 1968 roku).

Nawet komunistyczna doktryna przyznawała, iż uchwały Izby Ludowej były podejmowane jednomyślnie z uwagi na fakt wyboru deputowanych ze wspólnej listy, przez co zajmowali oni „wspólne stanowisko w sprawach polityki i działalności państwa”¹⁶, Zazwyczaj posiedzenia Izby Ludowej nie przekraczały jednego dnia, a „praktyka życia politycznego w NRD sprawia[ła] po prostu, że nie zachodzi[ła] potrzeba korzystania przez Izbę w pełni z zakreślonych przez Konstytucję i regulamin wewnętrzny uprawnień proceduralnych”¹⁷.

¹⁵ Geschäftsordnung vom 12. Mai 1969 der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 21.

¹⁶ L. Janicki, op. cit., s. 155.

¹⁷ Ibidem, s. 155; por. także s. 140–155. Por. także doktrynę zachodnioniemiecką: D. Feddersen, *Die Rolle der Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik*, „Veröffentlichun-

Kolejnym organem państwowym wskazanym w Konstytucji z 1968 roku jest Rada Państwa, która w strukturze organów państwowych zastąpiła urząd Prezydenta. Tytułem doprecyzowania wyjaśnić należy, iż zgodnie z Konstytucją z 1949 roku Prezydent posiadał prawo łaski, nadawał odznaczenia państwowe, reprezentował państwo w stosunkach zewnętrznych, zawierał i podpisywał umowy międzynarodowe, przyjmował oraz wysyłał ambasadorów i posłów (por. art. 105 Konstytucji z 1949 roku).

Głowa państwa była wybierana na czteroletnią kadencję przez Izbę Ludową i mogła zostać w każdym czasie przez nią odwołana (art. 103 Konstytucji z 1949 roku). Jedynym Prezydentem NRD był Wilhelm Pieck, a Rada Państwa została powołana po jego śmierci w dniu 7 września 1960 roku.

Zgodnie z wprowadzonymi zmianami Radę Państwa wybierała Izba Ludowa na okres swojej kadencji, a więc także na okres czteroletni. Początkowo składała się z dwudziestu czterech członków, natomiast od 1969 roku powoływano dwadzieścia pięć osób. W tej liczbie ujęto przewodniczącego, sześciu zastępców, sekretarza oraz pozostałych członków. Ponadto w pracach Rady uczestniczył z głosem doradczym prokurator generalny. Izba Ludowa posiadała ponadto uprawnienie do odwołania każdego członka Rady Państwa w każdym czasie. Przewodniczącym pierwszej Rady Państwa został wybrany Walter Ulbricht.

Rada Państwa przejęła kompetencje zlikwidowanego urzędu Prezydenta, a ponadto przyznano jej dalsze, istotne kompetencje. Po pierwsze, posiadała uprawnienia w zakresie powoływania na najważniejsze stanowiska państwowe (między innymi członków Prezydium Sądu Najwyższego, sędziów wojskowych, członków Narodowej Rady Obrony). Ponadto Rada Państwa przedstawiała Izbie Ludowej kandydatury na inne istotne stanowiska państwowe (między innymi sędziów Sądu Najwyższego czy prokuratora generalnego). Po drugie, Rada Państwa zarządzała wybory do Izby Ludowej oraz zapewniała ich przeprowadzenie. Po trzecie, Rada Państwa posiadała prawo do wydawania dekretów i podejmowania uchwał, które wynikały z ustaw i uchwał Izby Ludowej (art. 71 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). Czwarta grupa uprawnień dotyczyła kwestii prawa stanów nadzwyczajnych. Rada Państwa była uprawniona do zastąpienia Izby Ludowej w zakresie wprowadzenia stanu obrony w przypadku „pilnym” (*Dringlichkeits-falle*) oraz powoływała członków Narodowej Rady Obrony, co już zostało wskazane wyżej. Ostatnią grupę kompetencji stanowiły uprawnienia nadzorcze. Tytułem przykładu, Rada Państwa pełniła nadzór nad Sądem Najwyższym i prokuratorem generalnym (art. 104 ust. 2 Konstytucji z 1968 roku), czy terenowymi organami władzy państwowej (art. 89 Konstytucji z 1968 roku).

