

WŁADYSŁAW CZAPLIŃSKI,
LECH JANICKI
Poznań

WAŻNIEJSZE PROBLEMY PRAWNE ZJEDNOCZENIA NIEMIEC (Z POLSKIEGO PUNKTU WIDZENIA)

I. WPROWADZENIE

Za szczególnie interesujące należy uznać w tym aspekcie trzy zagadnienia: znaczenia układu moskiewskiego z 12 września 1990 r. o regulacji końcowej w odniesieniu do Niemiec¹ (traktatu 2+4), traktatu między NRD i RFN z 31 sierpnia 1990 r.² o ustanowieniu jedności Niemiec (traktatu zjednoczeniowego) oraz układu z 14 listopada 1990 r. między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy (układu granicznego RP-RFN)³ dla polskiej pozycji prawnej w stosunkach z RFN odnośnie do polskiej granicy zachodniej, statusu militarnego Niemiec oraz podmiotowości międzynarodoprawnej zjednoczonych Niemiec w aspekcie kontynuacji i sukcesji państw i oceny zjednoczenia z punktu widzenia norm prawa międzynarodowego dotyczących sukcesji państw.

Zawarty w dniu 12 września 1990 r. w Moskwie układ pomiędzy RFN, NRD i czterema mocarstwami okupacyjnymi: Francją, USA, Wielką Brytanią i ZSRR o uregulowaniu końcowym w odniesieniu do Niemiec miał na celu ostateczne uregulowanie skutków II wojny światowej w Europie Środkowej. Wojna ta, jak wiadomo, nie zakończyła się zawarciem formalnego traktatu pokoju z Niemcami. Jest zresztą kwestią dyskusyjną, czy mocarstwa zwycięskie w ogóle zamierzały zawrzeć z Niemcami traktat pokoju. W doktrynie wskazano w tym kontekście na znane wypowie-

¹ Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland. Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany. Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne. Dogovor ob okonczatelnom uregulirovanii v otnoshenii Germanii. Tekst niem. por. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 109/1990, s. 1153.

² Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag). „Bulletin...”, nr 104/1990, s. 877. Był to już drugi układ zjednoczeniowy między NRD i RFN. Poprzedzała go umowa z 18 maja 1990 r. o unii walutowej, gospodarczej i socjalnej (Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. „Bulletin...”, nr 63/1990, s. 517).

³ Tekst por. „Rzeczpospolita” z 15 listopada 1990.

dzi Churchilla i Edena w Izbie Gmin w 1944 r. (zgodnie z którymi mocarstwa sojusznicze miały dążyć do bezwarunkowej kapitulacji Niemiec, co zwalniałoby je od konieczności negocjowania traktatu pokoju)⁴. Wskazuje się również na sformułowanie umowy poczdamskiej, która w odniesieniu do sprzymierzeńców Rzeszy przewidywała wyraźnie zawarcie traktatu pokoju (jak wiadomo, traktaty takie zostały rzeczywiście zawarte z Włochami, Rumunią, Bułgarią, Węgrami i Finlandią w dniu 10 lutego 1947 r. a następnie z Japonią w dniu 8 września 1951 r., aczkolwiek ocena tego ostatniego aktu nie jest jednoznaczna)⁵. Natomiast dla Niemiec przewidywano regulację pokojową, nie precyzując jej formy. Regulacja ta miała być przy tym przyjęta przez demokratyczny rząd niemiecki, który miał być utworzony w przyszłości, bez jakichkolwiek negocjacji⁶, co mogłoby wskazywać, że regulacja pokojowa niekoniecznie musiała przybrać formę traktatu. W świetle późniejszych wydarzeń należałoby jednak uznać, że mocarstwa okupacyjne dążyły do zawarcia traktatu pokoju, nie doszło jednak do tego wskutek sprzeczności interesów pomiędzy nimi.

Należy przy tym zauważyć, że większość spraw będących zazwyczaj przedmiotem traktatu pokoju została w odniesieniu do Niemiec już wcześniej uregulowana, bądź poprzez decyzje i porozumienia wielkich mocarstw, bądź poprzez ustawodawstwo Sojuszniczej Rady Kontroli, bądź wreszcie poprzez umowy dwu- i wielostronne zawarte przez oba państwa niemieckie między sobą lub z państwami trzecimi. Zakończono również stan wojny z Niemcami. Niemniej tzw. zastrzeżenie zawarcia traktatu pokoju stało się jednym z najważniejszych elementów tzw. pozycji prawnej RFN w ogóle, w tym także w stosunkach z Polską, stanowiąc na równi z istnieniem praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za „Niemcy jako całość” czynnik mający gwarantować jedność Niemiec⁷. Odnotować

⁴ Por. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*. Poznań 1986, s. 31.

⁵ Projekt traktatu został przygotowany przez USA. ZSRR, Polska i Czechosłowacja odmówiły podpisania tego dokumentu; zawarły natomiast z Japonią umowy bilateralne, przywracające i regulujące wzajemne stosunki (umowa polsko-japońska zawarta została w dniu 8 lutego 1957 r., „United Nations Treaty Series” (UNTS) nr 318, s. 251).

⁶ Por. *Sprawozdanie z obrad konferencji poczdamskiej*. „Zbiór Dokumentów” nr 1/1946, s. 3 i nast., cz. II, pkt 3. I.

⁷ Na temat zastrzeżenia traktatu pokojowego por. m.in. O. Kimminich, *Politische und rechtliche Tragweite der „Friedensvertragsvorbehalte” und des Deutschlandvertrages*. W: *Beiträge zur Ostpolitik*. München 1971, s. 132; G. Röss, *Die Bedeutung des Friedensvertragsvorbehalts für die Rechtslage Deutschlands und für die Liquidation der IG Farben-Industrie*. W: *Recht, Wirtschaft, Politik im geteilten Deutschland. Festschrift für S. Mampel*. Köln—Berlin—Bonn—München 1983, s. 612; a w doktrynie polskiej J. Barcz, *Zachodniomiejska koncepcja tzw.*

zarazem trzeba tytułem dygresji, że owo zastrzeżenie traktatu pokoju przestało być dla RFN aktualne z chwilą, gdy nowa sytuacja polityczna w Niemczech i związane z nią przeobrażenia ustrojowe w NRD stworzyły realne warunki zjednoczenia obu państw niemieckich.

