

Przeglądy i komentarze

NOWA KONSTITUCJA NIEMIECKIEJ REPUBLIKI DEMOKRATYCZNEJ (Projekt i uchwalenie)

I

Wydarzeniem dużej wagi w życiu politycznym współczesnych Niemiec było ogłoszenie projektu nowej, socjalistycznej konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Z inicjatywą opracowania takiego projektu wystąpił przewodniczący Rady Państwa NRD i pierwszy sekretarz Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec Walter Ulbricht w specjalnym oświadczeniu, które złożył w dniu 1 grudnia 1967 r. w Izbie Ludowej NRD¹: Uzasadnił on szczegółowo i obszernie konieczność uchwalenia nowej konstytucji, która stanie się fundamentem dalszego socjalistycznego rozwoju suwerennej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, a także „ustawą zasadniczą dla niemieckiej polityki demokracji, socjalizmu i przyjaźni między narodami”. Dotychczasowa konstytucja NRD z 1949 r. spełniła swoje zadanie. Dopomogła ona do ukształtowania życia społecznego i gospodarczego na części terytorium niemieckiego w oparciu o zasady socjalistyczne. Dynamiczny rozwój ekonomiczno-społeczny NRD w ciągu 18 lat istnienia tego państwa wyszedł jednak zdecydowanie poza jej ramy.

Przypomnijmy więc, że geneza obecnej konstytucji sięga pierwszych lat po II wojnie światowej. W wyniku klęski Niemiec hitlerowskich przed całym narodem niemieckim stanął problem zerwania z faszystowską oraz militarystyczno-imperialistyczną przeszłością i wejścia na drogę pokojowego rozwoju. Trudna sytuacja gospodarcza w Niemczech, będąca bezpośrednim rezultatem rozpętanej przez III Rzeszę wojny prowadziła do niewiary w przyszłość tego kraju. Wiele umysłów, zatrutych przez ideologię faszystowską, nie mogło pojąć, że rozgromienie hitleryzmu było zarazem wyzwoleniem narodu niemieckiego².

W tych warunkach Komitet Centralny Komunistycznej Partii Niemiec (KPD) wystąpił dnia 11 czerwca 1945 r. z historyczną odezwą do wszystkich Niemców, w której wskazał im drogę wyjścia z katastrofy. Jak podkreślił Walter Ulbricht we wspomnianym wyżej oświadczeniu przed Izłą Ludową w dniu 1 XII 1967 r. droga ta prowadziła do nowych, demokratycznych i postępowych Niemiec poprzez zjednoczenie się KPD z socjaldemokratami (SPD), utworzenie jednolitych klasowych związków zawodowych oraz sojuszu klasy robotniczej z chłopstwem pracującym, inteligencją i wszystkimi przeciwnikami Hitlera. Odezwa KPD nawiązywała do

¹ Pełny tekst oświadczenia — patrz „Neues Deutschland” nr 332 z 2 XII 67 s. 3. Także w wydaniu broszurowanym pt. *Neue Verfassung der DDR wird Grundgesetz des Friedens, der Demokratie, des Sozialismus und der Völkerfreundschaft sein*. W serii: *Dokumente zur nationalen Politik der DDR* nr 5/1967 (Verlag Zeit im Bild, Dresden).

² *Handbuch der Deutschen Demokratischen Republik*. Herausgegeben vom Deutschen Institut für Zeitgeschichte in Verbindung mit dem Staatsverlag der DDR (1964) s. 29.

bogatej tradycji niemieckiego ruchu robotniczego, do uchwał konferencji KPD w Brukseli (1935 r.) i Bernie (1939 r.) oraz do założeń ideowych Komitetu Narodowego „Wolne Niemcy”, który rozwijał swą działalność w okresie II wojny światowej³. Jej uzupełnienie stanowił ogłoszony w roku później (1946) program Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności (SED), która powstała z połączenia KPD i SPD w byłej radzieckiej strefie okupacyjnej.

Realizacja obu programów wymagała przede wszystkim oczyszczenia i częściowej likwidacji starego aparatu państwowego i zbudowania nowej, antyfaszystowsko-demokratycznej władzy i administracji. Trzeba było przekazać do dyspozycji ludu pracującego bogactwa ekonomiczne narodu, a także prowadzić celową i konsekwentną pracę ideologiczno-polityczną nad przewyżczeniem reakcyjnych wpływów przeszłości oraz rozwijać demokratyczną i postępową świadomość całego narodu. Władza robotniczo-chłopska powstała w NRD właśnie dzięki konsekwentnemu pogłębianiu zdobyczy, wartości poznawczych i zasad antyfaszystowskiego i demokratycznego porządku społecznego, stworzonego w latach 1945—1949⁴. Taka też była platforma polityczna utworzonego w r. 1945 w strefie radzieckiej Bloku Demokratycznego partii i organizacji masowych.

Towarzyszyły temu istotne zmiany w strukturze społeczno-ekonomicznej i politycznej. Nastąpiły one na obszarze NRD jeszcze przed powstaniem tego państwa. Wprowadzono je częściowo w wykonaniu Układu Poczdamskiego z sierpnia 1945 r., a więc na mocy decyzji czterech mocarstw zwycięskiej koalicji antyhitlerowskiej. I tak została tam przeprowadzona m. in. nacjonalizacja przemysłu oraz reforma rolna. Decydujący był tu oczywiście fakt, że okupowana przez Związek Radziecki część Niemiec znalazła się w orbicie powstającego po II wojnie światowej obozu państw socjalistycznych, dzięki czemu doszły do głosu i władzy w samych Niemczech te siły, które postawiły sobie za cel zbudowanie socjalizmu.

Kierownictwo Socjalistycznej Partii Jedności (SED) przedstawiło już w r. 1946 projekt konstytucji przyszłej republiki niemieckiej. Był on żywo dyskutowany w całym społeczeństwie. Dalsze prace nad projektem wiązały się ściśle z działalnością Niemieckich Kongresów Ludowych, z których pierwszy został zwołany przez SED w 1947 r., a drugi (II. *Deutscher Volkskongress*) — w 1948 r. Ten ostatni powołał do życia Niemiecką Radę Ludową (*Deutscher Volksrat*) złożoną z 400 członków z Wilhelmem Pieckiem, przewodniczącym SED, oraz wyłonił komisję konstytucyjną, której przewodniczył Otto Grotewohl. Komisja opracowała nowy projekt, który z kolei stał się przedmiotem rozległej debaty w społeczeństwie. Został on 19 III 1948 uchwalony przez Niemiecką Radę Ludową, a następnie 30 V 1949 zatwierdzony przez kolejny III Kongres Ludowy, wyłoniony w wyborach powszechnych, jakie odbyły się w maju 1949 r. w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec. Kongres ten powołał ponownie Niemiecką Radę Ludową.

Równocześnie jednak następowały wydarzenia, które prowadziły bezpośrednio do rozbicia jedności politycznej Niemiec. Ważniejsze etapy tego procesu to: rozbieżności między czterema mocarstwami okupacyjnymi w kwestii odszkodowań wojennych, struktury organizacyjno-ustrojowej (politycznej) przyszłego państwa niemieckiego, jego granic i gospodarki, utworzenie przez mocarstwa zachodnie najpierw Bizonii, potem Trizonii oraz ustanowienie separatystycznej waluty w strefach zachodnich. Usiłowania II Niemieckiego Kongresu Ludowego i wyłonionej przez niego Niemieckiej Rady Ludowej dotyczące wydania przez Sojuszniczą Radę Kontroli ustawy o ustanowieniu jedności Niemiec albo przeprowadzenia referendum ogólnoniemieckiego w tej sprawie nie odniosły skutku ze względu na negatywne stanowisko władz stref zachodnich. Dnia 1 IX 1948 r. ze-

³ Tamże.

⁴ W. Ulbricht, oświadczenie jw. pod 1 (wyd. broszurowe ss. 6 i 7).

brała się natomiast z upoważnienia trzech zachodnich gubernatorów wojskowych konstytuanta zachodniemieckiego, czyli tzw. Rada Parlamentarna (*Parlamentarischer Rat*), złożona z delegatów parlamentów krajowych krajów stref zachodnich. Zajął się ona projektem przyszłej konstytucji zachodniemieckiej, przygotowanym przez komisję ekspertów w Herrenchimsse, do którego wszakże gubernatorzy zachodni zgłosili szereg zastrzeżeń i uwag. Wreszcie w oparciu o uchwaloną w maju 1949 r., zaaprobowaną przez gubernatorów i przyjętą przez niemal wszystkie parlamenty krajów stref zachodnich Ustawę Zasadniczą NRF (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) ukonstytuowały się we wrześniu naczelnne organa władzy państwowej Niemieckiej Republiki Federalnej w Bonn. Protest rządu radzieckiego, złożony wobec mocarstw zachodnich w nocy z 1 X 1949 r., nie odniósł skutku. W tych warunkach koniecznością stało się przekształcenie radzieckiej strefy okupacyjnej w odrębny twór państwowy⁵.

