

Jan Barcz i Jerzy Kranz

**W osiemdziesięciolecie klęski i upadku III Rzeszy
oraz zawarcia Umowy poczdamskiej**

Wybór studiów i artykułów naukowych
oraz podstawowych dokumentów

Piaseczno-Łódź 2025

**W osiemdziesięciolecie klęski i upadku III Rzeszy
oraz zawarcia Układu poczdamskiego**

Jan Barcz i Jerzy Kranz

**W osiemdziesięciolecie klęski i upadku III Rzeszy
oraz zawarcia Układu poczdamskiego**

Wybór studiów i artykułów naukowych
oraz podstawowych dokumentów

Jan Barcz i Jerzy Kranz

**W osiemdziesięciolecie klęski i upadku III Rzeszy
oraz zawarcia Układu poczdamskiego**

Wybór studiów i artykułów naukowych
oraz podstawowych dokumentów

Wydawca: Wszechnica IJM



Ten utwór jest dostępny na licencji *Creative Commons* Uznanie autorstwa-
Użycie niekomercyjne 4.0 Międzynarodowe.

Pełna treść licencji dostępna na stronie creativecommons.org

Książka jest dostępna w Internecie na stronie: www.janbarcz.prv.pl

Wydanie I, Piaseczno-Łódź 2025

Spis treści

O autorach	12
Wstęp	13
Wybór monografii autorów polskich	23
Część pierwsza	
Wybór podstawowych dokumentów	26
Część druga	
Status Niemiec po II wojnie światowej i granica polsko-niemiecka	149
Część trzecia	
Wysiedlenie ludności niemieckiej	286
Część czwarta	
Kontrowersje prawne w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej	476
Część piąta	
Rekompensata za zniszczenia i zbrodnie nazizmu niemieckiego	640
Część szósta	
Porozumienie i pojednanie	876
 Część pierwsza	
Wybór podstawowych dokumentów	26
 1.1. Sprawozdanie z Konferencji Krymskiej, Jałta, 11 lutego 1945 r. (fragmenty)	27
 1.2. Akt bezwarunkowej kapitulacji Niemiec z 8 maja 1945 r.	29
 1.3. Deklaracja dotycząca klęski Niemiec i objęcia władzy najwyższej nad Niemcami przez rządy Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych Ameryki, ZSRR i Francji, podpisana 5 czerwca 1945 r. (<i>Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority by the Allied Powers, Signed at Berlin, June 5, 1945</i>)	31
 1.4. Umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. (fragmenty)	38

1.5.	Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie wynagrodzenia szkód, wyrządzonych przez okupację niemiecką, podpisana w Moskwie, 16 sierpnia 1945 r.	41
1.6.	Układ między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisany w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r.	44
1.7.	Traktat w sprawie uregulowania spraw powstałych w związku z wojną i okupacją (<i>Convention on the Settlement of Matters Arising Out of the War and the Occupation</i>), podpisany (przez RFN i trzy mocarstwa zachodnie) 26 maja 1952 r., w brzmieniu nadanym 23 października 1954 r. (<i>Überleitungsvetrag</i> - Traktat przejściowy) (fragmenty)	47
1.8.	Traktat w sprawie stosunków między Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią i Francją a Republiką Federalną Niemiec (<i>Convention on relations between the Three Powers and the Federal Republic of Germany</i>), podpisany 26 maja 1952 r., w brzmieniu nadanym 23 października 1954 r. (Traktat Niemiecki - <i>Deutschlandvertrag</i>) (fragmenty)	49
1.9.	Umowa o zagranicznych długach Niemiec (<i>Agreement on German External Debts</i>), podpisana 27 lutego 1953 r. w Londynie przez 33 państwa, w tym RFN i trzy mocarstwa zachodnie (Umowa londyńska) (fragmenty)	51
1.10.	Porozumienie rządów ZSRR i NRD dotyczące reparacji oraz zobowiązań finansowo-gospodarczych, podpisane w Moskwie, 22 sierpnia 1953 r.	52
1.11.	Oświadczenie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie decyzji Rządu ZSRR dotyczącej Niemiec, Warszawa, 23 sierpnia 1953 r.	54
1.12.	Uchwała Rady Państwa	

Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej o zakończeniu stanu wojny między Polską a Niemcami Warszawa, 18 lutego 1955 r.	56
1.13. Końcowy protokół o dostawach wykonanych dla PRL na rachunek jej udziału w reparacjach z Niemiec, Warszawa, 4 lipca 1957 r.	58
1.14. Orędzie katolickich biskupów polskich do biskupów niemieckich z 18 listopada 1965 r. (fragment)	60
1.15. Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków, podpisany w Warszawie dnia 7 grudnia 1970 r.	61
1.16. Rezolucja wszystkich frakcji Bundestagu z dnia 17 maja 1972 r. w sprawie układów między Republiką Federalną Niemiec a ZSRR i Polską (fragmenty)	64
1.17. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r. w sprawie Układu Zasadniczego RFN-NRD (fragmenty)	66
1.18. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r. w sprawie układu normalizacyjnego RFN-PRL (fragmenty)	67
1.19. Wspólne Oświadczenie, podpisane 14 listopada 1989 r. przez Premiera PRL Tadeusza Mazowieckiego i Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla	69
1.20. Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec podpisany w Moskwie, dnia 12 września 1990 r.	82
1.21. Porozumienie z 27/28 września 1990 roku zawarte między Republiką Federalną Niemiec i trzema mocarstwami zachodnimi	89
1.22. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej	

między nimi granicy, podpisany w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r.	93
1.23. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.	96
1.24. Porozumienie zawarte 16 października 1991 r. w formie wymiany not w sprawie ustanowienia „Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego”	115
1.25. Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Władysława Bartoszewskiego podczas specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu w Bonn, 28 kwietnia 1995 r.	117
1.26. Wspólne Oświadczenie, Berlin, 17 lipca 2000 r. Joint Statement on occasion of the final plenary meeting concluding international talks on the preparation of the Foundation "Remembrance, Responsibility and the Future"	132
1.27. Wspólne Oświadczenie z okazji ceremonii podpisania w Wiedniu 24 października 2000 r. umów bilateralnych dotyczących austriackiego Funduszu Pojednania Joint Statement on the Occasion of the Signing Ceremony of the Bilateral Agreements Relating to the Austrian Reconciliation Fund	139
1.28. Auschwitz nie spadło z nieba. Przemówienie Mariana Turskiego podczas uroczystości z okazji 75 rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau, 27 stycznia 2020 roku	145
Część druga Status Niemiec po II wojnie światowej i granica polsko-niemiecka	149
2.1. J. Barcz, <i>Pojęcie "Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r."</i> <i>w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949,</i>	

Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1986 I /1/.....	150
2.2. J. Barcz, <i>Zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (Friedensvertragvorbehalt)</i> (w:) <i>Następstwa upadku Rzeszy Niemieckiej. Materiały z konferencji naukowych Zespołu Niemcoznawczego organizowanych w 1985 i 1986 roku</i> (red. St. Sulowski), Warszawa 1987	196
2.3. J. Barcz, <i>Podstawy polityczne i prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami</i> (w:) <i>Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991</i> (red. B. Wyzimirska), Warszawa 1993	220
2.4. J. Barcz, <i>Interpretacja Układu z 7 grudnia 1970 roku w Polsce</i> (w:) <i>Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku</i> (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.....	233
2.5. J. Kranz, <i>Zachodnia granica Polski jako zakładnik zjednoczenia Niemiec</i> (w:) <i>Integracja, polityka zagraniczna, praworządność, wyzwania dla Polski współczesnej.</i> Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Witoldowi Maciejowi Góralskiemu (red. E. Mreńca), Warszawa 2019	252
2.6. J. Barcz, <i>Granica polsko-niemiecka w świetle Konferencji „2+4” i postanowień Traktatu o potwierdzeniu granicy</i> (w:) <i>Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej</i> (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.....	271
Część trzecia	
Wysiedlenie ludności niemieckiej	286
3.1. J. Kranz, <i>Wollt ihr den totalen Krieg? Political, Moral and Legal Aspects of the Resettlement of German Population After World War II,</i> <i>Polish Review of International and European Law,</i> 2018, Vol. 7, Issue 2	287

- 3.2. J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56 (w:) Transfer - obywatelstwo - majątek. Trudne problemy w stosunkach polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Warszawa 2005 423