Początkowe plany, przyjmowane zresztą chłodno przez ZSRR, zakładały zjednoczenie ewolucyjne, jednakże zostały one zmodyfikowane (przy czym w szczególności zmianie uległo stanowisko radzieckie). Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych mocarstw okupacyjnych oraz obu państw niemieckich w Ottawie w dniu 13 lutego 1990 r. uzgodniono przeprowadzenie negocjacji znanych jako konferencja 2+4, przedmiotem których miało być określenie zewnętrznych aspektów zjednoczenia Niemiec. Równoległe z rozmowami 2+4 odbywały się negocjacje pomiędzy dwoma państwami niemieckimi, których przedmiotem były aspekty wewnętrzne zjednoczenia. Ograniczenie konferencji 2+4 do kwestii międzynarodowoprawnych oznaczało uznanie przez mocarstwa okupacyjne prawa narodu niemieckiego do samostanowienia, które to prawo było uprzednio ograniczone przez tzw. klauzule o państwach nieprzyjacielskich Karty Narodów Zjednoczonych. Przypomnijmy też, że jednym z celów okupacji sojuszniczej po II wojnie światowej było stworzenie w Niemczech demokratycznego systemu państwowego. Pozostawienie przez cztery mocarstwa zjednoczonym Niemcom kompetencji w zakresie kształtowania ustroju oznacza uznanie przez mocarstwa, że postulowane przemiany demokratyczne w Niemczech będą stanowić gwarancje, iż Niemcy staną się państwem demokratycznym i prowadzącym politykę pokojową. Ze swej strony w nocy z dnia 12 września 1990 r., skierowanej do ministra spraw zagranicznych ZSRR, a podpisanej przez ministrów spraw zagranicznych obu państw niemieckich, władze niemieckie stwierdziły, że demokratyczny porządek państwowy Niemiec będzie chroniony konstytucyjnie, a działalność wszelkich partii politycznych i innych ugrupowań stawiających sobie za cel podważenie tego porządku może zostać zabroniona; w szczególności dotyczy to partii o charakterze nazistowskim.

Konferencja 2+4 obradowała na czterech sesjach: 5. maja 1990 r. w Bonn, 22 czerwca 1990 r. w Berlinie, 17 lipca 1990 r. w Paryżu oraz 12 września 1990 r. w Moskwie. W czasie spotkania moskiewskiego na-

zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (*Friedensvertragsvorbehalt*). W: *Następstwa upadku Rzeszy Niemieckiej*. Warszawa 1987, s. 40. Odnośnie do roli traktatu pokoju jako czynnika jedności niemieckiej por. w ostatnim okresie W. Fiedler, *Zur rechtlichen Erforderlichkeit eines Friedensvertrages mit Deutschland*. W: *Deutschlandvertrag, westliches Bündnis und Wiedervereinigung*, Berlin 1985, s. 101; J. Hacker, *Die rechtliche und politische Funktion eines Friedensvertrages mit Deutschland*. „Das Parlament” t. 37, 1987, B. 50, s. 3; Th. Schweisfurth, *Ein deutscher Friedensvertrag*. W: *Sowjetsystem und Ostrecht, Festschrift für B. Meisner*. Berlin 1985, s. 737.

stąpiło podpisanie uzgodnionego wcześniej tekstu układu o uregulowaniu końcowym w odniesieniu do Niemiec. Układ posługuje się terminologią przyjętą w umowie poczdamskiej w kolejnych dokumentach dotyczących Niemiec. Umowa ma wejść w życie z dniem złożenia u rządu niemieckiego, który ma być depozytariuszem, ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego przez jej strony. Została ona jednak zrealizowana wcześniej.

II. SPRAWA GRANICY Z POLSKĄ

Z punktu widzenia interesów Polski, kluczowe znaczenie mają postanowienia art. 1 ust. 1-3 układu moskiewskiego, które stanowią istotny element regulacji pokojowej. Zostały one wypracowane przy współudziale polskiego ministra spraw zagranicznych, K. Skubiszewskiego, w czasie spotkania paryskiego 2+4. Zgodnie z tymi przepisami, zjednoczone Niemcy składają się z terytoriów RFN, NRD i Berlina. Już to oznacza definitywne i bezwarunkowe uznanie przez Niemcy zachodniej granicy Polski wzdłuż linii Odry i Nysy Łużyckiej. Uprzednio RFN odmawiała uznania ostatecznego charakteru granicy, pomimo zawarcia w dniu 7 grudnia 1970 r. układu o podstawach normalizacji stosunków z Polską. Niemcy zobowiązały się teraz do potwierdzenia istniejącej między nimi granicy w osobnej bilateralnej umowie międzynarodowej z Polską, która miała być zawarta niezwłocznie po zjednoczeniu. Jednocześnie stwierdziły one, że nie mają jakichkolwiek roszczeń terytorialnych wobec innych państw (z kontekstu wynika, że chodzi tu przede wszystkim o Polskę i ZSRR).

Z uznaniem granicy na Odrze i Nysie wiąże się konieczność odpowiedzi na dwa pytania: po pierwsze, czy owo potwierdzenie uznania granicy będzie miało charakter deklaracyjny, czy konstytutywny; zaś po drugie, czy RFN wyciągnie z tego uznania konsekwencje w sferze swego prawa wewnętrznego, dostosowując je do swych zobowiązań międzynarodowych.

Przypomnijmy, że strona polska konsekwentnie stała na stanowisku, że granica na Odrze i Nysie została w sposób ostateczny ustalona w umowie poczdamskiej; nawet jeżeli umowa ta przewidywała wymóg potwierdzenia w regulacji pokojowej, to potwierdzenie takie dotyczyć mogło jedynie szczegółowej delimitacji granicy w terenie, a nie decyzji politycznej odnośnie do ustalenia samej granicy⁸. Natomiast strona zachodniemiecka negowała ostateczny charakter rozstrzygnięcia poczdamskiego kwestionując tytuł prawny Polski do suwerenności na Ziemiach Zachodnich i Północnych, normatywny charakter postanowień umowy poczdamskiej.