Rada Państwa posiadała ponadto uprawnienia w stosunkach zewnętrznych. Oprócz przejścia wskazanych wyżej uprawnień prezydenckich, uzyskała ponadto

gen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel” 1965, nr 52, s. 119 oraz wypowiedzi obecnej doktryny: W.J. Patzelt, R. Schirmer, *Die Volkskammer der DDR. Sozialistischer Parlamentarismus in Theorie und Praxis*, Wiesbaden 2002, s. 206–214.

prawo do zawierania układów państwowych (w odróżnieniu od umów rządowych – kompetencja Rady Ministrów oraz porozumień międzynarodowych – centralne organy państwowe), z zastrzeżeniem, iż część z nich musiała następnie uzyskać aprobatę Izby Ludowej¹⁸.

W tym miejscu wskazać należy, iż część uprawnień Rady Państwa została przekazana jej przewodniczącemu. Tytułem przykładu jednoosobowo nadawał on wskazane w upoważnieniu odnaczenia,¹⁹ mianował na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawicieli dyplomatycznych, czy posiadał uprawnienie do samodzielnego ratyfikowania umów państwowych, do których został uprzednio upoważniony²⁰.

Kolejnym organem państwowym, który należy omówić jest Rada Ministrów. Zaznaczyć należy, iż w pierwszych aktach prawnych zamiast o Radzie Ministrów była mowa o Prowizorycznym Rządzie Niemieckiej Republiki Demokratycznej, a następnie o Rządzie Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Regierung der Deutschen Demokratischen Republik*)²¹. W 1954 roku nastąpiła kolejna zmiana terminologiczna poprzez przemianowanie Rządu NRD na Radę Ministrów NRD (*Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik*)²².

Rolą Rady Ministrów było wykonywanie aktów prawnych Izby Ludowej oraz Rady Państwa oraz pełnienie funkcji zarządzającej przede wszystkim w sprawach gospodarczych. Rada Ministrów była odpowiedzialna przed Izłą Ludową oraz Radą Państwa za wykonywanie oraz zarządzenia państwem. Rada Ministrów była ponadto najważniejszym organem w zakresie struktury organizacyjnej administracji w państwie.

Stan osobowy Rządu NRD, a następnie Rady Ministrów podlegał stopniowym zmianom. Tytułem przykładu, Prowizoryczny Rząd NRD składał się z prezydenta ministrów (*Ministerpräsident*), 3 zastępców prezydenta oraz 14 ministrów. Z kolei przywołana wyżej ustawa z 1958 roku o Radzie Ministrów prze-

¹⁸ Por. Erlass des Staatsrates der DDR vom 30. Januar 1961 über den Abschluss und die Kündigung von internationalen Verträgen der DDR, GBl. s. 5 oraz Erlass des Staatsrates der DDR vom 30. Januar 1961 über die Festlegung, die Verleihung und die Aberkennung von Rängen im Auswärtigen Dienst, GBl. s. 6.

¹⁹ Vierte Verordnung vom 31. Januar 1961 über staatliche Auszeichnungen, GBl. s. 45.

²⁰ H. Roggemann, *Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. Grundlagen und neuere Entwicklung*, Berlin 1989, s. 239–243; por. także: L. Janicki, op. cit., s. 188–191.

²¹ Por. odpowiednio: Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Provisorische Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 2; Gesetz vom 8. November 1950 über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 1135 oraz Gesetz vom 23. Mai 1952 über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 407.

²² Por. odpowiednio: Gesetz vom 16. November 1954 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 915; Gesetz vom 8. Dezember 1958 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 865 oraz kolejne zmiany ustawowe: Gesetz vom 6. Juli 1961 zur Änderung des Gesetzes über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 152, następnie: Gesetz vom 16. Oktober 1972 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 253.

widywała, iż oprócz szefa rządu, określonego już jako przewodniczący Rady Ministrów (*Vorsitzender des Ministerrates*), w skład rządu wchodził ponadto: pierwszy zastępca, dalsi zastępcy przewodniczącego, przewodniczący i zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Planu, 15 ministrów, sekretarz stanu oraz przewodniczący Centralnej Komisji Kontroli Państwowej.

W Konstytucji z 1968 roku powołanie przewodniczącego Rady Ministrów dokonywała Izba Ludowa, powierzając mu jednocześnie misję tworzenia rządu (art. 80 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). Przewodniczący przedstawiał kandydatury, które następnie były zatwierdzane ponownie przez Izbę Ludową (art. 50 Konstytucji z 1968 roku). Izba Ludowa posiadała ponadto prawo odwołania przewodniczącego Rady Ministrów oraz także jej członka.