Część czwarta

Kontrowersje prawne w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej 476

- 4.1. J. Barcz, *Destabilizująca funkcja „pozycji prawnej” RFN w procesie normalizacji wzajemnych stosunków z Polską. Rozdział 2 w książce - Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku a proces normalizacji*, Warszawa 1985 477
- 4.2. J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, *Sprawy Międzynarodowe*, 2005, nr 1 (fragmenty) 527
- 4.3. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy (w:) W.M. Góralski (red.), Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – 1991-2011*, Warszawa 2011 579

Część piąta

Rekompensata za zniszczenia i zbrodnie nazizmu niemieckiego 640

- 5.1. J. Barcz, J. A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową sporządzona na zlecenie rządów Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej przez profesora Jana Barcza i profesora Jochena A. Froweina (2 listopada 2004 r.)*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1 641
- 5.2. *Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Długi cień historii (w:) Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011 682
- 5.3. J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej*

<i>w świetle prawa międzynarodowego,</i> Państwo i Prawo 2017, nr 11	706
5.4. J. Kranz, <i>Reparacje wojenne i roszczenia indywidualne w kontekście relacji polsko-niemieckich</i> , Państwo i Prawo, 2020, nr 3	726
5.5. J. Barcz, <i>Zwrot w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1991 a odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce (Porozumienie z 16 października 1991 roku)</i> , Przegląd Zachodni 2018, nr 3	755
5.6. J. Barcz, <i>Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2 + 4”</i> , Państwo i Prawo 2018, nr 4	796
5.7. <i>Wnioski końcowe. Zawarte w monografii: Jan Barcz, Jerzy Kranz, Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki</i> , Warszawa 2019	833
5.8. J. Barcz, <i>„Specyficzna inspiracja”. Problem ważności nazistowskiego rozporządzenia w sprawie organizacji polskiej grupy narodowej w Rzeszy Niemieckiej z 1940 r. (w:) Prawo międzynarodowe w służbie ludzkości. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Menkesa</i> , Warszawa 2024	845
Część szоста	
Porozumienie i pojednanie	876
6.1. J. Kranz, <i>Polska i Niemcy w Europie</i> , Sprawy Międzynarodowe, 1998, nr 1	877
6.2. J. Kranz, <i>Oczekiwania i rzeczywistość: uwagi o współpracy polsko-niemieckiej</i> , Raporty i Analizy, nr 5/2003 (Centrum Stosunków Międzynarodowych)	906
6.3. J. Barcz, <i>Doktryna Skubiszewskiego (w:) Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu</i> , Poznań 2016	955

O autorach

Jan Barcz: profesor prawa międzynarodowego, dyplomata - m.in. członek polskiej delegacji uczestniczącej w Konferencji „2+4”, negocjującej Traktat z 14 listopada 1990 r. o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, Traktat z 17 czerwca 1991 r. o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy oraz porozumienie z 16 października 1991 r. w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich; w końcu lat 90 uczestniczył w negocjacjach z Austrią dotyczących świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich oraz w końcowym etapie negocjacji wielostronnych z RFN; Ambasador RP w Wiedniu (1995-1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000-2001); nauczyciel akademicki - wykładał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Uniwersytecie Opolskim, Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego; obecnie członek *Team Europe Direct* i Konferencji Ambasadorów RP; członek korespondent Polskiej Akademii Umiejętności.

Jerzy Kranz: profesor prawa międzynarodowego, dyplomata. W latach 1971-1975 redaktor *Agence France-Presse* w Warszawie, a w okresie 1975-1990 pracownik naukowy Instytutu Nauk Prawnych PAN. W latach 1990-1995, 1998-2001 pracownik MSZ (dyrektor departamentu prawnego, podsekretarz stanu, Ambasador w Republice Federalnej Niemiec). Uczestnik negocjacji międzynarodowych, między innymi nad traktatami polsko-niemieckimi w latach 1990-1991, oraz wielostronnych rokowań w latach 1998-2000 dotyczących świadczeń niemieckich i austriackich za pracę niewolniczą i przymusową. Stypendysta *Alexander von Humboldt Stiftung*, *Fritz Thyssen Stiftung* oraz *Ecole des hautes études en sciences sociales*. Nauczyciel akademicki – wykładał w Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego. Obecnie członek Konferencji Ambasadorów RP.

Wstęp

Mimo upływu czasu przebieg i skutki drugiej wojny światowej pozostają w stosunkach polsko-niemieckich przedmiotem zróżnicowanych opinii prawnych i politycznych. Zainteresowanie tymi kwestiami jest zrozumiałe, a doświadczenia historyczne pokoleń nie są dziedziczne. Społeczeństwa winny mieć świadomość przeszłości, z której wyrastają i która nie pozostaje bez wpływu na ich przyszłe losy.

Różne postrzeganie historii przez poszczególne narody nie jest niczym nadzwyczajnym. Jeśli w kwestiach historycznych, a także prawnych, nie zawsze uda się osiągnąć porozumienie, to ważne jest, aby w drodze dialogu lepiej rozumieć stanowisko drugiej strony. W przeciwnym razie grozi nam instrumentalizacja spornych problemów dla bieżących celów politycznych, zwłaszcza w kontekście polityki historycznej (polityki pamięci), która jest niezbędna każdemu państwu i społeczeństwu.

Klęska i upadek III Rzeszy oraz podjęte wówczas przez mocarstwa sprzymierzone decyzje miały doniosłe następstwa geopolityczne, które na dziesiątki lat wpływały na układ międzynarodowy w skali światowej oraz warunkowały losy polityczne Europy. Wpłynęły one również na losy milionów ludzi oraz całych narodów, w tym na ich świadomość społeczną i historyczną.

8 maja 1945 r. podpisany został Akt bezwarunkowej kapitulacji Niemiec, a 5 czerwca 1945 r. mocarstwa sprzymierzone (Zjednoczone Królestwo, Stany Zjednoczone Ameryki, ZSRR i Francja) uzgodniły Deklarację dotyczącą klęski Niemiec i objęcia władzy najwyższej nad

Niemcami. Przyjęły również szereg innych aktów, określających zarządzanie terytorium niemieckim. 2 sierpnia 1945 r. sfinalizowały obrady Konferencji poczdamskiej w Umowie, której postanowienia nakierowane były na określenie przyszłych losów Niemiec.

Dla Polski decyzje te miały znaczenie egzystencjalne. Państwo Polskie odrodziło się z zawieruchy wojennej w nowych granicach, przesunięte terytorialnie na zachód. Związane to było z masowymi przesiedleniami ludności z polskich kresów wschodnich do Polski w nowych granicach, zwłaszcza na byłe obszary niemieckie, objęte nowymi granicami Polski, z jednoczesnym wysiedleniem z tych terytoriów – na mocy decyzji mocarstw sprzymierzonych – ludności niemieckiej („do Niemiec” w nowych granicach).

Spójność działań mocarstw sprzymierzonych z okresu wojny została szybko wystawiona na szwank. Zarazem rezultaty Konferencji krymskiej, jak i Konferencji poczdamskiej, pozostawiały Polskę w strefie wpływu Związku Radzieckiego, co na następne bez mała pół wieku przesądziło jej polityczne losy. Podział ten przypieczętowało powstanie w 1949 r. dwóch państw niemieckich oraz utworzenie przeciwstawnych bloków polityczno-wojskowych. „Żelazna kurtyna” na linii „od Szczecina do Triestu” stała się faktem. Rozmontowana ona została, po różnych etapach tzw. odprężenia, ostatecznie dopiero po 1989 r. w następstwie głębokich przemian polityczno-ustrojowych w państwach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej, dla których impulsem była rewolucja w Polsce i które umożliwione zostały narastającym kryzysem gospodarczym i politycznym w Związku Radzieckim w latach 80., zakończonym rozpadem ZSRR w końcu 1991 r.