W tak w dniu 7 X 1949 r. Niemiecka Rada Ludowa, powołana przez III Kongres Ludowy, proklamowała powstanie nowej republiki i przekształciła się w Pro-wizoryczną Izbę Ludową NRD. Jako najwyższy organ państwa uchwaliła ona m. in. ustawę o konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej⁶. Mocą tej ustawy weszła w życie konstytucja w brzmieniu projektu, zatwierdzonego 30 V 1949 przez III Kongres. Powołane zostały równocześnie inne naczelnne organa nowej republiki. W kilka dni później rząd Związku Radzieckiego przekazał władzom NRD funkcje Radzieckiej Administracji Wojskowej, która uległa rozwiązaniu. Związek Radziecki zachował jedynie swe uprawnienia kontrolne, wynikające z Układu Poczdamskiego i dotyczące jego wypełnienia przez NRD. (Wykonywała je Radziecka Komisja Kontroli). Wygasły one wszakże w 6 lat później w wyniku podpisanej 20 IX 1955 umowy między ZSRR i NRD, która zlikwidowała pozostałości statusu okupacyjnego na obszarze Niemiec wschodnich i przyznała Niemieckiej Republice Demokratycznej pełnię suwerennych praw.

W ten sposób powstały i istnieją obecnie dwa niezależne państwa niemieckie. Walter Ulbricht w swym oświadczeniu z 1 XII 1967 oraz w dniu 31 I 1968, gdy referował w Izbie Ludowej projekt nowej konstytucji, podkreślił z naciskiem, że winę za ten stan rzeczy ponoszą koła imperialistyczne w USA i zachodniemieckie sfery wielkiego kapitału. Chciały one zapobiec wykonaniu na terenie stref zachodnich tych postanowień Układu Poczdamskiego, które dotyczyły likwidacji militarystyki i pozostałości nazizmu oraz obalenia władzy monopolu⁷. Dodajmy, że w odróżnieniu od konstytucji NRD, która w wersji ostatecznej uwzględniła szereg poprawek i uzupełnień, wysuniętych przez społeczeństwo w toku wspomnianej publicznej debaty nad jej projektem, Ustawa Zasadnicza NRF została uchwalona przez Radę Parlamentarną w Bonn bez uprzedniego poddania jej osądowi społeczeństwa. Konstytucja NRD z 1949 r. jest w istocie pierwszym aktem ustrojodawczym w dziejach Niemiec, który doszedł do skutku przy szerokim udziale obywateli.

II

Projekt nowej konstytucji NRD nawiązuje we wstępie wyraźnie do swej poprzedniczki z 1949 r. Należy więc wrócić pokrótce do jej podstawowych założeń.

⁵ S. Doernberg, *Die Herausbildung der antifaschistischen demokratischen Staatsmacht auf dem Gebiet der DDR*. W: „Beiträge zur Zeitgeschichte” — Sonderheft zum 10. Jahrestag der Gründung der DDR” ss. 30—31; tego samego autora: *Narodziny nowych Niemiec 1945—1949*. „Książka i Wiedza”, Warszawa 1962. P. także J. Krasuski, *Polityka czterech mocarstw wobec Niemiec 1945—1949*. Instytut Zachodni. Poznań 1967.

⁶ Gesetz über die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Vom 7. 10. 1949 („GBl.” s. 4).

⁷ Jw. pod 4. Także „Neues Deutschland” nr 32 z 1 II 1968, s. 2.

W okresie gdy ona powstawała, Niemiecka Socjalistyczna Partia Jedności wspólnie z ugrupowaniami antyfaszystowsko-demokratycznymi, tworzącymi wspomniany Blok Demokratyczny, przystępowała dopiero do budowy zrębów ustroju socjalistycznego. Istniały jeszcze stosunkowo silne wpływy elementów burżuazyjno-demokratycznych. Sama konstytucja była więc częściowo wynikiem kompromisu politycznego między SED i pozostałymi partiami politycznymi. Budowa socjalizmu musiała się odbywać w warunkach, nacechowanych tradycją burżuazyjną, której nie można było ignorować⁸. W konstytucji znalazły przeto odzwierciedlenie elementy tradycji ustrojowej Republiki Weimarskiej. Jest to w dużej mierze konstytucja antyfaszystowsko-demokratyczna i pod tym względem różni się poważnie od konstytucji innych państw demokracji ludowej, które w swej większości wzorowały się na Ustawie Zasadniczej Związku Radzieckiego z 1936 r.⁹

Jej projekt układany był zarazem z myślą o całych Niemczech. Znalazło to wyraz w sformułowaniach niektórych artykułów. I tak we wstępie jest mowa o tym, że nadał ją sobie naród niemiecki (*das deutsche Volk*). Artykuł 1 głosi, że Niemcy (podkr. — L. J.) są niepodzielną i demokratyczną republiką, która decyduje we wszystkich sprawach o istotnym znaczeniu dla narodu niemieckiego jako całości. Zgodnie z tradycyjną zasadą federalizmu podstawą republiki uczyniono kraje niemieckie (*Länder*). Przewidziano też tylko jedną niemiecką przynależność państwową (art. 1 ust. 4). Całe Niemcy miały tworzyć jednolity obszar celny (art. 118).

Z drugiej strony konstytucja wyszła z założenia, że Niemcy gdyby miały pozostać państwem imperialistycznym nie miałyby przed sobą przyszłości. Konstytucja usunęła więc podstawy władzy militarystów, monopolistów i obszarników oraz podważyła przywileje klas posiadających. Już we wstępie uznana pokój i walkę o jego zachowanie (utrwalenie) za naczelną zasadę polityki państwa, w art. 5 zabroniła obywatelom NRD udziału w wojnie zaborczej.

Bardzo silnie została podkreślona zasada praworządności (art. 4) oraz zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 6). Konstytucja zawiera szeroki katalog praw zasadniczych obywateli i podkreśla ich nienaruszalność (art. 6—49). Szczególnie rozbudowane zostały prawa ekonomiczno-socjalne z prawem do pracy na czele. Całe życie gospodarcze w NRD oparto na zasadzie sprawiedliwości społecznej. Ma ono służyć dobru narodu i zaspokajać jego potrzeby oraz zapewniać każdemu obywatelowi odpowiedni udział w rezultatach produkcji czyli w dochodzie narodowym (art. 19). Konstytucja potwierdziła też nacjonalizację podstawowych gałęzi przemysłu i reformę rolną (art. 24—25) oraz ugruntowała zasadę gospodarki planowej (art. 21), wyznaczając równocześnie odpowiednie miejsce dla prywatnej własności środków produkcji (art. 22).

W zakresie ustroju politycznego zlikwidowała ona burżuazyjno-demokratyczną zasadę podziału władz i przyznała pełnię władzy przedstawicielstwu ludowemu (*Volksvertretungen*). Przedstawicielstwo ludowe najwyższego szczebla, czyli Izba Ludowa (*Volkskammer*), stało się najwyższym organem władzy państwowej, z którego woli wszystkie inne organy władzy i administracji państwowej czerpią bezpośrednio lub pośrednio swe uprawnienia i przed którym ponoszą odpowiedzialność. Znalazła tu konstytucyjny wyraz zasada jedności podejmowania uchwał i ich wykonania (*Einheit der Beschlussfassung und Durchführung*). Również urząd prezydenta Republiki, który istniał do r. 1960, został ukształtowany na zasadach ustrojowych

⁸ K. Polak, *Die neue Etappe in der Entwicklung unseres Arbeiter- und Bauern-Staates*. „Staat und Recht” 3/1958, s. 228.

⁹ Por. L. Janicki, *Ustrój polityczny Niemieckiej Republiki Demokratycznej*. Poznań, Instytut Zachodni, 1964, ss. 11—39. W pracy tej znajdzie czytelnik szersze uwagi na szereg interesujących nas tu zagadnień.

państwa socjalistycznego. Prezydent był podporządkowany Izbie Ludowej i przed nią był w pełni odpowiedzialny.

Już w pierwszych latach istnienia NRD rozpoczął się proces stałej rozbudowy władzy robotniczo-chłopskiej (*Arbeiter-und-Bauern-Macht*) i budowy państwa socjalistycznego. Istotną rolę odegrała tu uchwała drugiej konferencji Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności z 1952 r. o planowym budownictwie podstaw socjalizmu w NRD. Nie bez wpływu były tu wydarzenia międzynarodowe, a w szczególności zdecydowanie negatywny stosunek kół rządzących Niemieckiej Republiki Federalnej do ówczesnych propozycji radzieckich w sprawie zjednoczenia Niemiec. Stwarzały one bowiem możliwość takiego zjednoczenia pod jednym w gruncie rzeczy warunkiem pełnego rozbrojenia zjednoczonego państwa niemieckiego. Odrzucenie tych propozycji sprawiło, że podział Niemiec na dwa państwa stał się zjawiskiem trwałym i że tym samym oddaliła się perspektywa ich zjednoczenia. Pociągnęło ono za sobą konkretne konsekwencje wewnętrzno-polityczne (ustrojowe) w NRD.

W wyniku szeregu zmian ustrojowych dokonanych pod rządem konstytucji z 1949 r. Niemiecka Republika Demokratyczna posiada instytucje w pełni charakterystyczne dla państwa typu socjalistycznego. Na pierwszym miejscu należy wymienić dominujący socjalistyczny układ ekonomiczno-społeczny w mieście i na wsi oraz kierowniczą rolę Socjalistycznej Partii Jedności. Nie można pominąć także jednolitego systemu organów państwowych, opartego na zasadzie centralizmu demokratycznego, którego trzon stanowią przedstawicielskie organa władzy wszystkich szczebli, oraz socjalistycznego charakteru organizacji wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, a także udziału związków zawodowych w kierowniczej działalności państwa. Działalność ta opiera się zarazem na szerokim podłożu Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych.