⁸ A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 sierpnia 1945*. Warszawa 1985, s. 276; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*. Poznań 1975, s. 75; L. Janicki, *Republika...*, s. 35; L. Gelberg, *Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku. Analiza prawna*. Wrocław 1974, s. 40.

skiej, kompetencję zwycięskich mocarstw do decydowania o terytorium Niemiec, oraz odwołując się do faktu, że Niemcy nie były stroną umowy poczdamskiej, która wskutek tego jako *res inter alios acta* nie mogła być dla nich wiążąca. Już po zawarciu układu normalizacyjnego między Polską i RFN w 1970 r. praktyka i część doktryny zachodnioniemieckiej skłonna była uznać ostateczny charakter granicy ze skutkiem *ex nunc*, tj. od wejścia w życie traktatu, jednakże tylko w stosunku do RFN⁹. Konstrukcja ta związana była z przyjęciem przez RFN w swoim czasie tezy o jej identyczności z Rzeszą Niemiecką, przy czym identyczność ta była rozumiana w specyficzny sposób. Stanowisko zachodnioniemieckie oznaczało uznanie linii Odrzy-Nysy za zachodnią granicę Polski, lecz nie za granicę polsko-niemiecką¹⁰. Dominował wreszcie w doktrynie zachodnioniemieckiej pogląd, iż zawarcie układu z 7 grudnia 1970 r. nie oznaczało uznania granicy na Odrze i Nysie, a jedynie pewnego rodzaju *modus vivendi*¹¹.

Układ moskiewski z 12 września 1990 roku nie rozwiązał przy tym wprost problemu skuteczności potwierdzenia granicy w czasie. Wszelako nowy traktat polsko-niemiecki, podpisany w dniu 14 listopada 1990 r. uzupełniający regulację pokojową może mieć i ma w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej wyłącznie charakter deklaracyjny. Wynika to z trzech przesłanek: układ moskiewski mówi *expressis verbis* o „potwierdzeniu granicy istniejącej między Polską i Niemcami” (art. 1:2). Ponadto jednobrzmiące deklaracje parlamentów obu państw niemieckich, uchwalone znaczną większością głosów w dniu 21 czerwca 1990 r. (a zatem jeszcze przed paryską sesją konferencji 2+4), również mówiły o potwierdzeniu w sposób ostateczny granicy już istniejącej, odwołując się przy tym do układu zgorzeleckiego między Polską i NRD z 6 lipca 1950 r. o wytyczeniu ustalonej i istniejącej niemiecko-polskiej granicy państwowej (układ ten zawarty został w wykonaniu postanowień umowy poczdamskiej) oraz umów uzupełniających ten układ, jak również do układu war-

⁹ B. Zündorf, *Die Ostverträge*. München 1979, s. 67 (autor uważa przy tym, że odwołanie się do umowy poczdamskiej w tekście układu oznacza jedynie wskazanie podstawy faktycznej granicy, a nie podstawy prawnej); J. A. Frowein, *Legal Problems of the German Ostpolitik*. „International and Comparative Law Quarterly” R. 23, 1974, ss. 110 - 111; C. Arndt, *Legal Problems of the German Eastern Treaties*. „American Journal of International Law” R. 74, 1980, s. 129.

¹⁰ J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*. Warszawa—Poznań 1990, s. 300.

¹¹ Por. zvl. D. Blumenwitz, *Die territorialen Folgen des Zweiten Weltkrieges für Deutschland*. „Archiv des Völkerrechts” R. 23, 1985, s. 17; H. von Mangoldt, *La nationalité allemande, la citoyenneté de la RDA et le statut juridique des territoires au-delà de la ligne Oder-Neisse*. „Revue critique de droit international privé” R. 75, 1986, ss. 48 - 49.

szawskiego z 7 grudnia 1970 r., który także nawiązywał *expressis verbis* do umowy poczdamskiej. Wreszcie układ graniczny z 14 listopada 1990 r. odwołuje się w swym art. 1 do granicy już istniejącej, określonej (a nie: wyznaczonej!) w układach zgorzeleckim i warszawskim, które — dodajmy — nawiązywało z kolei do umowy poczdamskiej (użyto zatem formuły analogicznej do przyjętej w rezolucjach parlamentów obu państw niemieckich), zaś w art. 2 potwierdza, że granica istniejąca między Polską i Niemcami jest nienaruszalna, a oba państwa zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej.

Niezależnie od postanowień układu moskiewskiego i traktatu granicznego polsko-niemieckiego, gwarancje ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie zawarte zostały w wymienionym już wyżej układzie między NRD i RFN z 31 sierpnia 1990 r. o ustanowieniu jednoci Niemiec. W preambule do tego układu oba państwa niemieckie stwierdziły, że są świadome tego, iż nienaruszalność granic oraz integralność terytorialna wszystkich państw stanowią warunek pokoju światowego. Kluczowy z punktu widzenia interesów polskich jest art. 4 układu zjednoczeniowego, dotyczący uzgodnienia zmian w zachodnioniemieckiej ustawie zasadniczej¹², która stała się konstytucją zjednoczonych Niemiec. Ustalone tu nowe brzmienie preambuły ustawy zasadniczej stwierdza, że wraz z przystąpieniem pięciu krajów wschodnioniemieckich do RFN proces zjednoczenia Niemiec, przebiegający w drodze wykonania przez naród niemiecki prawa do samostanowienia, został zakończony. W swym ostatnim zdaniu nowa preambuła stwierdza, że ustawa zasadnicza od dnia zjednoczenia obowiązuje dla całego narodu niemieckiego (Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk). Zgodnie z art. 4.2 układu zjednoczeniowego, bezprzedmiotowy stał się w tej sytuacji art. 23 ustawy zasadniczej, przewidujący możliwość przystąpienia do RFN „innych części Niemiec”¹³, bliżej zarazem nie określonych, który podlegał uchyleniu choć tekst układu tego nie sprecyzował, uchYLENIE to nastąpiło automatycznie, a nie w trybie wymaganej osobnej procedury zmieniającej ustawę zasadniczą). Modyfikacja zachodnioniemieckiej ustawy zasadniczej w tym zakresie została uzgodniona w czasie obrad konferencji 2+4, co znalazło wyraz w zapisie art. 1.1 układu moskiewskiego. Znaczenie omówionych tu zmian osłabia jednakże fakt utrzymania w mocy art. 116.1 ustawy zasadniczej, dotyczącego instytucji „Niemca”.