Następstwem pogłębiającego się podziału politycznego było również to, że – wbrew zapowiedziom zawartym w Umowie poczdamskiej – nie doszło do „uregulowania pokojowego” (zawarcia traktatu pokoju – *peace settlement*) z Niemcami, a tym samym postanowienia tej Umowy pozostały punktem wyjścia dla ułożenia w

następnych latach relacji Polski z obu państwami niemieckimi. Chodziło zwłaszcza o zaakceptowanie przez stronę niemiecką granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz formułę zaspakajania roszczeń reparacyjnych (roszczeń natury międzypaństwowej) z tytułu zniszczeń i popełnionych przez niemiecki nazizm podczas drugiej wojny światowej zbrodni. Towarzyszyły temu poważne problemy i kontrowersje w świadomości społecznej i historycznej, które w okresie istnienia dwóch państw niemieckich pozostawały w znaczenie mierze w stanie „zamrożenia” (w stosunkach z Niemiecką Republiką Demokratyczną „przyjaźń” była z góry politycznie oktrojowana, natomiast kontakty w Republiką Federalną Niemiec napotykały bariery polityczne i ograniczenie kontaktów społecznych).

Podpisanie 7 grudnia 1970 r. układu normalizacyjnego „otworzyło” możliwości współpracy gospodarczej z RFN oraz rozszerzyło kontakty różnych grup społecznych, zarazem jednak ujawniło praktyczne bariery, wynikające z kwestionowania przez RFN granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jako ostatecznej granicy polsko-niemieckiej. Zmiany polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej w połączeniu z „erą Gorbaczowa” w Związku Radzieckim otworzyły drogę do zjednoczenia Niemiec w 1991 r., a zjednoczone Niemcy zaakceptowały granicę polsko-niemiecką na Odrze i Nysie Łużyckiej. W nowej sytuacji Polska ułożyła swoje relacje z Niemcami w duchu „wspólnoty interesów i wartości”, która nabrała zupełnie nowego wymiaru wraz z przystąpieniem Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego (1999) i Unii Europejskiej (2004).

Porozumienia i pojednania nie da się jednak zadekretować jednorazowym aktem w traktatach międzypaństwowych. W świadomości społecznej obecne są nadal historyczne urazy, poczucie krzywdy, czasami odżywiają fobie i uprzedzenia, bezwzględnie wykorzystywane przez polityków starających się w ten sposób budować własne zaplecze polityczne. Byliśmy tego świadkiem w ostatnich kilkunastu latach.

Autorzy niniejszej książki przez ostatnie czterdzieści lat zajmowali się problemami politycznymi i prawnymi, związanymi ze skutkami drugiej wojny światowej oraz ich oddziaływaniem na stosunki polsko-niemieckie. Postanowili opublikować wybór napisanych w tym czasie artykułów i studiów naukowych, kierując się między innymi oceną, że w okresie tym relacje polsko-niemieckie nabrały szczególnej dynamiki, co nie pozostawało bez znaczenia dla polityki i współpracy europejskiej.

Postanowiliśmy nadać niniejszej książce następującą strukturę.

W części pierwszej wskazujemy najważniejsze dokumenty prawne i polityczne, które stanowiły „kamienie milowe” w stosunkach polsko-niemieckich po zakończeniu drugiej wojny światowej. Warto je przypominać, ponieważ – mimo Internetu i licznych publikacji – pozostają one często na uboczu debaty, a pozbawione kontekstu, nie są odczytywane ze zrozumieniem zwłaszcza przez młodsze pokolenie.

Nasze artykuły naukowe i studia ujęliśmy natomiast w pięciu częściach, odzwierciedlających główne problemy polityczno-prawne w stosunkach polsko-niemieckich.

W części drugiej książki (*Status Niemiec po II wojnie światowej i granica polsko-niemiecka*) koncentrujemy się na zagadnieniach związanych ze statusem prawnym Niemiec po drugiej wojnie światowej oraz granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w świetle prawa międzynarodowego. Ta ostatnia sprawa nie była, jak to się często ocenia w tzw. polityce historycznej, jedynie aspektem narzuconej politycznie przez panujących w Polsce po 1945 r. narracji, mającej scalić naród wokół rządzącej partii. Trzeba bowiem przy tym uwzględnić, że od chwili swojego powstania RFN kwestionowała ostateczny charakter tej granicy w świetle prawa międzynarodowego. W istocie rzeczy zachodnia granica Polski stała się politycznym

zakładnikiem przyszłego zjednoczenia Niemiec, co nie sprzyjało umacnianiu europejskiego bezpieczeństwa i współpracy.

Próbujemy między innymi odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu wszystkie związane z wojną problemy da się rozwiązać lub ocenić wyłącznie w perspektywie prawnej? Być może dla jednych Poczdam pozostanie bezprawiem, dla niektórych wyrazem międzynarodowoprawnej odpowiedzialności, dla innych rodzajem *imperfect justice* (niedoskonałej sprawiedliwości), a dla jeszcze innych otwarciem nowej perspektywy dla Europy.

Konsekwencje wojny, w tym klęska Niemiec, stały się przyczyną szeregu kontrowersji politycznych i prawnych między Polską w RFN, które poddano analizie w artykułach i studiach zamieszczonych w **części trzeciej** (*Kontrowersje prawne w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej*). Reprezentatywne w tym względzie były tzw. pozycje prawne RFN, których treść można sprowadzić do następujących punktów: 1) podtrzymywanie otwartości tzw. kwestii niemieckiej do momentu regulacji pokojowej z Niemcami jako całością, w tym teza o prawnym istnieniu Niemiec w granicach z 1937 r. (dopóki Brama Brandenburska jest zamknięta, dopóty problem niemiecki jest otwarty); 2) kwestionowanie wiążącego prawnie dla Niemiec charakteru umowy poczdamskiej z 1945 r. ze względu na to, że nie były one jej stroną (*res Inter alios acta*); 3) kwestionowanie międzynarodowoprawnej legalności poczdamskiej decyzji mocarstw dotyczącej wysiedlenia ludności niemieckiej, a także legalności wywłaszczenia prywatnego majątku niemieckiego (teza o tzw. otwartych/nieuregulowanych kwestiach majątkowych); 4) teza, iż Polska posiada nad przyznanymi jej w Poczdamie ziemiami tylko tymczasową administrację, natomiast nie posiada na tych terytoriach suwerennego władztwa (rozdzielenie między *Gebietshoheit* a *Hoheitsgebiet*); 5) pogląd, że zachodnia granica Polski jest tymczasowa do momentu zawarcia „regulacji pokojowej z Niemcami jako całością” (w Traktacie z 1970 r. RFN miała potwierdzić zachodnią granicę Polski wyłącznie w swoim imieniu,

a nie Niemiec jako całości); 6) odłożenie kwestii reparacji wojennych do momentu regulacji pokojowej z Niemcami jako całością.

Tych kilka punktów pozwala uświadomić sobie, pod jaką presją polityczną i prawną znajdowała się Polska przez kilkadziesiąt lat. Znaczenie tych „pozycji” kurczyło się z upływem czasu, co wynikało z redukcji praw i odpowiedzialności czterech mocarstw „za Niemcy jako całość i Berlin”, z drugiej zaś z kolejnych, szczegółowych regulacji międzynarodowoprawnych. Z perspektywy lat trzeba stwierdzić, że „pozycje” RFN odegrały jątrzącą rolę w stosunkach polsko-niemieckich, a szerzej w polityce europejskiej.

W części czwartej (*Wysiedlenie ludności niemieckiej*) zajmujemy się niektórymi konsekwencjami dla Niemiec i Niemców w wyniku decyzji zwycięskich mocarstw. Wywołując wojnę Niemcy uderzyły w fundamenty prawa i moralności oraz dążyły do zniszczenia podstaw zachodniej cywilizacji. Wojna ta okazała się początkiem końca pewnej epoki i pociągnęła za sobą nieodwracalne skutki – również dla samych Niemiec i Niemców. Tego stanu rzeczy nie dało się w 1945 r. odwrócić (powrót do *status quo ante*).

Czym była uzasadniona decyzja mocarstw o wysiedleniu Niemców? Czy po zakończeniu tej wojny, dopuszczalne było użycie wobec Niemiec nadzwyczajnych środków i czy środki te nie stanowiły bezprawia? Na co mogło liczyć państwo niemieckie i jego ludność w 1945 r.? Od odpowiedzi na te pytania zależy ocena alianckich decyzji.

Wysiedlenia były tragedią wielu ludzi, jest również świadomość konkretnych zbrodni, do których dochodziło w trakcie wysiedleń. Nie ma natomiast przekonania, że zbrodnią i bezprawiem była polityczna decyzja sprzymierzonych o zmianie granic i o wysiedleniu. Polscy ministrowie spraw zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski w 1990 r. i Władysław Bartoszewski w 1995 r., nie przepaszali za bezprawie,

wyrażali jednak żal i współczucie z powodu losu i cierpień wysiedlonych.