Niektóre zmiany, związane z budową socjalizmu, dokonały się w drodze rewizji konstytucji. Rewizja taka została przeprowadzona trzykrotnie. I tak w 1955 r. wprowadzono postanowienia związane z wojskową obroną państwa. W 1958 r., w związku z likwidacją federalizmu w NRD, zostały uchylone artykuły i zwroty dotyczące drugiej izby parlamentu, tj. Izby Krajów (*Länderkammer*). Wreszcie w 1960 r. nastąpiły zmiany związane ze zniesieniem urzędu prezydenta Republiki i utworzeniem Rady Państwa NRD. Niemniej znajdujemy w konstytucji także przepisy i instytucje tradycyjne (przejęte z konstytucji weimarskiej z 1919 r.), które utraciły praktyczne znaczenie, chociaż formalnie nie zostały uchylone (np. instytucja votum nieufności dla rządu, postanowienia o sądownictwie administracyjnym, samorządzie terytorialnym i o mianowaniu sędziów sądów terenowych oraz o stosunkach między republiką a krajami).

Szereg zmian wprowadzono w drodze ustaw zwykłych o zasadniczym znaczeniu. Należy tu wymienić np. ustawę z 17 I 1957 o terenowych organach władzy państwowej i następne akty normatywne (dekrety Rady Państwa) z tej dziedziny¹⁰, dalej ustawy z 1963 r.: o Radzie Ministrów, o ustroju sądów, o prokuraturze oraz o wyborach do przedstawicielstw ludowych NRD¹¹. Istotne zmiany w zakresie kompetencji naczelnych organów państwowych (głównie w stosunkach między Izłą Ludową i Radą Państwa) wprowadził także regulamin wewnętrzny Izby Ludowej

¹⁰ Najnowszym aktem w tym zakresie jest dekret Rady Państwa z 2 VII 1965 (*Erlass des Staatsrates der DDR über die Aufgaben und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe unter den Bedingungen des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft. Vom 2. 7. 1965. „GBl.” I, s. 159*).

¹¹ Szczegóły — por. L. Janicki, *op. cit.* Ustawa o wyborach do przedstawicielstw ludowych NRD została zmieniona w r. 1967 („GBl.” I s. 57). Uzupełnia ją dekret Rady Państwa, określający ordynację wyborczą, z 31. 7. 1963, który otrzymał nowe brzmienie w r.

z 1963 r., którego zasadnicze postanowienia zostały następnie powtórzone w regulaminie Izby V kadencji z 14 VII 1967¹². Nie można tu pominąć również kodeksu pracy NRD z 12 IV 1961 z późniejszymi zmianami¹³, ustawy z 4 V 1964 o młodzieży NRD¹⁴, ustawy z 25 II 1965 o jednolitym socjalistycznym systemie edukacji¹⁵, ustawy z 13 X 1966 dla ochrony praw obywatelskich i ludzkich obywateli NRD¹⁶ oraz ustawy z 20 II 1967 o obywatelstwie państwowym NRD¹⁷. Ta ostatnia ustawa wprowadziła w miejsce zawartego w konstytucji określenia jednej (ogólnej) niemieckiej przynależności państwowej, które utraciło praktyczne znaczenie, odrębne obywatelstwo Niemieckiej Republiki Demokratycznej jako wyraz suwerenności pierwszego w dziejach Niemiec państwa demokratycznego i socjalistycznego. Utraciły tym samym moc obowiązującą w NRD przepisy ustawy z 22 VII 1913 o obywatelstwie Rzeszy¹⁸, o ile nie zostały już wcześniej uchylone¹⁹. Z tego samego względu trzeba wspomnieć o wydanych ostatnio kodeksach prawa rodzinnego i prawa karnego, które zastąpiły obowiązujące dotychczas przepisy ogólnoniemieckie²⁰.

Wymienione wyżej akty normatywne dostosowały system prawny NRD do wymagań i założeń obecnego etapu szerokiej budowy socjalizmu. Niektóre z nich posiadają zarazem wyraźny sens polityczny: podkreślają odrębność i suwerenność państwową NRD, co jest istotne ze względu na rozszczenie drugiego państwa niemieckiego — Niemieckiej Republiki Federalnej do wyłącznego reprezentowania całych Niemiec przy równoczesnym negowaniu prawa NRD do własnej państwowości.

Z tego punktu widzenia ustawy te można zaliczyć do materialnej genezy nowej konstytucji. Jej genezą formalną jest natomiast wspomniane oświadczenie przewodniczącego Rady Państwa z 1 XII 1967 i związane z nim dwie uchwały Izby Ludowej z tej samej daty, do których omówienia obecnie przechodzimy.

III

Oświadczenie zostało złożone Izbie Ludowej w imieniu wszystkich frakcji poselskich. Posiedzeniu Izby nadano uroczysty charakter: Obradom przysłuchiwali się w komplecie akredytowani w Berlinie członkowie korpusu dyplomatycznego oraz liczni goście²¹.

1965, p. *Erlass des Staatsrates der DDR über die Neufassung des Erlasses über die Wahlen zur Volkskammer und zu den örtlichen Volksvertretungen der DDR (Wahlordnung)*. Vom 2. 7. 1965, („GBl.” I, s. 143).

¹² *Geschäftsordnung der Volkskammer der DDR*, Vom 14. 7. 1967 („GBl.” I s. 101).

¹³ *Gesetzbuch der Arbeit der DDR v. 12. 4. 1961 (Neufassung)*, „GBl.” I z 1966 r., nr 15, s. 127.

¹⁴ *Jugendgesetz der DDR*. Vom 4. 5. 1964. („GBl.” I s. 75).

¹⁵ *Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem*. Vom 25. 2. 1965 („GBl.” I, s. 83).

¹⁶ *Gesetz zum Schutze der Staatsbürger — und Menschenrechte der Bürger der DDR*. Vom 13. 10. 1966 („GBl.” I, s. 81).

¹⁷ *Gesetz über die Staatsbürgerschaft der DDR (Staatsbürgerschaftsgesetz)*. Vom 20. 2. 1967 („GBl.” I, s. 3).

¹⁸ *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. 7. 1913 („RGBl.”, s. 583)*.

¹⁹ Por. rozp. o postępowaniu w sprawach dotyczących przynależności państwowej z 28 XI 1957 (*Verordnung über das Verfahren in Staatsangehörigkeitsfragen*. Vom 28. 11. 1957 — „GBl.” I, s. 616).

²⁰ *Familiengesetzbuch der DDR*. Vom 20. 12. 1965 („GBl.” I, z r. 1966, s. 1). *Strafgesetzbuch der DDR*. Vom 12. 1. 1968 („GBl.” I, s. 1).

²¹ „Neues Deutschland” nr 332 z 2 XII 1967, s. 2.

Walter Ulbricht omówił najpierw historyczne znaczenie obecnie obowiązującej (pierwszej) konstytucji NRD, którą nazwał „metryką urodzenia” nowego państwa niemieckiego, a następnie przedstawił osiągnięcia ekonomiczno-społeczne, jakie stały się udziałem społeczeństwa wschodnioniemieckiego w okresie jej obowiązywania. Wymienimy tu tylko najważniejsze z nich. I tak wartość globalnego produktu społecznego w przemyśle wzrosła z 34,1 mld marek w 1950 r. do 144,5 mld marek w r. 1966. Panująca w rolnictwie NRD spółdzielcza forma wytwarzania szczyci się znacznymi wynikami w zakresie uprawy i hodowli oraz przechodzi na coraz bardziej nowoczesne przemysłowe metody agrotechniczne, czego wyrazem jest m. in. 11-krotny wzrost liczby traktorów czynnych w rolnictwie w porównaniu z rokiem 1950. Dochód narodowy wzrósł z 29,1 mld marek w r. 1950 do 87,7 mld marek w r. 1966, przy czym udział sektora uspołecznionego (socjalistycznego) w produkcji społecznej wyniósł 86,8⁰%. Na gruncie tych osiągnięć wyrósł nowy porządek prawny, w którym zostały rozwinięte i zabezpieczone prawa zasadnicze obywateli, a wśród nich związane ściśle z prawem do pracy prawo aktywnego współdziałania w planowaniu i kierowaniu produkcją, oparte zarazem na pełnym równouprawnieniu kobiet. Młodzieży zapewniono szerokie możliwości rozwoju. Wytworzył się też nowy stosunek obywateli do prawa, czego wyrazem jest świadoma dyscyplina ludzi pracy.

Przeobrażeniom w gospodarce narodowej towarzyszył poważny rozwój oświaty i kultury. Poczyniono zarazem niezbędne kroki w celu zabezpieczenia granic państwa i zdobyci ludzi pracy przed zakusami wrogów NRD. Strzeże ich nowoczesnie wyszkolona i wyposażona Narodowa Armia Ludowa w sojuszu z armiami państw — członków Układu Warszawskiego.