Najważniejszą kompetencją Rady Ministrów stanowiło prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 65 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). W praktyce państwowej większość projektów ustaw Rada Ministrów kierowała do Rady Państwa, która następnie ponownie je weryfikowała i przedstawiała Izbie Ludowej, względnie zwracała Radzie Ministrów w celu dokonania korekt. Projekty dotyczyły przeważnie spraw o charakterze gospodarczym czy w zakresie centralnego planowania. Ponadto Rada Ministrów wydawała w ramach ustaw i dekretów rozporządzenia (*Verordnungen*) oraz uchwały (*Beschlüsse*). Co istotne dopuszczalne było wydawanie także rozporządzeń w materiałach nieuregulowanych w ustawach lub dekretach oraz nie zastrzeżonych konstytucyjnie do uregulowania w formie ustawy (art. 79 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). Oznaczało to przyznanie bardzo szerokich kompetencji prawodawczych Radzie Ministrów.

Kolejną kompetencją Rady Ministrów było nadawanie obywatelstwa, odwołanie nadania, zwolnienie z niego, względnie odebranie go. Były to rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym²³. Rada Ministrów posiadała także kompetencje kontrolne w zakresie działalności jednostek terytorialnych. Przykładowo dopuszczalne było uchynienie uchwały rady okręgu sprzecznej z prawem (par. 8 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów z 1972 roku).

Wewnątrz Rady Ministrów funkcjonowało Prezydium Rady Ministrów (*Präsidioms des Ministerrates*), które sprawowało jej kompetencje, gdy rząd nie obradował. Organ ten posiadał zatem pełnię kompetencji samej Rady Ministrów, w tym także prawodawcze. Prezydium składało się z przewodniczącego Rady Ministrów, zastępców przewodniczącego, ministrów najważniejszych resortów oraz pozostałych członków. Tytułem przykładu w roku 1962 roku do Prezydium weszli także przewodniczący Państwowej Komisji Planu i Narodowej Rady Gospodarczej, dwóch ministrów bez teki oraz przewodniczący Rady do Spraw Produkcji Rolnej i Gospodarki Środkami Wyżywienia NRD. Działalność Rady Ministrów oraz Prezydium wspierało Biuro Rady Ministrów (*Büro des Ministerrates*), na czele którego stał sekretarz stanu. Jego nazwa również ewoluowała

²³ Gesetz vom 20. Februar 1967 über die Staatsbürgerschaft der DDR, GBl. s. 3.

w pierwszych latach NRD: od Wydziału Kontroli przy Prezydium Rady Ministrów (*Kontrollabteilung beim Präsidium des Ministerrates*), po Kancelarię Rządu (*Regierungskanzlei*), aż po utworzenie Biura Rady Ministrów²⁴.

Kolejnym organem wymagającym analizy jest Narodowa Rada Obrony, funkcjonująca w latach 1960–1989. Składała się ona z przewodniczącego oraz dwunastu członków. Przewodniczącego powoływała Izba Ludowa (art. 50 Konstytucji z 1968 roku), natomiast pozostałych członków Rada Państwa (art. 73 ust. 2 Konstytucji z 1968 roku). Do momentu wejścia w życie Konstytucji z 1968 roku przewodniczący oraz członkowie Narodowej Rady Obrony powoływani byli przez Prezydenta, po jego śmierci przez Radę Państwa z zastrzeżeniem, iż kandydaturę przewodniczącego przedstawiała Izba Ludowa. Początkowo przewodniczącym Narodowej Rady Obrony był Walter Ulbricht, następnie w roku 1971 zastąpiony przez Ericha Honeckera. Skład osobowy formalnie był potwierdzany w zakresie swoich kompetencji przez Izbę Ludową oraz Radę Państwa na początku swoich kadencji²⁵.

Podstawowym zadaniem Narodowej Rady Obrony była organizacja obrony państwa. W tym celu organ ten wydawał przeważnie zarządzenia (*Anordnungen*), wykonując w ten sposób przepisy wskazane przede wszystkim w ustawie o obronie NRD²⁶ czy o obronie cywilnej²⁷.