O ile w języku polskim mamy dwa odrębne terminy – bezprawie i krzywda, o tyle w języku niemieckim istnieje tylko jedno słowo *Unrecht* (rdzeniem jest słowo *Recht* - prawo), wyrażające – zależnie od kontekstu – bezprawie/nielegalność albo krzywdę w znaczeniu moralnym. Pojawiające się na tym tle niejasności lub dwuznaczności pojęciowe rzutują na ocenę polsko-niemieckich sporów.

W części piątej (*Rekompensata za zniszczenia i zbrodnie nazizmu niemieckiego*) zamieszczamy artykuły i studia, które były (są) przyczynkiem dotyczących „kampanii reparacyjnej”, jaką prowadziła była partia rządząca (Prawo i Sprawiedliwość). Przypominamy w tych publikacjach o ramach prawnych zamkniętych rozliczeń reparacyjnych (roszczeń o charakterze międzypaństwowym) z Niemcami oraz o oddzielnej kwestii odszkodowań indywidualnych dla ofiar zbrodni nazistowskich. Ta ostatnia sprawa nie została uregulowana w Układzie poczdamskim, a formuła wypłacanych przez RFN w okresie powojennym świadczeń indywidualnych była niekorzystna dla ofiar zamieszkałych w Polsce. Sytuacja poprawiła się dopiero po 1990 r., niemniej nadal pozostaje otwarta, wynikająca z poczucia sprawiedliwości, kwestia wsparcia ze strony Niemiec dla żyjących jeszcze w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich.

W części szóstej (*Porozumienie i pojednanie*) wyrażamy przekonanie, że Polska i Niemcy nie były i nie są skazane na wieczną wrogość i potrzebują się wzajemnie, a ich dobre stosunki stanowią istotny wkład w europejską stabilność. Co więcej, przezwyciężenie politycznie trudnych antagonizmów może być pozytywnym i modelowym przykładem. Świadczą o tym rozwinięte formy współpracy obu państw i społeczeństw, zwłaszcza po roku 1989.

Obecnie, osiemdziesiąt lat po zakończeniu II wojny światowej (a wkrótce minie 85 lat od jej wybuchu w następstwie agresji Niemiec na Polskę 1 września 1939 r.), można się zastanawiać nad bilansem tej wojny, w której Polska stała się pierwszą ofiarą, poniosła olbrzymie straty w obszarach gospodarki i kultury, jej wojska walczyły na bez mała wszystkich frontach drugiej wojny światowej, a miliony obywateli polskich zostało wymordowanych przez niemieckich nazistów. Zarazem jednak państwowość polska przetrwała okres zbrodniczej okupacji hitlerowskiej, chociaż dopiero po 45 latach od zakończenia wojny spełniło się pragnienie mocarstw sprzymierzonych „ujrzenia Polski państwem silnym, wolnym, niepodległym i demokratycznym” w nowych ustalonych w 1945 r. granicach.

Zjednoczone Niemcy ostatecznie pogodziły się z granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej w podpisanym 12 września 1990 r. Traktacie „2+4” oraz w powiązanim z nim Traktacie bilateralnym z Polską podpisanym 14 listopada 1990 r. Na tej podstawie demokratyczna Polska ustanowiła w latach 1989-1992 solidne stosunki ze zjednoczonymi Niemcami. W wyniku zapadłych w następnych latach decyzji Polska uzyskała członkostwo Sojuszu Północnoatlantyckiego (1999) i Unii Europejskiej (2004).

W dwustronnych relacjach przeszliśmy historyczny szlak od *Ostsiedlung*, *Ostflucht*, *Ostschutz*, *Ostkunde*, *Ostforschung*, *Ostinstitute*, *Generalgouvernement*, *Generalplan Ost*, *Ostfront*, *Ostrausch*, *Ost-Dokumentation*, i *Ostblock* do momentu *Ostpolitik* i *Ostverträge*, a wreszcie do *Osterweiterung*, czyli sytuacji, w której po raz pierwszy w historii Polska znalazła się z Niemcami w ramach tego samego sojuszu wojskowego i tej samej gospodarczej i politycznej wspólnoty.

Bez wątplenia więc, po kilku dziesiątkach lat oraz dzięki korzystnej konstelacji międzynarodowej w latach 90. Polska stała się ważnym składnikiem demokratycznej Europy. Przełom 1989 r. spowodował

jednocześnie, iż region Europy Środkowej (a szczególnie Polska) przestał być polem rywalizacji niemiecko-rosyjskiej. Jest to prezent od historii, który Europa otrzymała nie bez polskiego udziału.

Rozpad bloku sowieckiego i zjednoczenie Niemiec sprzyjały Europie i Polsce. Historyczny przełom w Europie i w stosunkach polsko-niemieckich nie stanowi jednak gwarancji stałego „miodowego miesiąca”. Trzeba zatem myśleć o tych stosunkach w perspektywie budowania przyszłości. Jednym z podstawowych zadań politycznych Polski jest stałe analizowanie, czy i w jakim stopniu polityka Niemiec wobec Polski (a szerzej wobec Europy Środkowej) nie staje się funkcją ich polityki wobec Rosji.

Polska skonfrontowana jest obecnie ponownie z rosyjskim imperializmem, który przybrał skrajną formę po agresji Rosji Putina na Ukrainę. W Europie narastają tendencje populistyczne, nacjonalistyczne i faszystowskie, nakierowane na podważanie i rozmontowanie procesu integracji europejskiej, a w Stanach Zjednoczonych, ostoji świata demokratycznego po drugiej wojnie światowej, władzę przejął nieobliczalny prezydent, który rozchwiał Sojusz Północnoatlantycki i globalne stosunki gospodarcze.

Nieprzypadkowo więc w wyborze dokumentów zamieszczamy przejmujące przemówienie Mariana Turskiego, więźnia obozu zagłady Auschwitz-Birkenau, wygłoszone 27 stycznia 2020 r. podczas uroczystości 75 rocznicy wyzwolenia tego obozu, w którym kierował on do młodego pokolenia wezwanie:

„Nie bądźcie obojętni, jeżeli widzicie kłamstwa historyczne. Nie bądźcie obojętni, kiedy widzicie, że przeszłość jest naciągana do aktualnych potrzeb polityki. Nie bądźcie obojętni, kiedy jakkolwiek mniejszość jest dyskryminowana. Istotą demokracji jest to, że większość rządzi, ale demokracja na tym polega, że prawa mniejszości muszą być chronione. Nie bądźcie obojętni, kiedy jakkolwiek władza narusza przyjęte umowy społeczne, już istniejące. Bądźcie wierni przykazaniu.

Jedenaste przykazanie: nie bądź obojętny. Bo jeżeli będziesz, to nawet się nie obejrzyście, jak na was, na waszych potomków jakieś Auschwitz nagle spadnie z nieba”.

Jan Barcz Jerzy Kranz

Piaseczno-Łódź, w kwietniu 2025 roku

Wybór monografii autorów polskich

- *Akt historyczny. 30 lat traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej*, Warszawa-Wrocław 2021
<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/5864>
- *Akt dobrosąsiedzki. 30 lat traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Warszawa-Wrocław 2021
<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pl/pub/6018>
- *Akt symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna” w świetle porozumień z lat 1991 i 2000*, Warszawa 2023
<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7163>
<https://janbarcz.prv.pl>
- *Akt Normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku*, Warszawa-Wrocław 2021
<https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/128304/PDF/Akt%20normalizacyjny.pdf>
- Barcz J., Kranz J. , *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019
<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/5925>
<https://janbarcz.prv.pl>
- Barcz J., *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec (Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego)*, Warszawa 2021
<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/system/files/Sprawy%20polskie%20END%200.pdf>
<https://janbarcz.prv.pl>