Walter Ulbricht zwrócił także uwagę na rozwój świadomości socjalistycznej szerokich rzesz obywateli NRD. Stwierdził on m. in., że:

„Zorganizowani i kierowani przez partię robotnicy, studiując doświadczenia Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, nauczyli się pojmować, że świadomość klasowa to nie tylko bezkompromisowa walka przeciwko imperialistom i obszarnikom, lecz także walka o wyższą wydajność pracy, o szacunek dla własności społecznej i o własny możliwie największy wkład do dzieła stałego pomnażania dorobku społeczeństwa”²².

Z klasy robotniczej rekrutuje się w około 75% kwalifikowana kadra kierownicza w aparacie państwowym i gospodarczym. Również chłop w NRD, zrzeszony pod przewodnictwem klasy robotniczej w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, przewycięzał stopniowo zacofanie wsi i stał się mistrzem w organizowaniu wielkotorowej produkcji rolnej.

Zmieniło się także oblicze naukowca, inżyniera i artysty. Żywe początkowo tradycje burżuazyjne wśród licznych przedstawicieli inteligencji ustąpiły miejsca przyjaźliwej i pożytecznej współpracy inteligenta z robotnikiem i chłopem. Zresztą dzięki zniesieniu przywilejów klas posiadających w dziedzinie oświaty wyłoniła się stopniowo nowa inteligencja, pozbawiona mieszczańskich uprzedzeń, która w sposób istotny współdecyduje o życiu społecznym²³.

Na uwagę zasługują także te fragmenty oświadczenia, które dotyczą przedsiębiorców sektora nieuspołecznionego (prywatno-kapitalistycznego). Mieli oni, rzecz zrozumiała, największe uprzedzenia w stosunku do socjalizmu. Potrafili jednak włączyć się w nurt przemian i wykorzystać perspektywy rozwoju, jakie stworzyło im państwo socjalistyczne. Szczególną rolę odegrały przy tym tzw. przedsiębiorstwa półpaństwowe, które stanowią uznany czynnik budowy socjalizmu w NRD. Oświad-

²² Jw. pod 4, s. 19.

²³ Tamże, ss. 24—25.

czenie podkreśla zarazem istotny wkład, jaki w rozwiązaniu problemu socjalizacji sektora nieuspołecznionego wniosły poszczególne partie polityczne Bloku Demokratycznego²⁴.

Rezultatem nakreślonych wyżej przeobrażeń jest nowa struktura klasowa i społeczna społeczeństwa NRD. Wyglądała ona w 1966 r. następująco:

Robotnicy i pracownicy umysłowi	82,8 ⁰ / ₀
Członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych	10,5 ⁰ / ₀
Członkowie spółdzielni prod. rzemiosła i innych	2,7 ⁰ / ₀
Właściciele przedsiębiorstw państwowych	0,5 ⁰ / ₀
Prywatne rzemiosło	2,3 ⁰ / ₀
Prywatni kupcy hurtowi i detaliczni	0,5 ⁰ / ₀
Indywidualni chłopi	0,2 ⁰ / ₀
Wolne zawody i inne	0,5 ⁰ / ₀

Jak głosi oświadczenie — dotychczasowy rozwój dziejowy postawił na porządku dziennym sprawę nowej konstytucji NRD, która nada pełny kształt prawny rozwiniętemu systemowi społecznemu socjalizmu i będzie stanowić jego fundament. Cechy charakterystyczne tego systemu to: silna władza państwowa, wszechstronny rozwój demokracji socjalistycznej, ustabilizowane socjalistyczne stosunki produkcyjne, wysoki poziom wykształcenia całego narodu, stała poprawa jego warunków bytu i pracy oraz przepojenie wszystkich dziedzin życia społecznego socjalistyczną ideologią i kulturą²⁵. Dodać należy, że podstawę rozwiniętego społecznego systemu socjalizmu w NRD i zadania, jakie z niego wynikają, nakreślił VII Zjazd SED, który obradował w dniach od 17 do 22 kwietnia 1967 r.

Walter Ulbricht nie ograniczył się w swym oświadczeniu do bilansu osiągnięć ekonomiczno-społecznych NRD. Nawiązał także do sytuacji międzynarodowej, która wywiera w warunkach NRD przemożny wpływ na stosunki wewnętrzno-polityczne i — jak dalej zobaczymy — znalazła odzwierciedlenie w treści projektu nowej konstytucji.

Podkreślił on przede wszystkim istotne i decydujące znaczenie, jakie dla rozwoju Niemieckiej Republiki Demokratycznej posiada trwała przyjaźń ze Związkiem Radzieckim i z innymi państwami obozu socjalistycznego oraz udział NRD w sojuszu państw Układu Warszawskiego. Wiele miejsca zajmują w oświadczeniu problemy rozbicia politycznego Niemiec i perspektywy ich zjednoczenia. Warunkiem porozumienia między obu państwami niemieckimi jest ich pokojowa koegzystencja, oparta na uznanych realiach politycznych, rezygnacja NRF z roszczeń do wyłącznego reprezentowania całych Niemiec i do wejścia w posiadanie broni nuklearnej, uznanie przez Niemcy zachodnie wszystkich istniejących granic i podjęcie poważnych kroków w kierunku rozbrojenia. Jeśli chodzi o Berlin zachodni, oświadczenie głosi, że jest on położony na terytorium Niemieckiej Republiki Demokratycznej i prawnie do niej należy (podkr. L. J.), niemniej NRD respektuje nadal jego charakter jako miasta okupowanego w oparciu o art. 6 układu o przyjaźni, wzajemnej pomocy i współpracy między NRD i ZSRR z 12 VI 1964²⁶. Stwierdzenie to zasługuje na uwagę jako nowy wykładnik stanowiska NRD w kwestii Berlina zachodniego²⁷. Niemcy mogą się zjednoczyć tylko na zasadach demokracji i socja-

²⁴ Tamże, ss. 27—28.

²⁵ Tamże, ss. 30—31 i 42.

²⁶ Tamże, s. 32.

²⁷ Art. 6 układu z 12 VI 1964 (Vertrag v. 12. 6. 1964 über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen der DDR und der UdSSR — „GBL.” I, s. 131) brzmi następująco: „Wysokie Układające się Strony będą traktować Berlin zachodni jako samodzielna jednostkę polityczną” (*selbständige politische Einheit*).

lizmu. Będzie to zatem możliwe dopiero wtedy, gdy w NRF dokonają się nieuniknione skądinąd przemiany demokratyczne, tzn. gdy zniknie tam dominacja wielkiego kapitału i militarystów. Same burżuazyjno-demokratyczne zasady, zawarte w Ustawie Zasadniczej NRF nie są w stanie zapewnić poszanowania interesów narodu, tym bardziej że mają charakter przeważnie tylko deklaratoryjny i są coraz bardziej ograniczone. Zresztą — jak podkreślił W. Ulbricht — w konstytucji tej znalazło się miejsce także na szereg przepisów, uzasadniających politykę rewizjonizmu i ekspansji terytorialnej. Z tego względu jest ona obok układów paryskich z 1954 r. dokumentem rozbitcia Niemiec. W tej sytuacji Niemiecka Republika Demokratyczna stwarza przykład ustrojowy, który w poczuciu wielkiej odpowiedzialności dziejowej pragnie przekazać pokojowo nastawionym obywatelom Niemiec zachodnich, aby znaleźli oni w ten sposób drogę do przyszłości w warunkach pokoju i socjalizmu²⁸.

Oświadczenie przewodniczącego Rady Państwa zostało przyjęte i zaakceptowane przez Izbę Ludową w formie uchwały²⁹. Równocześnie Izba osobną uchwałą z 1 XII 1967 powołała ze swego łona komisję parlamentarną dla opracowania projektu nowej konstytucji. Składa się ona z 41 osób pod przewodnictwem I sekretarza KC SED Waltera Ulbrichta. Listę członków komisji otwierają: członek Biura Politycznego KC SED i przewodniczący Rady Ministrów NRD Willi Stoph, członkowie Biura Politycznego KC SED Friedrich Ebert i Erich Honecker oraz członek tegoż Biura i przewodniczący Wolnego Niemieckiego Związku Zawodowców (FDGB) Herbert Warnke, dalej prezydent Izby Ludowej Johannes Dieckmann i prezydent Rady Narodowej Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych Erich Correns. W skład komisji weszli ponadto przewodniczący czterech pozostałych partii politycznych i członkowie organów naczelnych organizacji masowych, sekretarz Rady Państwa Otto Gotsche, prezydent Sądu Najwyższego Heinrich Toeplitz, przewodniczący komisji konstytucyjno-prawnej Izby Ludowej Wolfgang Weichelt oraz inni posłowie wywodzący się z różnych klas i warstw społecznych. Sekretarzem komisji został poseł Klaus Sorgenicht, kierownik wydziału do spraw państwowo-prawnych Komitetu Centralnego SED. Do pomocy komisji powołano poza tym 22 rzeczoznawców, a wśród nich kilku ministrów oraz prawników różnych specjalności³⁰.