W tym miejscu wskazać należy podstawowe akty prawne normujące szczególne kwestie obronnych oraz prawa stanów nadzwyczajnych. Tematyka ta została uregulowana w następujących aktach prawnych: ustawie o obronie Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 20 września 1961 roku,²⁸ uchylonej ustawą o obronie krajowej Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 13 października 1978 roku.²⁹ Niezależnie od powyższego w porządku prawnym funkcjonowała ustawa o powszechnym obowiązku obrony z 24 stycznia 1962 roku³⁰, zastąpiona następnie ustawą o służbie wojskowej w Niemieckiej Republice Demokratycznej z 25 marca 1982 roku³¹. Ponadto w porządku prawnym funkcjonowały między in-

²⁴ H. Roggemann, *Die DDR-Verfassungen...*, s. 243–245 oraz H. Roggemann, *Die sozialistische Verfassung der DDR*, Berlin 1970, s. 186–193; L. Janicki, op. cit., s. 195–197; por. także s. 195–225.

²⁵ H. Roggemann, *Die sozialistische...*, s. 193–195.

²⁶ Gesetz vom 20. September 1961 zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 175.

²⁷ Gesetz vom 16. September 1970 über die Zivilverteidigung in der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 289.

²⁸ Gesetz vom 20. September 1961 zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz), GBl. s. 175.

²⁹ Gesetz vom 13. Oktober 1978 über die Landesverteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz), GBl. s. 377.

³⁰ Gesetz vom 24. Januar 1962 über die allgemeine Wehrpflicht (Wehrpflichtgesetz), GBl. s. 2.

³¹ Gesetz vom 25. März 1982 über den Wehrdienst in der Deutschen Demokratischen Republik (Wehrdienstgesetz), GBl. s. 221.

nymi: ustawa o obronie cywilnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 16 września 1960 roku³², czy przykładowo zarządzenie o zadaniach, właściwości oraz organizacji sądów wojskowych z 27 września 1974 roku³³.

Na marginesie omówić należy jeszcze organizację terenowych organów władzy w NRD. Na terenowe organa władzy składały się przedstawicielstwa ludowe (*Volksvertretungen*). W zależności od jednostki administracyjnej, którą zarządzały nosiły one następujące nazwy: okręgowe przedstawicielstwa ludowe (*Bezirkstag*), powiatowe (*Kreistag*), miejskie dla miast na prawach powiatu oraz miast niewydzielonych (*Stadtverordnetenversammlung*), dzielnicowe (*Stadtbezirksversammlung*), gminne (*Gemeindevertretung*) oraz w związkach gmin (*Gemeindeverbände*). Berlin Wschodni stanowił w strukturze NRD osobny okręg, stąd też tamtejsze miejskie przedstawicielstwo ludowe posiadało status okręgowego. Z kolei przedstawicielstwa dzielnicowe w stolicy NRD miały rangę miasta na prawach powiatu. Przedstawicielstwa ludowe dzielnic występowały w Magdeburgu, Dreźnie, Halle, Erfurcie, Karl-Marx-Stadt (obecnie Chemnitz) oraz w Lipsku.

Z kolei terenowe organa wykonawcze i zarządzające nosiły nazwę rad (*Räte*). Występowały zatem odpowiednio: rady okręgów (*Rat des Bezirkes*), rady powiatowe (*Rat des Kreises*), rady miast (*Rat der Stadt*), rady dzielnic miejskich dla miast na prawach powiatu oraz miast niewydzielonych (*Rat des Stadtbezirks*) oraz rady gminne (*Rat der Gemeinde*)³⁴.

Ostatni punkt rozważań stanowi organizacja wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 92 Konstytucji z 1968 roku wymiar sprawiedliwości sprawowały odpowiednio: Sąd Najwyższy w Berlinie (*Oberstes Gericht*), sądy okręgowe (*Bezirksgerichte*) oraz sądy powiatowe (*Kreisgerichte*). Istniały ponadto sądy społeczne (*gesellschaftliche Gerichte*). W sprawach wojskowych wymiar sprawiedliwości sprawowały odpowiednio: Sąd Najwyższy w Berlinie, wyższe sądy wojskowe (*Militärobergerichte*) i sądy wojskowe (*Militärgerichte*). Cechą sądownictwa było jego włączenie do tzw. jednolitego systemu organów władzy państwowej. Tytułem przykładu, Sąd Najwyższy podlegał Izbie Ludowej, a w czasie, gdy Izba Ludowa nie obradowała – Radzie Państwa. Składał się on z prezydenta, wiceprezydenta, wyższych sędziów i sędziów. Wszyscy jego członkowie byli wybierani przez Izbę Ludową po zawnioskowaniu przez Radę Państwa na czteroletnią kadencję. Zgodnie natomiast z art. 95 Konstytucji z 1968 roku wszyscy sędziowie, ławnicy i członkowie sądów społecznych byli z kolei wybierani przez przedstawicielstwa ludowe lub bezpośrednio przez obywateli. Wybór na stanowisko sędziowskie następował również na pojedynczą kadencję.