- Bartoszewski Wł., *Kropla drąży skałę? Co mówiłem do Niemców i o Niemcach przez ponad pół wieku*, Warszawa 2011
- Czapliński. Wł., *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN–PRL i RFN–NRD*, Poznań 1990
- Gelberg L., *Układ PRL-NRF z 7 grudnia 1970 roku. Analiza prawna*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974
- Janicki L., *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982
- Kłafkowski A., *Umowa poczdamska z dnia 2.VIII. 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939–1945*, Warszawa 1985
- Kłafkowski A., *Układ Polska-NRF z 7 grudnia 1970 r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1973
- Kokot J., *Logika Poczdamu*, Katowice 1961
- Lachs M., *The Polish-German Frontier. Law-Life and Logic of History*, Warszawa 1964
- *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku* (red. Wł. Czapliński, B. Łukańska), Warszawa 2009
- *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, tom II: Dokumenty, pod red. Sławomira Dębskiego i Witolda M. Góralskiego, Warszawa 2004
- *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2011
- Skubiszewski K., *Zachodnia granica Polski*, Gdańsk 1969. Monografia ta jest bardziej znana w zmodyfikowanym i nieco ograniczonym co do objętości wydaniu z 1975 r. - *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975

- Skubiszewski K., *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997
- *Status prawny Niemiec w latach 1945-1949. Materiały z konferencji naukowej* (red. J. Barcz), Warszawa 1986
- Sułek J., *Na drodze do porozumienia i pojednania z Niemcami. Wybór tekstów z lat 1989-2009*, Warszawa 2009
- Tomala M., *Patrzę na Niemcy. Od wrogości do porozumienia*, Warszawa 1997
- *Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1985
- Wiewióra B., *Granicy polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań 1957
- Wolff-Powęska, *Pamięć, brzemię i uwolnienie. Niemcy wobec nazistowskiej przeszłości (1945-2010)*, Poznań 2011

Część pierwsza

Wybór podstawowych dokumentów

Dokument 1.1.

Sprawozdanie z Konferencji Krymskiej, Jałta, 11 lutego 1945 r.¹ (fragmenty)

(...)

III. ODSZKODOWANIA NIEMIECKIE.

Rozważaliśmy sprawą szkód wyrządzonych przez Niemcy Narodom Zjednoczonym w tej wojnie i uznaliśmy za słuszne, żeby nałożono na Niemcy obowiązek naprawienia tych szkód w naturze w jak najszerszych rozmiarach. Będzie utworzona Komisja wynagrodzenia szkód. Komisja otrzyma polecenie rozważenia sprawy, w jakich rozmiarach i w jakim trybie nastąpi wynagrodzenie szkód wyrządzonych przez Niemcy krajom sojuszniczym. Komisja będzie działała w Moskwie.

(...)

VI. POLSKA.

Przybyliśmy na Konferencję Krymską zdecydowani załatwić nasze różnice zdań co do Polski. Przedyskutowaliśmy dokładnie wszystkie strony tego zagadnienia. Ponownie stwierdzamy nasze wspólne pragnienie ujrzenia Polski państwem silnym, wolnym, niepodległym i demokratycznym. W wyniku naszych rozmów uzgodniliśmy warunki, na jakich może być utworzony nowy Polski Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej, tak, aby uzyskał uznanie trzech głównych mocarstw.

Osiągnięte porozumienie brzmi, jak następuje:

Nastała nowa sytuacja w Polsce na skutek jej zupełnego oswobodzenia przez armię czerwoną. Wymaga to utworzenia tymczasowego Rządu

¹ Tekst (nieoficjalny) w tłumaczeniu na język polski według: Zbiór Dokumentów (pod red. J. Makowskiego), Nr 3-4. Listopad-Grudzień 1945, s. 92 i nast.

Polskiego, który będzie mógł być oparty na szerszej podstawie niż to było możliwe przed niedawnym oswobodzeniem Polski zachodniej. Działający obecnie w Polsce Rząd Tymczasowy powinien być wobec tego przekształcony na szerszej podstawie demokratycznej z włączeniem przywódców demokratycznych z samej Polski i od Polaków z zagranicy. Ten nowy rząd powinien wtedy otrzymać nazwę Polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej.

Panowie Mołotow, Harriman i sir A. Clark Kerr są upoważnieni, żeby, jako Komisja, porozumieli się przede wszystkim w Moskwie z członkami obecnego Rządu Tymczasowego i z innymi polskimi przywódcami demokratycznymi z samej Polski i z zagranicy, w celu przekształcenia obecnego Rządu w powyższym duchu. Ten Polski Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej będzie miał obowiązek przeprowadzenia możliwie najprędzej wodnych i nieskrępowanych wyborów, opartych na głosowaniu powszechnym i tajnym. W wyborach tych będą brały udział i wystawiały kandydatów wszystkie partie demokratyczne i antynazistowskie.

Z chwilą, gdy zgodnie z powyższym zostanie utworzony należycie Polski Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej, Rząd Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, który obecnie utrzymuje stosunki dyplomatyczne z dotychczasowym Rządem Tymczasowym Polski, oraz Rządy Zjednoczonego Królestwa i Stanów Zjednoczonych Ameryki nawiążą stosunki dyplomatyczne z nowym Polskim Rządem Tymczasowym Jedności Narodowej i wymienią ambasadorów, których relacje będą informowały odnośnie rządu o sytuacji w Polsce.

Zwierzchnicy trzech rządów uważają, że wschodnia granica Polski powinna biec wzdłuż linii Curzona z odchyleniami od niej w pewnych okolicach o pięć do ośmiu kilometrów na korzyść Polski. Uznają oni, że Polska powinna uzyskać znaczny przyrost terytorialny na Północy i na Zachodzie. Sądzą oni, że we właściwym czasie trzeba będzie zasięgnąć opinii nowego Polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej co do wielkości tego przyrostu, oraz że z ostatecznym wyznaczeniem zachodniej granicy Polski należałoby poczekać aż do Konferencji Pokojowej.

Dokument 1.2.

Akt bezwarunkowej kapitulacji Niemiec z 8 maja 1945 r.¹

AKT KAPITULACJI

1. My niżej podpisani, działając z upoważnienia Naczelnego Dowództwa Niemieckich Sił Zbrojnych, niniejszym bezwarunkowo poddajemy przed Najwyższym Dowództwem Alianckich Sił Ekspedycyjnych i jednocześnie przed Najwyższym Dowództwem Armii Czerwonej wszystkie siły na lądzie, morzu i powietrzu, które pozostają w dniu dzisiejszym pod niemiecką kontrolą.
2. Naczelne Dowództwo Niemieckich Sił Zbrojnych natychmiast wyda rozkazy niemieckim władzom wojskowym, wodnym, powietrznym i wszystkim siłom pod niemiecką kontrolą zaprzestania aktywnych działań o godzinie 23:01 czasu środkowoeuropejskiego 8 maja i pozostania na pozycjach zajmowanych w tym czasie. Żaden statek, jednostka pływająca ani też statek powietrzny nie zostanie zatopiony, ani też nie zostaną dokonane żadne uszkodzenia w ich kadłubach, maszynach lub wyposażeniu, ani też w jakichkolwiek urządzeniach, wyposażeniu, aparatach i wszelkich środkach technicznych służących ogólnie do prowadzenia wojny.
3. Naczelne Dowództwo Niemieckich Sił Zbrojnych natychmiast wyda odpowiednim dowódcom, i zapewni przekazywanie wszelkich innych rozkazów wydanych przez Najwyższe Dowództwo Alianckich Sił Ekspedycyjnych i przez Najwyższe Dowództwo Armii Czerwonej.
4. Niniejszy akt kapitulacji nie będzie obowiązywał, i zostanie zastąpiony przez, ogólny dokument kapitulacji nałożony przez, lub w imieniu Narodów Zjednoczonych w stosunku do Niemiec i niemieckich sił zbrojnych jako całości.

¹ Tekst (nieoficjalny) w tłumaczeniu na język polski: Zbiór Dokumentów 1947, Nr 10, s. 199–201 oraz https://pl.wikisource.org/wiki/Akt_kapitulacji_Trzeciej_Rzeszy_z_8_maja_1945 (dostęp: 17.03.2025 r.).

5. W przypadku, jeżeli Naczelne Dowództwo Niemieckich Sił Zbrojnych lub też jakiegokolwiek siły pod jego kontrolą będą działać w sprzeczności z niniejszym Aktem Kapitulacji, Najwyższe Dowództwo Alianckich Sił Ekspedycyjnych i Najwyższe Dowództwo Armii Czerwonej podejmą działania karne bądź takie, jakie uznają za stosowne.
6. Niniejszy Akt został sporządzony w języku angielskim, rosyjskim i niemieckim. Tylko wersje angielska i rosyjska są autorytatywne.

Podpisano 8 maja 1945 r. w Berlinie.