¹² Tekst dotychczasowy ustawy zasadniczej RFN — *vide: Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Pod red. L. Janickiego, Poznań 1989.

¹³ Na temat sporów na tle wykładni tego przepisu, uznawanego przez większość przedstawicieli doktryny zachodnioniemieckiej za odnoszący się do całego terytorium Rzeszy w granicach z 1937 r., por. L. Janicki, *Republika...*, s. 102 i nast.

Dochodzimy w ten sposób do niezwykle istotnej kwestii, która odegrała dużą rolę w trakcie rozmów paryskich konferencji 2+4. Polska, mając na uwadze doświadczenia wynikające z praktyki zachodnioniemieckiej po zawarciu układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 roku, postulowała jednoznaczne zobowiązanie się przez przyszłe zjednoczone Niemcy do wprowadzenia zmian w wewnętrznym systemie prawnym, mającym na celu dostosowanie tego prawa do zobowiązań międzynarodowych. Problematyka tego niedostosowania była wielokrotnie omawiana w doktrynie polskiej¹⁴, przypomnijmy jedynie, że podstawowe trudności w tym zakresie związane były ze stosowaną w wielu wypadkach przez ustawodawstwo zachodnioniemieckie koncepcją tzw. trójpodziału, zgodnie z którą polskie Ziemie Zachodnie i Północne nie były traktowane jak zagranica z punktu widzenia prawa wewnętrznego. Dotyczy to także przyjętej przez prawo RFN konstrukcji obywatelstwa, w której podstawową rolę odgrywała instytucja „Niemca” w rozumieniu art. 116.1 ustawy zasadniczej. Konstrukcja ta utrzymywała niemiecką przynależność państwową rdzennych (tzw. autochtonicznych) mieszkańców polskich Ziemi Zachodnich, co prowadziło do niejako podwójnego obywatelstwa tych osób. Na tym podłożu narastały trudności w zakresie regulacji obrotu prawnego i konsularnego pomiędzy Polską i RFN¹⁵. Ponadto właśnie instytucja „Niemca” stanowiła podstawę dla wysuwania przez RFN tez o istnieniu w Polsce mniejszości niemieckiej, ocenianej ostatnio w RFN na 2 mln osób¹⁶. Mniejszość ta, a właściwie jej żądania dotyczące szczególnego statusu prawnego i uznania podwójnego obywatelstwa¹⁷, konsekwentnie zresztą odrzucane przez stronę polską, która dąży do równouprawnienia wszystkich mniejszości narodowych i traktowania ich zgodnie ze standardami międzynarodowej ochrony praw człowieka, może stanowić podstawowy problem dla rozwoju dobrosąsiedzkich stosunków polsko-niemieckich. Z tego też względu obstawanie przez Niemców przy

¹⁴ Por. przykładowo L. Janicki, *Republika...*, *passim*, zwł. rozdz. VII, VIII i IX; W. Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i NRD-RFN*. Poznań 1990, *passim*; R. Jasica, *Zbiór przepisów prawnych ogłoszonych w Federalnym Dzienniku Ustaw RFN dotyczących Polski i innych państw socjalistycznych 1949 - 1980*. Warszawa 1981, *passim*, wskazał na obowiązywanie w tym okresie 153 aktów ustawodawczych niedostosowanych do zmian terytorialnych w Europie Środkowej i wymagających modyfikacji.

¹⁵ Zob. szczegółowo W. Czapliński, J. Koprucka, *Zagadnienie tzw. międzynarodowego obrotu prawnego*. „Państwo i Prawo” nr 2/1984, s. 94.

¹⁶ Por. W. Czapliński, *Aktualne kierunki międzynarodowoprawnej ochrony mniejszości narodowych*. „Przegląd Zachodni” nr 5-6/1983, s. 153; J. Barcz, *Wspólne oświadczenie polsko-zachodnioniemieckie z 1989 r. a sytuacja osób pochodzenia niemieckiego w Polsce*. „Państwo i Prawo” nr 3/1990, s. 41.

¹⁷ Por. „Życie Warszawy” z 27 - 28 października 1990.

art. 116.1 ustawy zasadniczej należy z naszego punktu widzenia ocenić negatywnie (konsekwencje tego widoczne są obecnie np. w postaci masowej ucieczki poborowych ze Śląska Opolskiego do Niemiec).