³² Gesetz vom 16. September 1970 über die Zivilverteidigung in der Deutschen Demokratischen Republik (Zivilverteidigungsgesetz), GBl. s. 289. Ustawa ta obowiązywała do 1978 roku, zastąpiona przez wskazaną wyżej ustawę o obronie krajowej z 1978 roku.

³³ Anordnung vom 27. September 1974 über die Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation der Militärgerichte (Militärgerichtsordnung), GBl. s. 481.

³⁴ H. Roggemann *Die sozialistische...*, s. 195–198; por. także: L. Janicki, op. cit., s. 273–275.

Również prokuratura została podporządkowana Izbie Ludowej i Radzie Państwa. Zgodnie z art. 98 ust. 1 oraz art. 50 Konstytucji z 1968 roku kierownictwo nad prokuraturą sprawował prokurator generalny (*Generalstaatsanwalt der DDR*), wybierany przez Izbę Ludową na wniosek Rady Państwa. Prokurator generalny NRD był zwierzchnikiem służbowym wszystkich pozostałych prokuratorów, których powoływał i odwoływał (art. 98 Konstytucji z 1968 roku). Każdy prokurator był związany jego poleceniami i przed nim odpowiedzialny. Zastępców prokuratora generalnego powoływała Rada Państwa. Jednym z zastępców był nadprokurator wojskowy (*Militäroberstaatsanwalt*). Jednostki prokuratury podzielono odpowiednio na wskazaną wyżej Prokuratorę Generalną, prokuratury okręgowe, prokuratury powiatowe oraz prokuratury wojskowe. W odróżnieniu od struktury sądów, prokuratura nie podlegała terenowym przedstawicielstwom ludowym, lecz była kierowana centralnie³⁵.

3. Regulacja stanów nadzwyczajnych

Konstytucja z 1949 roku nie zawierała szczegółowych postanowień dotyczących prawa stanów nadzwyczajnych. W Konstytucji z 1968 roku w artykule 52 wprowadzono natomiast stan obrony (*Verteidigungszustand*). Zgodnie z rozwiązaniami wschodnioniemieckimi formalnoprawne stwierdzenie stanu obrony leżało w gestii Izby Ludowej, jednakże w przypadku pilnym (*Dringlichkeitsfalle*) o stanie obrony decydowała Rada Państwa, natomiast jej przewodniczący ogłaszał jego powstanie. Ogłoszenie przewodniczącego Rady Państwa odnosiło skutek prawnomiędzynarodowy.

Wskazać należy jeszcze na dwa aspekty. Po pierwsze, Konstytucja z 1968 roku nie przewidywała jakichkolwiek przesłanek wprowadzenia stanu obrony, pozostawiając nadmierną swobodę decyzyjną Izbie Ludowej lub Radzie Państwa. Po drugie, Konstytucja z 1968 roku nie przewidywała mechanizmów kontrolnych w zakresie stwierdzenia prawidłowości stwierdzenia stanu obrony. Z uwagi na powyższe autor wyraża negatywną ocenę unormowań wschodnioniemieckich.

Ostatnią kwestią wymagającą omówienia są nadzwyczajne regulacje prawne, chroniące dawną zachodnią granicę NRD, będącą również granicą bloku wschodniego państw komunistycznych. Zaprezentowane niżej regulacje prawne zostały wprowadzone z uwagi na szereg ucieczek obywateli NRD na teren RFN.

Podstawowym zadaniem jednostek chroniących granicę było uniemożliwienie opuszczenia terytorium NRD przez wschodnioniemieckich obywateli. W tym celu utworzono nadzwyczajny reżim graniczny, którego pokonanie było niezmiernie trudne. Zgodnie z rozporządzeniem o porządku na terenach granicznych oraz wodach terytorialnych NRD³⁶, strefa ochronna ciągnęła się od pasa granicz-

³⁵ L. Janicki, op. cit., s. 332–333 oraz 364–366.