Jak widać z tego, co wyżej powiedziano, w pracach nad przygotowaniem projektu nowej konstytucji wzięli udział czołowi przedstawiciele życia politycznego i społecznego NRD, w tym także członkowie Rady Państwa i rządu. Fakt, że funkcję przewodniczącego komisji powierzono I sekretarzowi SED i przewodniczącemu Rady Państwa Walterowi Ulbrichtowi podnosi jeszcze bardziej autorytet tego *gremium* i wypukla rolę, jaką przypada tu Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności. Partia ta — jak wiemy — była także inicjatorką projektu pierwszej konstytucji NRD.

IV

Komisja parlamentarna powołana przez Izbę Ludową przystąpiła niezwłocznie do pracy. Opracowała ona projekt nowej socjalistycznej konstytucji NRD, który został przez przewodniczącego komisji Waltera Ulbrichta przedstawiony wraz z ob-

²⁸ Jw. pod 4, ss. 36—41.

²⁹ *Beschluss der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik über die Zustimmung der Volkskammer der DDR zur Erklärung des Vorsitzenden des Staatsrates der DDR vom 1. Dezember 1967* („GBl.” I, s. 129).

³⁰ *Beschluss der Volkskammer der DDR über die Bildung einer Kommission der Volkskammer der DDR zur Ausarbeitung einer sozialistischen Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, vom 1. 12. 1967* („GBl.” I, s. 130).

szernym sprawozdaniem na 7. posiedzeniu Izby Ludowej V kadencji w dniu 31 I 1968 r.³¹ Przedstawimy tu podstawowe założenia tego aktu.

1. Na uwagę zasługuje przede wszystkim systematyka projektowanej konstytucji. Składa się ona ze wstępu i 5 części, z tych zaś niektóre dzielą się jeszcze na rozdziały. W części I zostały (w 2 rozdziałach) określone podstawy socjalistycznego ustroju społecznego i państwowego (*Grundlagen der sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung*), a więc podstawy polityczne oraz ekonomiczne i kulturalne. Część II obejmuje w 4 rozdziałach prawa zasadnicze obywateli i podstawowych wspólnot społecznych (*Bürger und Gemeinschaften in der sozialistischen Gesellschaft*). Część III dotyczy ustroju i systemu kierownictwa państwowego (*Aufbau und System der staatlichen Leitung*) i składa się z 4 rozdziałów, w których są omówione kolejno: Izba Ludowa, Rada Państwa, Rada Ministrów oraz terenowe przedstawicielstwa ludowe i ich organy. Część IV zawiera zasady wymiaru sprawiedliwości i praworządności socjalistycznej (*Sozialistische Rechtspflege und Gesetzlichkeit*). Wreszcie na część V składa się jeden tylko jeden artykuł (108) regulujący sposób zmiany konstytucji.

Pod względem swej systematyki projekt zbliża się do konstytucji innych państw obozu socjalistycznego, chociaż wykazuje także pewne różnice. I tak np. prawa zasadnicze obywateli zajmują w projekcie czołowe miejsce, zaraz po postanowieniach o ustroju politycznym i ekonomiczno-społecznym. Pod tym względem projekt nawiązuje do obecnej konstytucji NRD z 1949 r., a także do konstytucji czechosłowackiej z 1960 r., podczas gdy ustawy zasadnicze wielu innych państw socjalistycznych zajmują się tą kwestią raczej w dalszych (końcowych) rozdziałach. O innych różnicach będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Jak już wspomniano, projekt rozpoczyna się od wstępu, który przytaczamy w pełnym brzmieniu, ponieważ zawiera on cele i myśli przewodnie tego zamierzenia ustrojodawczego:

„Lud (naród) Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*das Volk der Deutschen Demokratischen Republik*) w poczuciu odpowiedzialności za to, by wskazać całemu narodowi niemieckiemu (*der ganzen deutschen Nation*) drogę pokoju i socjalizmu, — w obliczu historycznego faktu, że rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki w porozumieniu z kołami zachodnioniemieckiego kapitału monopolistycznego dokonał rozłamu Niemiec w celu przekształcenia Niemiec zachodnich w bazę imperializmu i walki z socjalizmem, co sprzeciwia się żywotnym interesom narodu, — nadał sobie tę socjalistyczną konstytucję, stojąc mocno na gruncie osiągnięć, które są wynikiem antyfaszystowsko-demokratycznych i socjalistycznych przeobrażeń porządku społecznego, — kontynuując w jedności swych klas i warstw ludzi pracy dzieło i ducha konstytucji z 7 października 1949 r. — i będąc owiany wolą dalszego konsekwentnego kroczenia obroną swobodnie drogą pokoju, sprawiedliwości społecznej, demokracji, socjalizmu i przyjaźni między narodami”.

Jak należało oczekiwać, projekt wymienia jako ustrojodawcę naród Niemieckiej Republiki Demokratycznej, na którym spoczywa wszakże szczególne posłannictwo pokoju i socjalizmu wobec całego narodu niemieckiego.

W myśl artykułu 1 (ust. 1) Niemiecka Republika Demokratyczna jest socjalistycznym państwem narodu niemieckiego (*sozialistischer Staat deutscher Nation*) i stanowi polityczną organizację ludzi pracy w mieście i na wsi, którzy urzeczywistniają socjalizm pod przewodnictwem klasy robotniczej i jej marksistowsko-le-

³¹ Treść przemówienia sprawozdawczego W. Ulbrichta z dnia 31 I 1968 — por. „*Neues Deutschland*” nr 32 z 1 II 1968. Pełny tekst projektu nowej konstytucji został opublikowany w „*Neues Deutschland*” nr 33 z 2 II 1968.

ninowskiej partii. Stolicą NRD jest Berlin. Do ludzi pracy należy też pełnia władzy, którą sprawują oni przez wybierane w sposób demokratyczny przedstawicielstwa ludowe (art. 2 ust. 1 i art. 5). Ta zasada ludowładztwa została zarazem zabezpieczona formalnie w artykule 89, w myśl którego władzę państwową mogą — bez względu na jakiegokolwiek okoliczności — sprawować wyłącznie organy powołane w konstytucji. Wyrazem zasady ludowładztwa jest też gwarantowane konstytucyjnie prawo każdego obywatela do współudziału w kierowaniu rozwojem społecznym, a uzupełniają ją zasada centralizmu demokratycznego w strukturze organów państwowych i związana z nią zasada jedności podejmowania uchwał i ich wykonania oraz zasada socjalistycznej praworządności (art. 18 ust. 1, 47 i 48 ust. 2 zd. 3 projektu).

Nienaruszalną podstawą ustroju społecznego NRD jest obok socjalistycznej własności środków produkcji i zasady planowego kierowania rozwojem społecznym trwały sojusz klasy robotniczej z klasą chłopów-spółdzielców, inteligencją i pozostałymi warstwami ludzi pracy (art. 2 ust. 2). Znajduje on swój wyraz organizacyjny we Froncie Narodowym, jednoczącym wszystkie partie i organizacje masowe oraz wszystkie siły narodu dla dobra socjalistycznego społeczeństwa (art. 3).

W ten sposób został w projekcie jednoznacznie określony charakter tego państwa, a mianowicie jego socjalistyczny typ i ludowo-demokratyczna forma. Nie przewiduje się wszakże zmiany nazwy republiki, tj. wprowadzenia do niej przymiotnika „socjalistyczna”, jak to np. uczyniono już w Czechosłowacji, Jugosławii i Rumunii.

Fakt zarejestrowania w projekcie na czołowym miejscu kierowniczej roli Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności potwierdza zarazem dotychczasową praktykę ustrojowo-prawną. Akty normatywne ostatnich lat uwypuklały bowiem z reguły szczególne i decydujące znaczenie uchwał naczelnych organów SED dla działalności całego aparatu państwowego.

Również Front Narodowy Niemiec Demokratycznych, który występował dotąd niejednokrotnie w ważniejszych aktach ustawodawczych NRD, uzyskał rangę konstytucyjnej podstawy politycznej ustroju. Projekt zbilansował poza tym także szerokie uprawnienia, jakie w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym NRD uzyskały związki zawodowe (art. 43—44).

Do podstaw politycznych państwa należy również — podkreślony już w preambule — pokojowy charakter NRD. Niemiecka Republika Demokratyczna prowadzi pokojową politykę zagraniczną, której celem jest osiągnięcie wzajemnego międzynarodowego zrozumienia i zbiorowego bezpieczeństwa. W tym celu wykonała ona na swym terytorium ciążący na całym narodzie niemieckim obowiązek likwidacji pozostałości militarystyki i hitleryzmu. Szczególne więzy współpracy i sojuszu wiążą ją ze Związkiem Radzieckim i innymi państwami socjalistycznymi (art. 6 i 7). Sprawą zasadniczą jest zarazem kwestia nawiązania, a następnie utrzymywania normalnych stosunków oraz współpracy z drugim państwem niemieckim na zasadzie równouprawnienia, przy czym ostatecznym celem tej polityki winno być zjednoczenie Niemiec na gruncie demokracji i socjalizmu (art. 8 ust. 2).