III. KLAUZULE MILITARNE

Istotnym elementem układu moskiewskiego z 12 września 1990 r. są klauzule militarne. Nie dotyczą one bezpośrednio Polski, jednakże warto je krótko omówić, gdyż wprowadzają one istotne zmiany w statusie obcych wojsk w Niemczech. Prawo stacjonowania wojsk mocarstw okupacyjnych na terytorium Niemiec wywodzi się z art. 12 deklaracji berlińskiej z 5 czerwca 1945 r. Po ukonstytuowaniu się dwóch państw niemieckich przebywanie obcych wojsk na ich terytoriach zostało uregulowane traktatowo. Art. 4 układu ogólnego z 1952/1954 r. gwarantował prawo wojsk mocarstw zachodnich do stacjonowania na terytorium RFN, także dla celów wykonywania zastrzeżonych przez te mocarstwa praw na obszarze Berlina Zachodniego. Status wojsk mocarstw zachodnich regulowała ostatecznie umowa paryska z 23 października 1954 r. Zgodnie z tym porozumieniem, obce wojska miały odtąd przebywać na terytorium RFN nie jako wojska okupacyjne, lecz jako oddziały sojusznicze w ramach NATO. W literaturze zachodnioniemieckiej podkreślano wszelako, że w istocie stacjonowanie wojsk mocarstw okupacyjnych, jakkolwiek miało ono miejsce za zgodą i w porozumieniu z władzami RFN, nawiązywało do statusu okupacyjnego Niemiec, o czym świadczyło zarówno powiązanie ich zadań z wykonywaniem kompetencji zastrzeżonych dla mocarstw okupacyjnych w Berlinie, jak również działalność misji łącznikowych poszczególnych mocarstw w Poczdamie, Bünde, Frankfurtu n.M. i Baden Baden¹⁸. W odniesieniu do NRD, stacjonowanie wojsk radzieckich zostało uregulowane w traktacie z 20 września 1955 r. o stosunkach między ZSRR i NRD¹⁹, a następnie w porozumieniu z 12 marca 1957 r. między tymi państwami w sprawie uregulowania zagadnień związanych z czasowym pobytem wojsk radzieckich na terytorium NRD. Ponieważ postanowienia tego porozumienia są analogiczne do postanowień tego rodzaju umów zawartych przez ZSRR z innymi państwami Układu War-

¹⁸ J. A. Frowein, *Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins*. W: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Pod red. E. Benda i in., Berlin—New York 1983, s. 43. Por. również szczegółową analizę Th. Schweisfurtha, *Deutschland — noch immer ein besetztes Land*. W: *Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen, Weltwirtschaft*. Köln—Berlin—Bonn—München 1988, s. 549, powołującego się na poglądy przeważającej większości autorów zachodnioniemieckich oraz zagranicznych (w tym M. Virally).

¹⁹ Tekst por. „Zbiór Dokumentów” nr 9/1955, dok. 280.

szawskiego, w doktrynie państw bloku radzieckiego wysunięto tezę, że od wejścia w życie układu z 1955 r. wojska radzieckie stacjonowały w NRD nie jako siły okupacyjne, lecz jako wojska sojusznicze²⁰. Natomiast w literaturze zachodnioniemieckiej twierdzono, że w istocie status tych wojsk nie uległ zmianie, skoro art. 4 układu z 1955 r. stwierdzał, że stacjonowanie wojsk radzieckich na terytorium NRD ma miejsce „zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi”, którą to klauzulę odnoszono do porozumień międzyalianckich z okresu II wojny światowej²¹.

Wraz z ustaniem praw czterech mocarstw w stosunku do Niemiec, automatycznie uległa zmianie podstawa przebywania sił zbrojnych tych państw na terytorium zjednoczonych Niemiec, a w szczególności wojsk radzieckich na obszarze dawnej NRD oraz wojsk mocarstw zachodnich na terenie dawnego Berlina Zachodniego. Jediną podstawą stacjonowania tych wojsk jest zgoda rządu zjednoczonych Niemiec wyrażona w traktacie moskiewskim z 12 września 1990 r. i mająca charakter przejściowy, tj. ograniczona czasowo do 31 grudnia 1994 r. Jednocześnie traktat ten wprowadził ograniczenia stacjonowania wojsk innych niż niemieckie w ramach struktur NATO na dawnym terytorium NRD oraz zakaz umieszczania tam broni atomowej.

IV. KONSEKWENCJE PRAWNE UPADKU NRD

Kolejnym problemem, niezwykle interesującym teoretycznie i praktycznie (ze względu na konsekwencje teorii identyczności w niemieckim systemie prawnym) jest zagadnienie identyczności i sukcesji państw w Niemczech po II wojnie światowej oraz po zjednoczeniu Niemiec. Zagadnienie to doczekało się olbrzymiej ilości opracowań teoretycznych²² i jest na ogół znane, stąd potraktujemy je skrótowo. Oficjalne stanowisko zachodnioniemieckie stwierdzało, że Rzesza Niemiecka nie upadła w wyniku klęski Rzeszy w II wojnie światowej ani też w wyniku przejęcia władzy w Niemczech przez zwycięskie mocarstwa, lecz istniała nadal jako podmiot prawa międzynarodowego, niezdolny do czynności prawnych. RFN jako podmiot prawa międzynarodowego była identyczna

²⁰ L. Gelberg, *Niemcy po II wojnie światowej*. Wrocław 1971, s. 90.

²¹ Por. zvl. Th. Schweisfurth, *Deutschland...*, s. 544 i nast. także w oparciu o orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego RFN.

²² Por. systematyczny wykład w doktrynie zachodnioniemieckiej K. Schmid, *Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht*. Baden-Baden 1980, a w doktrynie polskiej W. Czaplinski, *Sukcesja i identyczność państw w Niemczech po II wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego*. „Przegląd Zachodni” nr 2/1987, s. 47 i powoływana tam literatura oraz materiały z konferencji naukowej: *Status prawny Niemiec w latach 1945 - 1949*. Warszawa 1986, *passim*.

z Niemcami (Rzeszą Niemiecką), jednakże nie mogła jednocześnie podejmować w imieniu Niemiec działań prawnych (zmieniać sytuacji prawnej Niemiec). Gwarancją istnienia Rzeszy w jej granicach z 31 grudnia 1937 r. miały być prawa i odpowiedzialności czterech mocarstw za „Niemcy jako całość”²³ oraz brak ostatecznego traktatu pokoju z Niemcami. Ramy tej doktryny, zwanej „pozycją prawną” rządu federalnego, zostały nakreślone przez orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w sprawach dotyczących układu zasadniczego RFN-NRD²⁴, układów normalizacyjnych RFN-ZSRR i RFN-PRL²⁵ oraz w sprawie Teso²⁶.