³⁶ Anordnung vom 26. November 1975 über die Ordnung in der Grenzgebieten und den Territorialgewässern der DDR, GBl. s. 722.

nego do pięciu kilometrów wewnątrz NRD. Do tej strefy wstęp miały wyłącznie uprawnione osoby, za okazaniem przepustki, paszportu lub innego dokumentu upoważniającego do pobytu w strefie. Na tym obszarze dopuszczalne były regularne kontrole wykonywane przez funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa oraz granicznych. Ponadto, obywatele zamieszkujący w strefie mieli prawny obowiązek powiadomienia służb państwowych w przypadku powzięcia informacji lub podejrzeń, iż w strefie znajdują się osoby nieuprawnione.

W odległości pięciuset metrów od granicy znajdowała się strefa zamknięta, całodobowo patrolowana przez wojska graniczne. Była ona wzmocniona wszelkiego rodzaju blokadami, urządzeniami alarmowymi czy wieżami obserwacyjnymi. Teren powinien zostać oczyszczony z roślinności i w miarę możliwości być płaski. Linie graniczną chroniły płoty metalowe, często połączone z minami piechotnymi i kierunkowymi, które reagowały na ruch. Granicą o szczególnym znaczeniu był pas graniczny z Berlinem Zachodnim, gdzie umieszczono także białe betonowe bloki o wysokości około pięciu metrów (tzw. „mur berliński”). Bloki były oświetlone i monitorowane całodobowo.

Strażnicy, aby sami nie podjęli ucieczki, co do zasady patrolowali granicę w składzie co najmniej dwóch funkcjonariuszy. Składy osobowe patroli były nieustannie rotowane, by funkcjonariusze nie znali się zbyt dobrze. Od roku 1961 do ochrony granicy kierowano około dwóch tysięcy żołnierzy. W szczytowym okresie umocnień granicznych, szanse powodzenia ucieczki szacowano na około pięć procent³⁷. Osobną kwestią były ofiary śmiertelne, albowiem patrol, który nie był w stanie ująć uciekiniera, upoważniony był do otwarcia ognia ostrą amunicją³⁸.

Na marginesie odnotować należy na działalność Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego (*Ministerium für Staatssicherheit*, pot. *Stasi*), którego celem była permanentna kontrola obywateli. Szersze omówienie działalności tej służby wykracza jednakże poza ramy opracowania.

Podsumowanie

W wyniku Zjednoczenia Niemiec dokonanego w dniu 3 października 1990 roku Niemiecka Republika Demokratyczna oraz przedstawione powyżej regula-

³⁷ J. Nawrocki, *Bewaffnete Organe in der DDR. Nationale Volksarmee und andere militärische sowie paramilitärische Verbände*, Berlin 1979, s. 98–99.

³⁸ Wykonanie takiego rozkazu (*Schießbefehl*) było sformalizowane. W odległości do stu metrów do granicy patrol miał wezwać ustnie uciekającego, po czym mógł otworzyć ogień. W bliższej odległości ogień otwierano bez ostrzeżenia. W przypadku, gdy uciekinier był na stronie zachodniemieckiej, dopuszczalne było otwarcie ognia bez szkody dla osób postronnych. Jeżeli uciekającym był strażnik, możliwe było w każdym momencie otwarcie ognia bez ostrzeżenia; por. J. Nawrocki, op. cit., s. 101–103.

cje przestały istnieć.³⁹ Podsumowując rozwiązania prawne stosowane w Niemieckiej Republice Demokratycznej wskazać należy, iż rola prawa konstytucyjnego pojmowana była w sposób wyłącznie instrumentalny i służyła przede wszystkim utrzymaniu systemu komunistycznego w państwie. Z uwagi na powyższe wschodnioniemieckie rozwiązania prawne przedstawione powyżej należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

Odnosząc te rozwiązania do równoległe obowiązujących unormowań prawnych z okresu Polski Ludowej uznać należy, iż wschodnioniemiecki ustrój państwowy wpisuje się w krąg rozwiązań charakterystycznych dla państw leżących po wschodniej stronie tzw. żelaznej kurtyny. Stąd też przedstawione powyżej rozwiązania prawne stanowią istotne tło porównawcze dla prowadzonych obecnie badań historyków prawa nad prawem Polski Ludowej.