W imieniu Naczelnego Dowództwa Niemieckich Sił Zbrojnych
Von Friedeburg, Keitel, Stumpff

W obecności:

W imieniu Najwyższego Dowództwa Armii Czerwonej
Marszałek Związku Radzieckiego
G. Żukow

W imieniu Najwyższego Dowództwa Alianckich Sił Ekspedycyjnych
Marszałek Lotnictwa
Tedder

W podpisaniu uczestniczyli także jako świadkowie:

Generał Dowodzący Strategicznymi Siłami Powietrznymi Stanów
Zjednoczonych
Spaatz
Generał Dowódca Pierwszej Armii Francuskiej
F. de Lattre-Tassigny



Dokument 1.3.

**Deklaracja dotycząca klęski Niemiec i objęcia władzy najwyższej
nad Niemcami przez rządy Zjednoczonego Królestwa,
Stanów Zjednoczonych Ameryki, ZSRR i Francji,
podpisana 5 czerwca 1945 r.¹**

**Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption
of Supreme Authority by the Allied Powers, Signed at Berlin,
June 5, 1945²**

The German Armed Forces on land, at sea and in the air have been completely defeated and have surrendered unconditionally and Germany, which bears responsibility for the war, is no longer capable of resisting the will of the victorious Powers. The unconditional surrender of Germany has thereby been effected, and Germany has become subject to such requirements as may now or hereafter be imposed upon her.

There is no central Government or authority in Germany capable of accepting responsibility for the maintenance of order, the administration of the country and compliance with the requirements of the victorious Powers.

It is in these circumstances necessary, without prejudice to any subsequent decisions that may be taken respecting Germany, to make provision for the cessation of any further hostilities on the part of the German armed forces, for the maintenance of order in Germany and for the administration of the country, and to announce the immediate requirements with which Germany must comply.

The Representatives of the Supreme Commands of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom and the French Republic, hereinafter called the "Allied Representatives," acting by

¹ Tekst w (nieoficjalnym) tłumaczeniu na język polski: Zbiór Dokumentów 1947, Nr 10, s. 202

² Tekst w języku angielskim: https://www.cvce.eu/content/publication/2003/3/7/0a19ed95-a03b-45ab-a03b-4dcce7affc74/publishable_en.pdf (dostęp: 17.03.2025 r.)

authority of their respective Governments and the interests of the United Nations, accordingly make the following Declaration:—

The Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, hereby assume supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government, the High Command and any state, municipal, or local government or authority. The assumption, for the purposes stated above, of the said authority and powers does not affect the annexation of Germany.

The Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, will hereafter determine the boundaries of Germany or any part thereof and the status of Germany or of any area at present being part of German territory.

In virtue of the supreme authority and powers thus assumed by the four Governments, the Allied Representatives announce the following requirements arising from the complete defeat and unconditional surrender of Germany with which Germans must comply:—

Article 1.

Germany, and all German military, naval and air authorities and all forces under German control shall immediately cease hostilities in all theatres of war against the forces of the United Nations on land, at sea and in the air.

Article 2.

(a) All armed forces of Germany or under German control, wherever they may be situated, including land, air, anti-aircraft and naval forces, the S.S., S.A. and Gestapo, and all other forces of auxiliary organizations equipped with weapons, shall be completely disarmed, handing over their weapons and equipment to local Allied Commanders or to officers designated by the Allied Representatives.

(b) The personnel of the formations and units of all the forces referred to in paragraph (a) above shall, at the discretion of the Commander-in-Chief of the Armed Forces of the Allied State concerned, be declared to be prisoners of war,

pending further decisions, and shall be subject to such conditions and directions as may be prescribed by the respective Allied Representatives.

(c) All forces referred to in paragraph (a) above, wherever they may be, will remain in their present positions pending instructions from the Allied Representatives.

(d) Evacuation by the said forces of all territories outside the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937, will proceed according to instructions to be given by the Allied Representatives.

(e) Detachments of civil police to be armed with small arms only, for the maintenance of order and for guard duties, will be designated by the Allied Representatives.

Article 3.

(a) All aircraft of any kind or nationality in Germany or German-occupied or controlled territories or waters, military, naval or civil, other than aircraft in the service of the Allies, will remain on the ground, on the water or aboard ships pending further instructions.

(b) All German or German-controlled aircraft in or over territories or waters not occupied or controlled by Germany will proceed to Germany or to such other place or places as may be specified by the Allied Representatives.

Article 4.

(a) All German or German-controlled naval vessels, surface and submarine, auxiliary naval craft, and merchant and other shipping wherever such vessels may be at the time of this Declaration, and all other merchant ships of whatever nationality in German ports, will remain in or proceed immediately to ports and bases as specified by the Allied Representatives. The crews of such vessels will remain on board pending further instructions.

(b) All ships and vessels of the United Nations, whether or not title has been transferred as the result of prize court or other proceedings, which are at the disposal of Germany or under German control at the time of this Declaration, will proceed at the dates and to the ports and bases specified by the Allied Representatives.

Article 5.

(a) All or any of the following articles in the possession of the German armed forces or under German control or at German disposal will be held intact and in good condition at the disposal of the Allied Representatives, for such purposes and at such times and places as they may prescribe:—

(i) all arms, ammunition, explosives, military equipment, stores and supplies and other implements of war of all kinds and all other war materials;

(ii) all naval vessels of all classes, both surface and submarine auxiliary naval craft and all merchant shipping, whether afloat, under repair or construction, built or building;

(iii) all aircraft of all kinds, aviation and anti-aircraft equipment and devices;

(iv) all transportation and communications facilities and equipment, by land, water or air;

(v) all military installations and establishments, including airfields, seaplane bases, ports and naval bases, storage depots, permanent and temporary land and coast fortifications, fortresses and other fortified areas, together with plans and drawings of all such fortifications, installations and establishments;

(vi) all factories, plants, shops, research institutions, laboratories, testing stations, technical data, patents, plans, drawings and inventions, designed or intended to produce or to facilitate the production or use of the articles, materials, and facilities referred to in sub-paragraphs (i), (ii), (iii), (iv) and (v) above or otherwise to further the conduct of war.

(b) At the demand of the Allied Representatives the following will be furnished:—

(i) the labour, services and plant required for the maintenance or for operation of any of the six categories mentioned in paragraph (a) above; and

(ii) any information or records that may be required by the Allied Representatives in connection with the same.

(c) At the demand of the Allied Representatives all facilities will be provided for the movement of Allied troops and agencies, their equipment and supplies, on the railways, roads and other land communications or by sea, river or air. All means of transportation will be maintained in good order and repair, and the labour, services and plant necessary therefor will be furnished.

Article 6.

(a) The German authorities will release to the Allied Representatives, in accordance with the procedure to be laid down by them, all prisoners of war at present in their power, belonging to the forces of the United Nations, and will furnish full lists of these persons, indicating the places of their detention in Germany or territory occupied by Germany. Pending the release of such prisoners of war, the German authorities and people will protect them in their persons and property and provide them with adequate food, clothing, shelter, medical attention and money in accordance with their rank or official position.

(b) The German authorities and people will in like manner provide for and release all other nationals of the United Nations who are confined, interned or otherwise under restraint, and all other persons who may be confined, interned or otherwise under restraint for political reasons or as a result of any Nazi action, law or regulation which discriminates on the ground of race, colour, creed or political belief.

(c) The German authorities will, at the demand of the Allied Representatives, hand over control of places of detention to such officers as may be designated for the purpose by the Allied Representatives.

Article 7.

The German authorities concerned will furnish to the Allied Representatives:—

(a) full information regarding the forces referred to in Article 2(a), and, in particular, will furnish forthwith all information which the Allied Representatives may require concerning the numbers, locations and dispositions of such forces, whether located inside or outside of Germany;

(b) complete and detailed information concerning mines, minefields and other obstacles to movement by land, sea or air, and the safety lanes in connection therewith. All such safety lanes will be kept open and clearly marked; all mines, minefields and other dangerous obstacles will as far as possible be rendered safe, and all aids to navigation will be reinstated. Unarmed German military and civilian personnel with the necessary equipment will be made available and utilised for the above purposes and for the removal of mines, minefields and other obstacles as directed by the Allied Representatives.

Article 8.

There shall be no destruction, removal, concealment, transfer or scuttling of, or damage to, any military, naval, air, shipping, port, industrial and other like property and facilities and all records and archives, wherever they may be situated, except as may be directed by the Allied Representatives.