NRD odrzuciła zachodnioniemiecką konstrukcję dalszego istnienia Rzeszy. Po początkowych wahaniach określiła się jako państwo nowe, dążąc nawet do zerwania wszelkich więzów z Niemcami (Rzeszą Niemiecką) i niegując jakąkolwiek sukcesję. Stanowisko państw trzecich nie było jednoznaczne, podobnie jak podzielone były poglądy doktryny także polskiej. W doktrynie polskiej wydaje się dominować teza, że państwowość niemiecka upadła w wyniku powstania dwóch państw niemieckich w 1949 r., spotkać można jednak również poglądy skrajne: że Niemcy upadli już w 1945 r. i oba państwa niemieckie są ich sukcesorami oraz że Niemcy nie upadli w ogóle, a RFN jest państwem identycznym z Rzeszą, natomiast NRD była państwem nowym, powstałym w wyniku emancypacji (secesji).

Zgodnie z art. 1 układu zjednoczeniowego, kraje wschodnioniemieckie przystąpiły z dniem 3 października 1990 r. do RFN na mocy art. 23 ustawy zasadniczej RFN²⁷. W ten sposób NRD przestała istnieć, natomiast zjednoczone Niemcy stały się identyczne z Republiką Federalną (konsekwencje tego faktu zostaną omówione niżej). Trudność powstaje w momencie próby określenia stosunku zjednoczonych Niemiec do Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 r. jako pewnego pojęcia prawnego. Trudności te znikają, jeśli przyjąć, że RFN była państwem identycznym z Niemcami. Przy zastosowaniu tej konstrukcji zjednoczone Niemcy są po prostu

²³ Polemicznie w tej kwestii por. L. Janicki, *Republika*..., s. 169 i nast.

²⁴ Orzeczenie z 31 lipca 1973 r., BVerfGE. T. 36, 1.

²⁵ Orzeczenie z 7 lipca 1975 r., BVerfGE. T. 40, 141.

²⁶ Orzeczenie z 21 października 1987 r., BVerfGE. T. 77, 137.

²⁷ Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że ustawa konstytucyjna NRD o ustanowieniu krajów w NRD (Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik — Ländereinführungsgesetz, z dnia 22 lipca 1990 r., GBl. I, nr 51, s. 955), stwierdzała w § 1.1, iż 5 wymienionych krajów zostanie utworzonych z mocą (i ze skutkiem) od dnia 14 października 1990 r. Dotyczyło to także zapisu ust. 2 tegoż paragrafu, w myśl którego status kraju uzyskuje również Berlin-stolica NRD (scil. Berlin Wschodni). Sama ta ustawa miała zresztą, zgodnie z jej przepisem końcowym (§ 25) wejść w życie z dniem 14 października 1990 r. Sprawę wyjaśnił dopiero układ zjednoczeniowy z 31 sierpnia 1990 r., który w załączniku II przesunął datę wejścia ustawy o utworzeniu krajów NRD wstecz na dzień 3 października 1990 r.

państwem identycznym z Niemcami z okresu przed II wojną światową (a w konsekwencji z państwem niemieckim powstałym w 1871 r.). Zachowana zostaje ciągłość podmiotowości międzynarodoprawnej Niemiec z wszystkimi tego konsekwencjami. Jak już jednak wspomniano wyżej, praktyka RFN i większość doktryny zachodniemieckiej stały na stanowisku, że Rzesza istnieje jako RFN oraz „obok” niej. W tej sytuacji zobowiązania RFN nie wiązałyby Rzeszy i nie mogłyby jej wiązać przed zjednoczeniem w granicach z 1937 r., które musiałoby nastąpić w drodze wypowiedzenia się w tej kwestii przez cały naród niemiecki w rozumieniu pojęcia „Niemców” z artykułu 116 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zjednoczenie Niemiec nastąpiło jednak wyłącznie na podstawie decyzji „Niemców” zamieszkujących RFN, NRD i Berlin Zachodni. Trzymając się ściśle konstrukcji przyjętej w różnych orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego należałoby przyjąć, że warunek zjednoczenia nie został spełniony, gdyż nie wypowiedzieli się w tej materii wszyscy „Niemcy w rozumieniu art. 116 ustawy zasadniczej”. Nie można wykluczyć, że na tej przesłance oparta była w gruncie rzeczy skarga konstytucyjna 8 posłów chadecji w *Bundestagu*, skierowana do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Istota skargi sprowadzała się wszakże do tego, iż wynikająca z potwierdzenia w ramach konferencji „2+4” ostatecznych granic Niemiec, a w tym zwłaszcza granicy polskiej na Odrze i Nysie Łużyckiej, zmiana ustawy zasadniczej dokonuje się w ramach układu z 31 sierpnia 1990 r. i poprzez zatwierdzającą go ustawę, a nie w formie osobnej ustawy o zmianie konstytucji, w wyniku czego posłowie mieli ograniczoną możliwość oddziaływania na treść tych zmian²⁸. Skarga ta została jednak przez Trybunał odrzucona i to nie tylko ze względów formalnych, lecz także merytorycznych²⁹. Trybunał — zgodnie zresztą ze swą tradycją niekomplikowania rządowi RFN jego polityki traktatowej — wyszedł z założenia, że zmiany konstytucji wynikały ze zjednoczenia Niemiec, którego osiągnięcie było podstawowym nakazem samej tejże ustawy zasadniczej, a dokonało się przez przyłączenie NRD, która z kolei nie stanowiła dla RFN zagranicy (była jednym z państw niemieckich). Uchwałę Trybunału można potraktować jako zanegowanie przezeń jego

²⁸ Do układu zjednoczeniowego z 31 sierpnia 1990 r. nie miał zastosowania przepis art. 79.1 zd. 2 Ustawy Zasadniczej, w myśl którego: „W przypadku umów międzynarodowych, których przedmiotem jest regulacja pokojowa, przygotowanie regulacji pokojowej lub znoszenie systemu okupacyjno-prawnego albo które mają służyć obronie Republiki Federalnej, wystarcza dla wyjaśnienia, że postanowienia Ustawy Zasadniczej nie sprzeciwiają się zawarciu i wejściu w życie tych umów, uzupełnienie brzmienia Ustawy Zasadniczej, które ogranicza się do tego wyjaśnienia”.