Bibliografia

Literatura

- Arlt R., Stiller G., *Entwicklung der sozialistischen Rechtsordnung in der DDR*, Berlin 1973.
- Feddersen D., *Die Rolle der Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik*, „Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel” 1965, nr 52.
- Janicki L., *Ewolucja ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Wrocław 1974.
- Nawrocki J., *Bewaffnete Organe in der DDR. Nationale Volksarmee und andere militärische sowie paramilitärische Verbände*, Berlin 1979.
- Patzelt W. J., Schirmer R., *Die Volkskammer der DDR. Sozialistischer Parlamentarismus in Theorie und Praxis*, Wiesbaden 2002.
- Roggemann H., *Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. Grundlagen und neuere Entwicklung*, Berlin 1989.
- Roggemann H., *Die sozialistische Verfassung der DDR*, Berlin 1970.

Akty normatywne

- Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, RGBl. s. 63.
- Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, RGBl. s. 1383.
- Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949, GBl. s. 4.
- Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968, GBl. s. 199.

³⁹ Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), BGBl. II s. 889 oraz GBl. s. 1988.

- Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974, GBl. s. 432.
- Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), BGBl. II s. 889 oraz GBl. s. 1988.
- Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Provisorische Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 2.
- Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Bildung der Provisorischen Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 3.
- Gesetz vom 8. November 1950 über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 1135.
- Gesetz vom 23. Mai 1952 über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 407.
- Gesetz vom 16. November 1954 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 915.
- Gesetz vom 18. Januar 1956 über die Schaffung der Nationalen Volksarmee und des Ministeriums für Nationale Verteidigung, GBl. s. 81.
- Gesetz vom 8. Dezember 1958 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 865.
- Gesetz vom 8. Dezember 1958 über die Auflösung der Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 867.
- Gesetz vom 10. Februar 1960 über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 89.
- Gesetz vom 12. September 1960 über die Bildung des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 505.
- Gesetz vom 6. Juli 1961 zur Änderung des Gesetzes über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 152.
- Gesetz vom 20. September 1961 zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 175.
- Gesetz vom 24. Januar 1962 über die allgemeine Wehrpflicht (Wehrpflichtgesetz), GBl. s. 2.
- Gesetz vom 20. Februar 1967 über die Staatsbürgerschaft der DDR, GBl. s. 3.
- Gesetz vom 16. September 1970 über die Zivilverteidigung in der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 289.
- Gesetz vom 16. Oktober 1972 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 253.
- Gesetz vom 13. Oktober 1978 über die Landesverteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz), GBl. s. 377.
- Gesetz vom 25. März 1982 über den Wehrdienst in der Deutschen Demokratischen Republik (Wehrdienstgesetz), GBl. s. 221.
- Erllass des Staatsrates der DDR vom 30. Januar 1961 über den Abschluss und die Kündigung von internationalen Verträgen der DDR, GBl. s. 5.
- Erllass des Staatsrates der DDR vom 30. Januar 1961 über die Festlegung, die Verleihung und die Aberkennung von Rängen im Auswärtigen Dienst, GBl. s. 6.

Vierte Verordnung vom 31. Januar 1961 über staatliche Auszeichnungen, GBl. s. 45.

Geschäftsordnung vom 12. Mai 1969 der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 21.

Anordnung vom 27. September 1974 über die Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation der Militärgerichte (Militärgerichtsordnung), GBl. s. 481.

Anordnung vom 26. November 1975 über die Ordnung in der Grenzgebieten und den Territorialgewässern der DDR, GBl. s. 722.

The Principles of State Governance of the German Democratic Republic

Summary

The aim of this article is to present the principles underlying the political system in force in the German Democratic Republic between 1949 and 1990, with a particular emphasis on the issue of the state of emergency law. The article describes the two Constitutions from 1949 and 1968 and the state institutions established under them, including the GDR People's Chamber, the Council of Ministers, the GDR State Council and the National Defence Council. It also discusses the constitutional solutions within the scope of the emergency law. The legal basis for the protection of the border between the two then existing German states was also considered.

This article is based on the two East German Constitutions, other legal acts and on the principles of East German and Polish doctrine.

The article consists of an introduction, three parts and a summary.

Keywords: German Democratic Republic, constitutionalism, state of emergency.