Article 9.

Pending the institution of control by the Allied Representatives over all means of communication, all radio and telecommunications installations and other forms of wire or wireless communications, whether ashore or afloat, under German control, will cease transmission except as directed by the Allied Representatives.

Article 10.

The forces, ships, aircraft, military equipment and other property in Germany or in German control or service or at German disposal, of any other country at war with any of the Allies, will be subject to the provisions of this Declaration and of any proclamations, orders, ordinances or instructions issued thereunder.

Article 11.

(a) The principal Nazi leaders as specified by the Allied Representatives, and all persons from time to time named or designated by rank, office or employment by the Allied Representatives as being suspected of having committed, ordered or abetted war crimes or analogous offences, will be apprehended and surrendered to the Allied Representatives.

(b) The same will apply in the case of any national of any of the United Nations who is alleged to have committed an offence against his national law, and who may at any time be named or designated by rank, office or employment by the Allied Representatives.

(c) The German authorities and people will comply with any instructions given by the Allied Representatives for the apprehension and surrender of such persons.

Article 12.

The Allied Representatives will station forces and civil agencies in any or all parts of Germany as they may determine.

Article 13.

(a) In the exercise of the supreme authority with respect to Germany assumed by the Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, the four Allied Governments will take such steps, including the complete disarmament and demilitarisation of Germany, as they deem requisite for future peace and security.

(b) The Allied Representatives will impose on Germany additional political, administrative, economic, financial, military and other requirements arising from the complete defeat of Germany. The Allied Representatives, or persons or agencies duly designated to act on their authority, will issue proclamations, orders, ordinances and instructions for the purpose of laying down such additional requirements, and of giving effect to the other provisions of this Declaration. All German authorities and the German people shall carry out unconditionally the requirements of the Allied Representatives, and shall fully comply with all such proclamations, orders, ordinances and instructions.

Article 14.

This Declaration enters into force and effect at the date and hour set forth below. In the event of failure on the part of the German authorities or people promptly and completely to fulfil their obligations hereby or hereafter imposed, the Allied Representatives will take whatever action may be deemed by them to be appropriate under the circumstances.

Article 15.

This Declaration is drawn up in the English, Russian, French, and German languages. The English, Russian and French are the only authentic texts.

Berlin, Germany.

June 5, 1945

Dokument 1.4.

Umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r.¹ (fragmenty)

(...)

IV Reparacje ze strony Niemiec

Zgodnie z decyzją krymską, że Niemcy będą zmuszone do wynagrodzenia w możliwie największym rozmiarze strat i cierpień, które wyrządziły Narodom Zjednoczonym i do odpowiedzialności, za które naród niemiecki nie może się uchylać, osiągnięto następujące porozumienie w sprawie reparacji²:

1. Żądania reparacyjne Z.S.S.R. będą zaspokojone w drodze wywozów ze strefy Niemiec okupowanej przez ZSRR oraz z odpowiednich niemieckich aktywów zagranicznych.

2. Z.S.S.R. zobowiązuje się załatwić żądania reparacyjne Polski z jego własnej części reparacji.

3. Żądania reparacyjne Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa oraz innych państw uprawnionych do reparacji, będą zaspokojone ze stref zachodnich oraz z odpowiednich niemieckich aktywów zagranicznych.

(...)

¹ Tekst (nieoficjalny) w tłumaczeniu na język polski według: *Polska Rzeczpospolita Ludowa – Republika Federalna Niemiec. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i perspektywy normalizacji* (pod red. J. Sułka, L. Trzeciakowskiego, H-A., Jacobsena, C.-Ch. Schweitzera) PISM 1979, s. 274 i nast. Zob. również: Zbiór Dokumentów 1945, nr 2, s. 59 i nast. Tam też zamieszczony jest tekst w języku angielskim.

² „In accordance with the Crimea decision, that Germany be compelled to **compensate** (*compenser, Ausgleich zuschaffen*) to the greatest possible extent for the loss and suffering that she has caused to the United Nations, and for which the German people cannot escape responsibility, the following agreement on reparations was reached”.

VI Królewiec i obszar przyległy

Konferencja rozpatrzyła propozycję Rządu Radzieckiego, ażeby do czasu ostatecznego ustalenia spraw terytorialnych w uregulowaniu pokojowym (*peace settlement*), odcinek zachodniej granicy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, który przylega do Morza Bałtyckiego, przebiegał od punktu na wschodnim brzegu Zatoki Gdańskiej w kierunku wschodnim na północ do Braniewa-Gołdapi do punktu, gdzie stykają się granice Litwy, Rzeczypospolitej Polskiej i Prus Wschodnich.

Konferencja zgodziła się w zasadzie na propozycję Rządu Radzieckiego, ażeby przekazać (*ultimate transfer*) Związkowi Radzieckiemu miasto Królewiec z obszarem przyległym, tak jak podano wyżej, z zastrzeżeniem zbadania faktycznej granicy przez rzeczoznawców.

Prezydent Stanów Zjednoczonych i Premier Brytyjski oświadczyli, że tę propozycję Konferencji będą popierali przy przyszłym uregulowaniu pokojowym.

(...)

IX. Polska

(...)

B. W sprawie zachodniej granicy Polski osiągnięto następujące porozumienie:

Zgodnie z porozumieniem w sprawie Polski osiągniętym na Konferencji Krymskiej, szefowie trzech rządów zasięgnęli opinii polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej w przedmiocie przyrostu terytorium na północy i zachodzie, które Polska powinna otrzymać. Prezydent Krajowej Rady Narodowej i członkowie polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej zostali przyjęci na Konferencji i w pełni przedstawili swoje poglądy. Szefowie trzech rządów potwierdzają swą opinię, że z ostateczną delimitacją (*delimitation*) zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać aż do regulacji pokojowej (*peace settlement*).

Trzej szefowie rządów zgadzają się, że zanim nastąpi ostateczne ustalenie (*determination*) zachodniej granicy Polski, były terytoria niemieckie na wschód od linii biegnącej od Morza Bałtyckiego, bezpośrednio na zachód od Świnoujścia, a stamtąd wzdłuż rzeki Odry do zbiegu z rzeką zachodnią Nysą i

wzdłuż zachodniej Nysy do granicy czechosłowackiej, włączając w tę część Prus Wschodnich, która nie została oddana pod zarząd Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich zgodnie z porozumieniem osiągniętym na niniejszej konferencji i włączając obszar byłego Wolnego Miasta Gdańska – pozostaną pod zarządem Państwa Polskiego i dla tych celów nie będą uważane za część radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech.

(...)

XIII Zorganizowane przesiedlenia (*transfer*) ludności niemieckiej

Konferencja osiągnęła następujące porozumienie o usunięciu Niemców z Polski, Czechosłowacji i Węgier:³

Trzy rządy, rozważywszy sprawę pod każdym względem, uznają, że należy dokonać przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej lub jej części pozostałej w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech. Zgodne są one co do tego, że wszelkie przesiedlenia powinny odbywać się w sposób uporządkowany ludzki i humanitarny.

(...)

³ Porozumienie powyższe zostało sprecyzowane przez Sprzymierzonych w: Planie Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski (w:) *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski po drugiej wojnie światowej w świetle dokumentów*, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych. Warszawa-Łódź 1982, s. 56 i nast.

Dokument 1.5.

Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie wynagrodzenia szkód, wyrządzonych przez okupację niemiecką, podpisana w Moskwie, 16 sierpnia 1945 r.¹

Polski Rząd Jedności Narodowej i Rząd Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich,

biorąc pod uwagę, że inwazja wojsk niemieckich na terytorium Polski i Związku Radzieckiego oraz czasowa okupacja Polski i znacznej części terytorium Związku Radzieckiego przez wojska niemieckie wyrządziła Rzeczypospolitej Polskiej i Związkowi Radzieckiemu ogromne szkody, rujnując wiele miast, przedsiębiorstw przemysłowych, kolei żelaznych i całych gałęzi gospodarstwa narodowego, że usunięcie następstw tych szkód wymaga długotrwałych i wytężonych wysiłków narodu polskiego i radzieckiego,

kierując się dążeniem do udzielenia sobie wzajemnej pomocy w urzeczywistnieniu zadań, związanych z likwidacją wymienionych ciężkich następstw okupacji niemieckiej,

zgodziły się na następujące postanowienia:

¹ Do umowy dołączone były trzy protokoły. Teksty w: Zbiór Dokumentów 1945, nr 1, s. 59-51. Także: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, tom II: *Dokumenty*. Pod red. Sł. Dębskiego i W.M. Góralskiego, Warszawa 2004, s. 41-44.