Podobnie jak w konstytucji z 1949 r. — ogólnie uznane normy prawa międzynarodowego wiążą organa władzy i poszczególnych obywateli. Wykluczone jest prowadzenie przez NRD wojny, której celem byłyby zdobycze terytorialne lub uciemnienie innego narodu (art. 8 ust. 1). Jakakolwiek propaganda militarystyczna i odwetowa jest zabroniona i podlega karze (art. 6 ust. 5). Przystępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości, oraz zbrodnie wojenne nie ulegają zarazem przedawnieniu (art. 92). Istnieje — rzecz jasna — konieczność wojskowej obrony kraju i ochrony zdobyczy socjalizmu (art. 7). Stąd też służba w obronie ojczyzny jest podstawowym obowiązkiem każdego obywatela (art. 22 ust. 2).

2. Jeśli chodzi o zasady ustroju gospodarczego, projekt bilansuje dotychczasowe osiągnięcia. Pod tym względem różni się też istotnie od sformułowań konstytucji

z 1949 r., która zresztą w oparciu o podstawowe przeobrażenia pierwszych lat powojennych wytyczała dopiero drogę dla szerokiej przebudowy ekonomiczno-społecznej.

W myśl projektu dominuje układ socjalistyczny: podstawę gospodarki narodowej NRD stanowi socjalistyczna własność środków produkcji oraz system planowania gospodarczego (art. 9). Własność socjalistyczna obejmuje narodową własność ogólnospołeczną, czyli państwową (*gesamtgesellschaftliches Volkseigentum*), własność spółdzielczą kolektywów ludzi pracy (*genossenschaftliches Gemeineigentum werktätiger Kollektive*) oraz własność organizacji społecznych. Naczelne miejsce zajmuje oczywiście własność państwowa, która podlega szczególnej ochronie (art. 10). W wyłącznym władaniu państwa znajdują się wszystkie podstawowe gałęzie gospodarki narodowej, przedsiębiorstwa i urzędzenia związane z eksploatacją bogactw i sił przyrody, większe zakłady przemysłowe i upaństwowione gospodarstwa rolne, banki, środki transportu i łączności (art. 12). Handel zagraniczny jest monopolem państwa (art. 9 ust. 7). W wąskim zakresie dopuszczony jest układ prywatno-kapitalistyczny, jeżeli przyczynia się do zaspokajania potrzeb społecznych. Z poparcia państwa korzysta przy tym współdziałanie przedsiębiorstw prywatnych z państwowymi, a w szczególności tworzenie przedsiębiorstw z udziałem państwa, czyli tzw. przedsiębiorstw półpaństwowych (art. 14). Projekt nie zajmuje się osobno układem drobnotowarowym, być może dlatego, że wskutek wysokiego stopnia uspołdzielczenia rolnictwa i rzemiosła nie odgrywa on w NRD znaczniejszej roli.

W odróżnieniu od konstytucji z 1949 r., która zawierała ogólne (jednolite) pojęcie własności i własność tę w granicach zakreślonych przez ustawy i obowiązek wobec społeczeństwa gwarantowała (art. 22 ust. 1), projekt odróżniając poszczególne jej formy wyodrębnia także własność osobistą obywateli i ją ochrania (art. 11). Socjalistyczny system gospodarczy wyklucza wszelką formę wyzysku człowieka przez człowieka. Projekt daje temu wyraz w sformułowaniu: „Wszystko, co powstało z pracy rąk narodu, jest tego własnością”³².

Obowiązuje też zasada socjalistyczna: „Od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy” (art. 2 ust. 3). W rezultacie znika przeciwstawienie jednostki społeczeństwu: „Zgodność interesów politycznych, materialnych i kulturalnych ludzi pracy i ich kolektywów z wymogami społecznymi stanowi siłę napędową społeczeństwa socjalistycznego” (art. 2 ust. 4).

Do podstaw ustrojowych NRD należy także rozwój nauki, oświaty, kultury i sportu. Państwo ochrania w szczególności socjalistyczną kulturę narodową i popiera jej związki z wszystkimi humanistycznymi wartościami kultury światowej (art. 16, 17 i 31 ust. 3). Z ochrony języka ojczystego i rodzimej kultury korzysta także ludność łużycka, zamieszkała na terytorium NRD (art. 39). Projekt nawiązuje tu do konstytucji z 1949 r. która przyznała takie prawa mniejszościom narodowym w państwie (art. 11).

3. Przedstawione wyżej podstawy ustrojowe gwarantują i zabezpieczają szeroki zakres praw zasadniczych obywateli. Projekt bierze przede wszystkim w obrotę i ogłasza za nietykalną godność i wolność osobistą obywateli, wyzwolonych z kapitalistycznego wyzysku (art. 18 ust. 2 w poł. z art. 26). Odpowiada to wyrażonej wcześniej (art. 2) zasadzie, że człowiek jest zwornikiem i celem wszelkich wysiłków społeczeństwa i państwa. Wiąże się z tym podkreślona silnie zasada równości (art. 19 ust. 1).

Katalog praw zasadniczych otwierają prawa polityczne. Wynikają one z podniesionego do rangi konstytucyjnej sformułowania: „Współpracuj, bierz udział w planowaniu i współrządz!” (*Arbeite mit, plane mit, regiere mit*). Obejmują one —

³² „Was des Volkes Hände schaffen, ist des Volkes eigen” (art. 2 ust. 3).

podobnie jak i w konstytucji obecnie obowiązującej — prawo wyborcze i prawo wybieralności do organów władzy państwowej, prawo udziału w referendum ludowym, a nadto wspomniane już prawo udziału w planowym kierowaniu życiem społecznym i żądania sprawozdań od członków organów państwowych (art. 20).

W zakresie praw wolnościowych projekt gwarantuje swobodę wyrażania przekonań, zgodnego z duchem i celami konstytucji, swobodę prasy, radia i telewizji, a także zgromadzeń i zakładania stowarzyszeń, z tym że one również winny odpowiadać celom i zadaniom konstytucji. Poręcza on także wolność wyboru miejsca zamieszkania oraz tajemnicę pocztowo-telekomunikacyjną, która może być ograniczona jedynie przez ustawę i to w razie zagrożenia państwa lub w związku ze ściąganiem karnym (art. 23—27). Obywatele NRD mają prawo swobodnego wykonywania praktyk religijnych. W odróżnieniu jednak od konstytucji z 1949 r., która zagadnieniu temu poświęciła wiele miejsca (9 artykułów), projekt stwierdza jedynie, że kościoły i wspólnoty religijne mogą prowadzić swą działalność w zgodności z przepisami konstytucji i ustaw (art. 38). Jak wyjaśnił Walter Ulbricht w swym przemówieniu sprawozdawczym w dniu 31 I 1968, chodzi o to, by działalność związków wyznaniowych była zgodna także z politycznym interesem wierzących obywateli i aby nie mogła się stać instrumentem w rękę wrogich NRD kół zachodnio-niemieckich.

Listę praw społeczno-ekonomicznych otwiera prawo do pracy, któremu odpowiada zarazem honorowy obowiązek pracy. Znajduje ono zarazem swe zabezpieczenie w społecznej własności środków produkcji i w stałym wzroście wydajności pracy oraz poziomu techniki i oświaty (art. 30). Wiąże się z tym prawo do zabezpieczenia na starość lub w wypadku inwalidztwa, prawo do odpowiedniego mieszkania oraz oparte na skróconym dniu i tygodniu pracy prawo do wypoczynku (art. 33—36). Dodajmy, że skrócony 5-dniowy tydzień pracy został w NRD wprowadzony ogólnie w maju 1967 r.³³

Wzorem konstytucji obecnie obowiązującej projekt otacza szczególną ochroną i opieką kobietę i macierzyństwo, małżeństwo, rodzinę i dziecko (art. 37). Odzwierciedleniem troski o dzieci i młodzież jest zarazem podstawowe społeczno-kulturalne prawo każdego obywatela do oświaty i nauki. I nie tylko prawo. Projekt podnosi bowiem do rangi normy konstytucyjnej wynikający już ze wspomnianej wyżej ustawy z 25 II 1965 powszechny obowiązek szkolny w zakresie 10-klasowej szkoły średniej o charakterze ogólnokształcąco-politechnicznym (art. 31).

Swego rodzaju *novum* stanowią w projekcie postanowienia o podstawowych wspólnotach społecznych (*Gemeinschaften*). Zostały one umieszczone w części II po prawach zasadniczych obywateli i są w istocie praw tych uzupełnieniem (rozwinięciem). Do takich podstawowych wspólnot projekt zalicza w pierwszym rzędzie przedsiębiorstwa oraz miasta i gminy, w których obywatele aktywizują swą inicjatywę i wysiłki w procesie produkcji dóbr materialnych wzgl. w celu zaspokojenia innych wspólnych potrzeb gospodarczych i społeczno-kulturalnych. Działalność ta korzysta z ochrony konstytucyjnej (art. 40—42). Tutaj też omówione zostały związki zawodowe, które jako najszersza i niezależna organizacja klasowa ludzi pracy stoją na straży ich interesów. Projekt potwierdza prawo związków zawodowych do szerokiego udziału w zarządzaniu sprawami państwowymi i społecznymi (art. 43—44), nie wyłączając prawa inicjatywy ustawodawczej, które naczelnej organizacji związkowej (*FDGB*) przyznał już kodeks pracy z 1961 r. Osobno wreszcie omówione zostały rolnicze i rzemieślnicze spółdzielnie produkcyjne, które również wywierają wpływ na kształtowanie życia społecznego narodu (art. 45).