²⁹ Uchwała 2 BvE 2/90. Stwierdzono w niej, że skarga jest „w sposób oczywisty bezpodstawną” (*offensichtlich unbegründet*).

dotychczasowej sztucznej koncepcji o dalszym bycie „Rzeszy w granicach z 1937 r.”, a pośrednio także jako uznanie mocy wiążącej układu warszawskiego z 7 grudnia 1970 r. w stosunku do zjednoczonych Niemiec. Zjednoczenie Niemiec wymaga analizy również z punktu widzenia norm prawa międzynarodowego dotyczącego sukcesji państw. Jeżeli odrzuci się bowiem ostatecznie koncepcję dalszego istnienia Rzeszy w granicach z 1937 r. należy przyjąć, że stosunki między NRD i RFN były normalnymi (a nie — jak chciała tego zachodnioniemiecka pozycja prawna — specjalnymi) stosunkami międzypaństwowymi, a zatem skutki zjednoczenia są określone przez stosowane wprost normy prawa międzynarodowego.

Skutki sukcesji państw określa się w zależności od typu sukcesji. Przyłączenie NRD do RFN na podstawie art. 23 ustawy zasadniczej oznacza, że mamy do czynienia z inkorporacją (hipotetycznie możliwa była jeszcze konstrukcja unii państw, w wyniku której oba państwa niemieckie przestałyby istnieć, a w ich miejsce powstałby nowy podmiot prawa międzynarodowego: Niemcy). Konstrukcja inkorporacji została zastosowana ze względu na płynące z niej korzyści dla zjednoczonych Niemiec. Z punktu widzenia sukcesji państw, jak oceniła to w swych pracach kodyfikacyjnych Komisja Prawa Międzynarodowego, zarówno w odniesieniu do unii państw, jak i do inkorporacji stosuje się te same normy prawne, gdyż inkorporacja na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego może nastąpić jedynie na mocy umowy pomiędzy zainteresowanymi państwami. Przypadek zjednoczenia państw niemieckich tezę tę potwierdza.

W praktyce międzynarodowej dominuje tendencja, że skutki sukcesji państw określa przede wszystkim umowa pomiędzy zainteresowanymi państwami, z zastrzeżeniem wszelako, że umowa taka nie może naruszyć praw państw trzecich. Jeżeli umowa nie zostanie zawarta, skutki regulują normy konwencji kodyfikacyjnych (w tym przypadku konwencji wiedeńskiej z 23 sierpnia 1978 r. o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów oraz konwencji wiedeńskiej z 8 kwietnia 1983 r. o sukcesji państw w odniesieniu do mienia państwowego, archiwów i długów państwowych), a w przypadku nieobowiązania tych konwencji (obie umowy nie weszły dotąd w życie, a ani RFN, ani NRD nie są ich stronami) — normy prawa zwyczajowego. Zauważyć należy wreszcie, że normy umów bilateralnych dotyczących sukcesji zazwyczaj odpowiadają normom powszechnego prawa zwyczajowego.

W odniesieniu do inkorporacji miałyby zastosowanie norma sformułowana w art. 31 konwencji wiedeńskiej z 1978 r. Zgodnie z tą normą, wszystkie umowy międzynarodowe państw-poprzedników wiążą sukcesora, z wyjątkiem przypadków, w których przejęcie umowy byłoby nie-

zgodne z jej celem lub przedmiotem. W konkretnym przypadku oznaczałoby to w praktyce obowiązek przejęcia przez RFN wszystkich umów międzynarodowych NRD. W tym duchu wypowiadała się też część doktryny³⁰. Należy wszelako zauważyć, że w odniesieniu do inkorporacji praktyka międzynarodowa, acz niezbyt bogata, była skłonna twierdzić, że w takich przypadkach umowy poprzednika wygasają, a w to miejsce rozciągają się umowy sukcesora, zgodnie z zasadą tzw. ruchomych granic traktatowych³¹. Takie rozwiązanie sugerowali też niektórzy autorzy niemieccy³². Proponowano również wyjście pośrednie, zgodnie z którym o losie umów międzynarodowych NRD miały rozstrzygnąć porozumienia między zjednoczonymi Niemcami i partnerami umów dawnej NRD³³. Takie właśnie rozwiązanie, zgodne z duchem prawa międzynarodowego (sukcesja państw nie może naruszać praw państw trzecich) przyjęte zostało w art. 12 układu zjednoczeniowego między NRD i RFN z 31 sierpnia 1990 r. Inna sprawa, że praktyczna realizacja tej zasady może powodować w konkretnych przypadkach trudności (np. w odniesieniu do umów gospodarczych NRD z innymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej). Należy przy tym pamiętać, że traktaty dotyczące granic i innych reżimów terytorialnych, a w szczególności traktaty ustanawiające granice, pozostają w mocy w każdym przypadku sukcesji. Zasada ta, będąca normą prawa zwyczajowego i potwierdzona przez orzecznictwo trybunałów międzynarodowych, została włączona jako art. 11 i 12 do konwencji wiedeńskiej z 1978 r. Potwierdziły ją również rezolucje parlamentów obu państw niemieckich w odniesieniu do granicy niemiecko-polskiej, odwołując się do umowy zgorzeleckiej z 6 lipca 1950 r. jako obowiązującej także zjednoczone Niemcy.

Wspomniana już konwencja wiedeńska z 1983 r. reguluje skutki ekonomiczne sukcesji państw. W przypadku zjednoczenia państw (tak unii, jak inkorporacji) sukcesor otrzymuje całe mienie państwowe poprzednika i jego archiwa, a także przejmuje długi. Praktyka w tym zakresie jest jednolita: we wszystkich przypadkach sukcesorzy przejęli aktywa po-

³⁰ W. Poeggel, *Die Vereinigung ist keine „Gebietsübertragung“*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (FAZ) z 19 kwietnia 1990.

³¹ E. Castrén, *Aspects récents de la succession d'Etats*, *Recueil des Cours*. „Académie de droit international” T. 78, 1951, ss. 441-443; D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge 1967, vol. II, s. 26 i nast.; J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*. T. VII, Leyden 1974, s. 114.