³³ *Verordnung über die durchgängige 5-Tage-Arbeitswoche und die Verkürzung der Arbeitszeit bei gleichzeitiger Neuregelung der Arbeitszeit in einigen Wochen mit Feiertagen.* Vom 3. 5. 1967 („GBl.” II, s. 237).

4. Jeśli chodzi o strukturę naczelných i terenowych organów państwowych projekt nawiązuje do istniejącego układu i stanowi konstytucyjne opracowanie rozlicznych aktów normatywnych, o których była już wyżej mowa.

Najwyższym organem władzy państwowej oraz jedynym ciałem ustrojodawczym i ustawodawczym NRD jest Izba Ludowa, złożona z 500 posłów, wybieranych na okres 4 lat w drodze wyborów wolnych, powszechnych, równych i tajnych (art. 48 i 54). Przypomnijmy, że konstytucja z 1949 r. przewidywała także tradycyjną (zaczepniętą z konstytucji weimarskiej z 1919 r.) zasadę proporcjonalnego rozdziału mandatów, która jednak praktycznie nie odgrywała tej roli, jaka przypada jej zwyczaj w państwach burżuazyjno-demokratycznych. W ustawie wyborczej z 31 VII 1963 nie została ona już wymieniona. Pewnym *novum* jest natomiast pominięcie w projekcie zasady bezpośredniości wyborów.

W odróżnieniu od konstytucji wielu państw socjalistycznych projekt nowej konstytucji NRD nie poświęca osobnego rozdziału zasadom systemu wyborczego. Kwestii tej dotyczy (poza wymienionym wyżej art. 54) w zasadzie tylko art. 21, w którym jednak znalazły wyraz podstawowe demokratyczne zasady wyborcze. I tak wyborami w NRD kierują wybrane w sposób demokratyczny komisje wyborcze, a obywatele mają prawo wypowiadać się publicznie na temat istotnych kwestii politycznych programu wyborczego, wysuwać kandydatów do przedstawicielstw ludowych oraz sprawdzać ich listy, tzn. zgłaszać zastrzeżenia imienne.

Izba Ludowa decyduje we wszystkich podstawowych sprawach polityki państwa oraz określa generalnie kierunki (cele) rozwoju Niemieckiej Republiki Demokratycznej i zatwierdza umowy państwowe³⁴. Wyłania ona swe organy wewnętrzne oraz wybiera przewodniczącego i członków Rady Państwa i Rady Ministrów, przewodniczącego Narodowej Rady Obrony, prezydenta i sędziów Sądu Najwyższego oraz Prokuratora Generalnego, którzy ponoszą przed nią pełną odpowiedzialność i mogą być każdej chwili odwołani (art. 50).

W porównaniu z konstytucją z 1949 r. projekt zawęża poważnie możliwość rozwiązania Izby Ludowej przed upływem kadencji. Może ono nastąpić obecnie jedynie na podstawie własnej uchwały Izby, podjętej kwalifikowaną większością głosów ustawowej liczby posłów (art. 64). Dodajmy, że konstytucja poprzednia wymagała dla analogicznej uchwały jedynie większości bezwzględnej zwykłej. Przewidywała ona ponadto rozwiązanie Izby na żądanie wyborców, wyrażone w referendum ludowym oraz w razie ponownego w tej samej kadencji uchwalenia rządowi votum nieufności. Nie potrzeba dodawać, że przepisy te nie znalazły w warunkach ustrojowych NRD żadnego praktycznego zastosowania.

Stanowisko posła do Izby Ludowej zostało w omawianym projekcie ukształtowane w dużej mierze na zasadzie mandatu imperatywnego: poseł jest delegatem swych wyborców, utrzymuje z nimi ścisłą więź i składa im okresowe sprawozdania ze swej działalności. Niemniej jest on obowiązany wykonywać swe zadania w interesie i dla dobra całego narodu (art. 56—57). Konstytucja z 1949 r. oparła się jeszcze na charakterystycznej dla państw burżuazyjno-demokratycznych zasadzie tzw. mandatu wolnego (poseł — przedstawicielem całego narodu), która jednak utraciła w praktyce państwa socjalistycznego swe znaczenie. Konstytucja ta określiła też bardzo szeroko immunitety poselskie, przyznając posłom immunitet nieodpowiedzialności i immunitet nietykalności (art. 67)³⁵. Z brzmienia art. 60 ust. 2 nowego projektu wynika, że poseł korzysta z immunitetu nietykalności. Z rozwiązaniem takim spotykamy się w konstytucjach większości państw socjalistycznych.

Należy jeszcze nadmienić, że projekt nawiązuje także do tradycyjnych (konstytucja z 1919 r. i konstytucja NRD z 1949 r.) elementów demokracji bezpośred-

³⁴ Art. 48, 49 i 51 projektu. Por. także L. Janicki, *op. cit.*, ss. 151—155.

³⁵ Por. także *op. cit.*, *juw.*, ss. 111—112.

niej, przewidując — zgodnie zresztą z zasadą ludowładztwa — instytucję referendum ludowego (*Volksentscheid*) względnie plebiscytu (*Volksabstimmung*). Nie zawiera on jednak żadnych dalszych postanowień na ten temat, poza tym, że może je zarządzać Izba Ludowa (art. 20 ust. 3 i 53). Niezależnie od tego projekty ważniejszych ustaw winny być przedmiotem rozległej publicznej debaty (art. 65 ust. 4).

W projekcie znajduje też wyraz charakterystyczna dla ustroju politycznego NRD szczególna rola Rady Państwa i jej ściśle powiązanie z Izbą Ludową. Izba Ludowa ustala zasady działalności Rady Państwa i pozostałych naczelných organów państwowych (art. 49 ust. 3). Rada Państwa natomiast w okresach między posiedzeniami i kadencjami Izby Ludowej normuje i ustala w drodze dekretów i uchwał wszystkie podstawowe zadania, jakie wynikają z ustaw i uchwał Izby (art. 66 i 71 ust. 1). Ona też zarządza wybory do Izby Ludowej i może z własnej inicjatywy zwoływać Izbę na obrady (art. 70 ust. 2 i 72). Przysługuje jej obok posłów, rządu i wspomnianego Związku Związków Zawodowych prawo inicjatywy ustawodawczej. Co więcej — przygotowuje ona obrady Izby, analizuje projekty ustaw przed ich przedłożeniem Izbie, bada, czy są one zgodne z konstytucją i kieruje je do właściwych komisji Izby. Wspiera ona zarazem te komisje w ich działalności (art. 65 i 70 ust. 1). Do niej należy ustalanie obowiązującej wykładni konstytucji i ustaw oraz rozstrzyganie wątpliwości co do tego, czy jakiś przepis prawny jest zgodny z konstytucją. Ona wreszcie nadzoruje z ramienia Izby Ludowej działalność Sądu Najwyższego i Prokuratora Generalnego, uchwała amnestie i wykonuje prawo łaski w wypadkach indywidualnych, a także wybiera członków Narodowej Rady Obrony i podejmuje uchwały w sprawach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, a w szczególności może w wypadkach nie cierpiących zwłoki ogłosić w zastępstwie Izby Ludowej stan obrony (*Verteidigungszustand*) (art. art. 52, 71 ust. 3, 74, 77 i 90 ust. 4).

Izba Ludowa w istocie poprzez Radę Państwa realizuje zadania kierowniczego organu republiki w zakresie rozwiniętej budowy socjalizmu³⁶. Dekrety Rady Państwa wymagają zatwierdzenia przez Izbę (art. 71 ust. 1).

W odróżnieniu od konstytucji obecnie obowiązującej (w brzmieniu noweli z 12 IX 1960) projekt nie określa liczby członków Rady Państwa. Stwierdza jedynie, że: „Rada Państwa składa się z przewodniczącego, zastępców przewodniczącego, członków i sekretarza” (art. 67 ust. 1). Praktycznie więc Izba Ludowa będzie ustalać liczbę członków Rady według swego uznania. Jak wykazuje dotychczasowa praktyka, skład Rady Państwa wchodzi z reguły obok przewodniczącego Rady Ministrów i prezydenta Izby Ludowej m. in. przewodniczący wszystkich partii politycznych NRD. Sprawia to, że jest to organ wysoce reprezentatywny³⁷.

Szczególne stanowisko zajmuje przy tym przewodniczący Rady Państwa. W myśl projektu posiada on określone osobiste kompetencje w sprawach tak wewnętrznych jak i zagranicznych. Kieruje mianowicie pracami Rady (art. 70), przedstawia Izbie Ludowej kandydata na przewodniczącego Rady Ministrów³⁸ oraz odbiera przysięgę od szefa i członków rządu (art. 80 ust. 1 i 3). Przewodniczący Rady Państwa reprezentuje też Niemiecką Republikę Demokratyczną na zewnątrz oraz wysyła i przyjmuje ambasadorów i posłów (art. 66 ust. 2 i 75 ust. 1). Projekt przyznaje mu zatem pewne uprawnienia, które tradycja konstytucyjna wiąże zazwyczaj

³⁶ Tak określił rolę Rady Państwa Program *SED*, uchwalony na VI Zjeździe tej partii w r. 1963 jw., ss. 139—140.