³² R. Dolzer, *Die Zukunft der völkerrechtlichen Verträge der DDR*. FAZ z 27 marca 1990.

³³ J. A. Frowein, *Rechtliche Probleme der Einigung Deutschlands*. „Europa-Archiv” nr 7/1990, s. 235.

przednika³⁴, istnieje również tendencja do przejmowania długów³⁵. Układ zjednoczeniowy (art. 21 - 23) zasady te potwierdza, z zastrzeżeniem, że zobowiązania finansowe NRD (dług NRD szacowano na 18 mld dolarów USA, jednakże głównym wierzycielem była RFN) będą spłacane ze specjalnie utworzonego funduszu celowego.

Pewne aspekty sukcesji nie zostały uregulowane konwencjami wielostronnymi w sposób jednoznaczny. Przede wszystkim dotyczy to członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Zgodnie z art. 4 konwencji wiedeńskiej z 1978 r., ogólne zasady dotyczące sukcesji umów międzynarodowych mają zastosowanie także odnośnie do umów-statutów organizacji międzynarodowych, chyba że same te umowy stanowią inaczej. W praktyce stosowano jednakże rozwiązanie uproszczone: przyjmowane było oświadczenie zjednoczonego państwa w przedmiocie kontynuacji członkostwa danej organizacji, której członkiem było również państwo-poprzednik (taką konstrukcję zastosowano w przypadku członkostwa Zjednoczonej Republiki Arabskiej w ONZ w 1958 r.). Kontynuacja członkostwa zjednoczonych Niemiec w NATO (z zastrzeżeniem pewnych ograniczeń nałożonych przez układ moskiewski 2+4) oraz Wspólnotach Europejskich³⁶ nie jest kwestionowana.

Podsumowując można stwierdzić, że zjednoczone Niemcy są identyczne z RFN. Można też przyjąć, że stanowią one *mutatis mutandis* kontynuację państwowości niemieckiej, datującej się od 1871 r. Zjednoczenie Niemiec wykazało ostatecznie nielogiczność zachodnioniemieckiej teorii „dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 r.” oraz tezy o tzw. szczególnych stosunkach między NRD i RFN. Odnośnie do granicy polsko-niemieckiej, ustalenia dokonane w traktacie moskiewskim z 12 września 1990 r., potwierdziły ostateczny charakter granicy ustanowionej w Poczdamie, przy czym zarówno brzmienie tego traktatu, jak i sformułowania deklaracji parlamentów obu państw niemieckich z 21 czerwca 1990 r. oraz układ polsko-niemiecki z 14 listopada 1990 r. wskazują, że potwierdzenie to miało charakter deklaracyjny. Stwarza to, pomimo potencjalnych trudności związanych z utrzymaniem w mocy instytucji „Niemca” w rozumieniu art. 116.1 ustawy zasadniczej oraz z uznaniem istnienia mniejszości niemieckiej w Polsce, korzystny punkt wyjścia dla przyszłej współpracy polsko-niemieckiej.

³⁴ J. H. W. Verzijl, *International Law*..., s. 110 i nast.

³⁵ A. Gruber, *Le droit international de la succession d'Etats*. Paris 1986, ss. 125 - 126.

³⁶ W tym przypadku rozważano możliwość włączenia NRD do EWG jeszcze przed zjednoczeniem Niemiec i uczynienie w ten sposób bezprzedmiotowym zastrzeżenia złożonego przez RFN przy zawarciu traktatu rzymskiego, a dotyczącego „weryfikacji” tegoż traktatu w razie zjednoczenia Niemiec.

Można wreszcie stwierdzić, że układ moskiewski (2+4) z 12 września 1990 r., jak i przewidziany w nim i podpisany w dniu 14 listopada 1990 r. układ polsko-niemiecki, są aktami finalnymi regulacji pokojowej (*peace settlement* z umowy poczdamskiej) i w tym rozumieniu mogą być uważane za wieńczące pakiet tych wszystkich aktów, które składają się na faktyczny traktat pokoju z Niemcami.

NASZE WYDAWNICTWA

STOSUNKI POLSKO-NIEMIECKIE W HISTORIOGRAFII.

Część trzecia.

Studia z dziejów
historiografii polskiej
i niemieckiej pod redakcją
Jerzego Krasuskiego,
Gerarda Labudy,
Antoniego W. Walczaka

ark. wyd. 21,5, nakład 1000 egz., cena 20 000 zł

Książka kończy cykl studiów nad poglądami historiografii polskiej i niemieckiej na węzłowe problemy stosunków między obu narodami w przeszłości. Poprzednie tomy Instytut Zachodni wydał w 1974 i 1984 r.

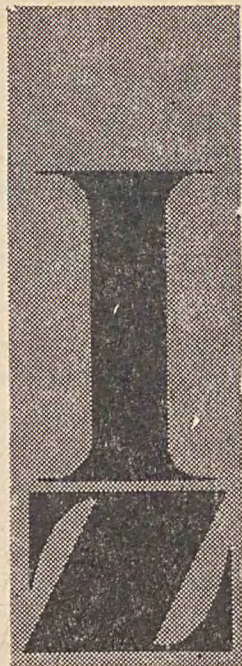
Niniejsza praca zbiorowa zajmuje się wybranymi zagadnieniami stosunków polsko-niemieckich między I i II wojną światową, a mianowicie: kwestią międzywojennego Śląska i Prus Wschodnich, Pomorzem Gdańskim i problemem tzw. korytarza.

Czytelnik znajdzie także artykuły o dorobku polskiej germanistyki okresu 1945 - 1980 w dziedzinie polsko-niemieckich stosunków literackich, o problematyce niemieckiej w literaturze pięknej Polski Ludowej i „przewyciężaniu przeszłości” w publicystyce zachodnioniemieckiej.

DO NABYCIA:

w księgarniach naukowych
w Instytucie Zachodnim, 61-772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem pocztowym)
w księgarni Wolumen, Poznań, Ratuszowa 25/27
(domki budnicze)

Przegląd Zachodni, nr 1, 1991



Instytut Zachodni