³⁷ Por. K. M. Pospieszalski, *Rada Państwa w Niemieckiej Republice Demokratycznej*. „Przegląd Zachodni” nr 5/1960, ss. 154—159. Także E. Groszkiewicz, A. Gwiżdż, *O niektórych problemach parlamentaryzmu socjalistycznego w Niemieckiej Republice Demokratycznej*. „Państwo i Prawo” nr 6/1966, s. 916.

³⁸ W myśl dotychczasowej konstytucji z 7 X 1949 (art. 92) szefa rządu (Prezesa Ministrów) powołuje najsilniejsza frakcja Izby Ludowej.

z jednoosobową głową państwa. Wzmacniają one niewątpliwie stanowisko przewodniczącego Rady Państwa NRD, tym bardziej że w myśl dotychczasowej praktyki zajmuje je I sekretarz KC Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności — kierowniczej siły w państwie.

Rozwiązanie takie jest niewątpliwie konsekwencją podkreślonej w oświadczeniu Waltera Ulbrichta z 1 XII 1967 koniecznością silnej władzy państwowej, co jest zrozumiałe w sytuacji zagrożenia NRD ze strony rewizjonizmu i militarizmu zachodnoniemieckiego.

Z polecenia Izby Ludowej i stosownie do jej ustaw i uchwał oraz dekretów i uchwał Rady Państwa wszystkie polityczne, ekonomiczne, kulturalne, społeczne i wojskowe zadania, spoczywające na państwie socjalistycznym wykonuje Rada Ministrów (art. 78). Kieruje ona pracą ministerstw i organów centralnych oraz rad (organów wykonawczych) w okręgach (art. 78—79). Jest więc — chociaż w projekcie tego określenia nie użyto — naczelnym organem administracji państwowej. Ministrowie są w pełni odpowiedzialni przed Izłą Ludową za swój zakres działania oraz za całokształt prac rządu (art. 80 ust. 6—7).

Jeśli chodzi o organa terenowe — projekt uwypukla rolę przedstawicielstw ludowych jako organów władzy państwowej poszczególnych szczebli terytorialnych. One to decydują na podstawie ustaw na własną odpowiedzialność we wszystkich sprawach podległego im obszaru. Stosownie do tego posiadają własne dochody i nimi dysponują (art. 81). Projekt nie wypowiada się na temat zwierzchniego nadzoru nad przedstawicielstwami ludowymi. Z ogólnych założeń i z podkreślonej w projekcie zasady centralizmu demokratycznego wynika jednak, że należy on do Izby Ludowej i zastępczo do Rady Państwa. Organa wykonawcze terenowych przedstawicielstw ludowych, czyli rady podlegają na zasadzie podwójnego podporządkowania tak swym przedstawicielom, jak i radom wyższego szczebla (art. 83 w pol. z art. 79 ust. 2).

Również w zakresie wymiaru sprawiedliwości i prokuratury przepisy projektu konstytucji stanowią podsumowanie istniejącego stanu rzeczy. Wymiar sprawiedliwości należy do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych oraz społecznych. Sąd Najwyższy kieruje działalnością sądów na podstawie konstytucji, ustaw i innych przepisów prawa, przy czym postanowienia konstytucji mają charakter norm bezpośrednio obowiązujących. Sędziów, ławników i członków sądów społecznych wybierają przedstawicielstwa ludowe lub sama ludność. Są oni w zakresie orzekania niezawisli i podlegają jedynie przepisom obowiązującego prawa (art. 90—97).

Prokuratura — podobnie jak i w innych państwach socjalistycznych — sprawuje kontrolę ścisłego przestrzegania prawa w całym aparacie państwowym (stoi na straży praworządności socjalistycznej) oraz zwalcza przestępstwa i im zapobiega (art. 98). Z ochroną praworządności wiąże się także instytucja podań i skarg obywateli, która znalazła w projekcie odpowiednie odzwierciedlenie (art. 104—107).

Konstytucje państw socjalistycznych zawierają z reguły w zakończeniu postanowienia o stolicy, fladze i godle państwa. Omawiany przez nas projekt — wzorem konstytucji z 1949 r. — reguluje tę kwestię już w artykule 1, wśród podstaw politycznych ustroju. Wiąże się to ze wspomnianą koniecznością podkreślenia przez NRD w szczególny sposób swej odrębności i suwerenności państwowej.

V

Nakreślony wyżej projekt był wraz ze sprawozdaniem przewodniczącego komisji konstytucyjnej przedmiotem ożywionej dyskusji w Izbie Ludowej w dniu 31 I 1967 r. Wzięło w niej udział 14 posłów, a wśród nich przedstawiciele wszyst-

kich frakcji poselskich reprezentowanych w Izbie. Wyrażali oni zdecydowane poparcie dla projektu. W specjalnej rezolucji Izba Ludowa przyjęła sprawozdanie komisji i postanowiła przedstawić projekt ludności NRD do publicznej debaty³⁹. Społeczeństwo w toku szerokiej dyskusji zgłosiło 12 454 wniosków i propozycji uzupełniających do projektu konstytucji, z których wiele komisja konstytucyjna uwzględniła, wprowadzając 118 odpowiednich zmian do wstępu i 55 artykułów projektu. Projekt w tej wersji został przedstawiony Izbie Ludowej w dniu 26 III 1968 r. wraz ze sprawozdaniem członka komisji konstytucyjnej i przewodniczącego Rady Narodowej Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych prof. E. Corrensa⁴⁰.

Izba Ludowa w rezolucji z tej samej daty uznała debatę ogólnonarodową za zamkniętą, projekt w wersji ostatecznej zaaprobowała i postanowiła przedstawić go do zatwierdzenia przez referendum ludowe (*Volksentscheid*)⁴¹. W tym celu uchwaliła ona zarazem ustawę o przeprowadzeniu takiego referendum⁴² oraz specjalną odezwę do obywateli NRD⁴³.

Referendum odbyło się dnia 6 IV 1968 r. Na 12 208 986 uprawnionych do głosowania 11 536 803 osoby (96,5%) wypowiedziały się za nową konstytucją. Weszła ona w życie z dniem jej ogłoszenia przez przewodniczącego Rady Państwa, tj. dnia 9 kwietnia 1968 r.*

Zapowiedź uchwalenia nowej socjalistycznej konstytucji NRD wywołała ogromne zainteresowanie także poza granicami NRD. Zbiegła się bowiem w czasie ze wzmocnionymi wysiłkami zachodnoniemieckich kół rządzących, zmierzającymi do rewizji Ustawy Zasadniczej NRF i wprowadzenia do niej antydemokratycznych postanowień o stanie wyjątkowym. Dlatego też właśnie tam przyjęto ją z zakłopotaniem i rezerwą. Zdaniem niektórych kół zachodnoniemieckich oświadczenie Waltera Ulbrichta z 1 XII 1967 r. oznacza zawieszenie bezowocnych zresztą negocjacji korespondencyjnych, jakie miały ostatnio miejsce między szefami rządów obu państw niemieckich i tym samym dalszą petryfikację podziału Niemiec. Zaznacza się również, że nowa konstytucja NRD ma być w samym swym założeniu wzorem dla przyszłych ogólnoniemieckich rozwiązań ustrojowych⁴⁴. Przywódca SPD, wicekanclerz i minister spraw zagranicznych NRF Willy Brandt przestrzegał z kolei przed bagatelizowaniem sprawy, ponieważ sformułowania nowej konstytucji nie pozostaną bez wpływu na przyszły układ stosunków między obu częściami Niemiec⁴⁵.

Walter Ulbricht w swym przemówieniu sprawozdawczym w Izbie Ludowej w dniu 31 I 1968 nie taił zresztą, że Niemiecka Republika Demokratyczna otrzyma ustawę zasadniczą, która pomoże społeczeństwu NRD, a przezeń całej niemieckiej społeczności narodowej rozwiązać wielkie zadania, które postawiła przed Niemcami historia.

Lech Janicki

* Referendum nad zmodyfikowanym w wyniku debaty publicznej projektem konstytucji odbyło się już w czasie druku niniejszego artykułu. Stąd też przedmiotem powyższych rozważań jest projekt w brzmieniu pierwotnym, który wszakże stał się zrębem nowej konstytucji.

³⁹ Entschliessung der Volkskammer der DDR zum Bericht der Kommission zur Ausarbeitung einer sozialistischen Verfassung der DDR vom 31. I. 1968 (GBl. I s. 121 oraz „Neues Deutschland” nr 32 z 1 II 1968, s. 2. Tamże przebieg debaty w Izbie w dniu 31 I 1968 s. 7).

⁴⁰ Pełny tekst projektu w brzmieniu ostatecznym oraz sprawozdanie prof. Corrensa zamieszcza „Neues Deutschland” nr 87 z 27 III 1967, s. 2-6.

⁴¹ Entschliessung der Volkskammer der DDR v. 26. 3. 1968, tamże — s. 2.

⁴² Gesetz zur Durchführung eines Volksentscheides über die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Vom 26. 3. 1968, jw., s. 7.

⁴³ „Neues Deutschland” jw., s. 1.

⁴⁴ Por. K. W. Fricke, *Bekräftigte Eigenstaatlichkeit*. „Rheinischer Merkur” nr 51

⁴⁵ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 281 z 4 XII 1967, s. 5.