Artykuł 1.

Zgodnie ze swym oświadczeniem na Konferencji Berlińskiej Rząd Radziecki zrzeka się na rzecz Polski wszelkich pretensji do mienia niemieckiego i innych aktywów, jak również do akcji niemieckich przedsiębiorstw przemysłowych i transportowych na całym terytorium Polski, łącznie z tą częścią terytorium Niemiec, która przechodzi do Polski.

Artykuł 2.

W związku z uchwałami Konferencji Berlińskiej co do trybu zaspokojenia pretensji reparacyjnych Polski, Rząd Radziecki zgadza się odstąpić Polsce ze swej części reparacji, podlegających dostarczeniu do Związku Radzieckiego:

- a) 15% wszystkich dostaw reparacyjnych z radzieckiej strefy okupacji Niemiec, które będą uiszczane w okresie po Konferencji Berlińskiej;
- b) 15% tych nadających się do użytku i kompletnych kapitalnych urządzeń przemysłowych, które, jak to zostało ustalone na Konferencji Berlińskiej, powinien otrzymać Związek Radziecki z zachodnich stref okupacji Niemiec, przy czym dostawy tych urządzeń dla Polski winny być dokonane w trybie wymiany za inne towary z Polski;
- c) 15% tych nadających się do użytku i kompletnych kapitalnych urządzeń przemysłowych, które podlegają dostarczeniu do Związku Radzieckiego ze stref zachodnich bez opłaty lub jakiegokolwiek innego wynagrodzenia.

Ze swej strony Rząd Polski zobowiązuje się, poczynając od roku 1946, corocznie w ciągu całego okresu okupacji Niemiec dostarczać Związkowi Radzieckiemu węgiel po specjalnej cenie umownej; w pierwszym roku dostaw - 8 milionów ton, w ciągu następnych czterech lat - po 13 milionów ton, a w następnych latach okresu okupacji Niemiec - po 12 milionów ton.

Artykuł 3.

Umowa niniejsza wchodzi w życie niezwłocznie po jej podpisaniu.

Umowa niniejsza sporządzona została w Moskwie 16 sierpnia 1945 w dwu egzemplarzach, każdy w języku polskim i rosyjskim, przy czym oba teksty posiadają jednakową moc".

Z upoważnienia Rządu
Tymczasowego Jedności Narodowej
Rzeczypospolitej Polskiej
/-/ E. Osóbka-Morawski

Z upoważnienia Rządu
Związku Socjalistycznych
Republik Radzieckich
/-/ W. Mołotow

Dokument 1.6.

Układ między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisany w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Prezydent Niemieckiej Republiki Demokratycznej pragnąc dać wyraz woli utrwalenia pokoju powszechnego i chcąc przyczynić się do wielkiego dzieła zgodnej współpracy miłujących pokój narodów,

zważywszy, że współpraca ta między narodem polskim i niemieckim stała się możliwa dzięki rozgromieniu niemieckiego faszyzmu przez Z.S.R.R. i postępującemu rozwojowi sił demokratycznych w Niemczech - oraz

chcąc po tragicznych doświadczeniach hitleryzmu stworzyć niewzruszone podstawy dla pokojowego i dobrosąsiedzkiego współżycia obu narodów,

pragnąc ustabilizować i umocnić wzajemne stosunki w oparciu o porozumienie poczdamskiej, ustalające granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej,

realizując postanowienia warszawskiej deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Delegacji Rządu Tymczasowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej z dnia 6 czerwca 1950 r.,

uznając ustaloną i istniejącą granicę jako nienaruszalną granicę pokoju i przyjaźni, która nie dzieli, lecz łączy oba narody -

postanowili zawrzeć niniejszy Układ i mianowali swych Pełnomocników: (pominięto),

którzy po wymianie swych pełnomocnictw, uznanych za sporządzone w dobrej i należytej formie, zgodzili się na następujące postanowienia:

Art. 1.

Wysokie Układające się Strony zgodnie stwierdzają, że ustalona i istniejąca granica, biegnąca od Morza Bałtyckiego wzdłuż linii na zachód od miejscowości Świnoujście i dalej wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa Łużycka, oraz wzdłuż Nysy Łużyckiej do granicy czeskosłowackiej, stanowi granicę państwową między Polską a Niemcami.

Art. 2.

Polsko-niemiecka granica państwowa, wytyczona w myśl niniejszego Układu, rozgranicza również w linii prostopadłej przestrzeń powietrzną, morską i wewnątrz ziemi.

Art. 3.

Dla wytyczenia w terenie polsko-niemieckiej granicy państwowej, wymienionej w art. 1, Wysokie Układające się Strony powołują Mieszaną Komisję Polsko-Niemiecką z siedzibą w Warszawie.

Komisja ta składa się z ośmiu członków, z których czterech mianuje Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i czterech Rząd Tymczasowy Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

Art. 4.

Mieszana Komisja Polsko-Niemiecka zbierze się nie później niż w dniu 31 sierpnia 1950 r. celem podjęcia czynności, wskazanych w art. 3.

Art. 5.

Po dokonaniu wytyczenia w terenie granicy państwowej Wysokie Układające się Strony zawrą akt o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami.

Art. 6.

W wykonaniu wytyczenia polsko-niemieckiej granicy państwowej Wysokie Układające się Strony zawrą porozumienia: w sprawie przejść granicznych, małego ruchu granicznego i żeglugi na wodach pasa granicznego.

Porozumienia te będą zawarte w ciągu miesiąca po wejściu w życie wymienionego w art. 5 aktu o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami.

Art. 7.

Układ niniejszy podlega ratyfikacji, która powinna nastąpić w terminie możliwie najkrótszym. Układ wejdzie w życie w chwili wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która odbędzie się w Berlinie.

W dowód czego Pełnomocnicy podpisali Układ niniejszy i zaopatrzyli go swoimi pieczęciami.

Art. 8.

Sporządzono dnia 6 lipca 1950 r. w Zgorzelcu w dwu egzemplarzach, każdy w języku polskim i niemieckim, przy czym oba teksty posiadają jednakową moc.

Dokument 1.7.

Traktat
w sprawie uregulowania spraw powstałych w związku
z wojną i okupacją
(Convention on the Settlement of Matters Arising Out of the War
and the Occupation),
podpisany (przez RFN i trzy mocarstwa zachodnie) 26 maja 1952 r.,
w brzmieniu nadanym 23 października 1954 r.¹
(Überleitungsvetrag - Traktat przejściowy)
(fragmenty)

Chapter IV. Compensation for Victims of Nazi Persecution

1. The Federal Republic acknowledges the obligation to assure in accordance with the provisions of paragraphs 2 and 3 of this Chapter adequate compensation to persons persecuted for their political convictions, race, faith or ideology, who thereby have suffered damage to life, limb, health, liberty, property, their possessions or economic prospects (excluding identifiable property subject to restitution). Furthermore, persons persecuted by reason of nationality, in disregard of human rights, who are now political refugees and no longer enjoy the protection of their former home country shall receive adequate compensation where permanent injury has been inflicted on their health.

2. In the discharge of this obligation, the Federal Republic undertakes (...)

(d) that the effective and expeditious processing, determination and satisfaction of claims for compensation in this field shall be assured without discrimination against any groups or classes of persecuted persons.

¹ Bundesgesetzblatt 1954 II, s. 157 (202 i nast.) oraz Bundesgesetzblatt 1955 II, 301 (s. 405 i nast.).

3. The capacity to pay of the Federal Republic may be taken into consideration in determining the time and method of compensation payments under paragraph 1 of this Chapter and in providing adequate funds under subparagraph (f) of paragraph 2”.

Chapter Five. External Restitution

Article 1.1. Upon the entry into force of the present Convention, the Federal Republic shall establish, staff and equip an administrative agency which shall, as provided in this Chapter and the Annex thereto, search for, recover, and restitute jewellery, silverware and antique furniture (where individual articles are of substantial value), and cultural property, if such articles or cultural property were, during the occupation of any territory, removed therefrom by the forces or authorities of Germany or its Allies or their individual members (whether or not pursuant to orders) after acquisition by duress (with or without violence), by larceny, by requisitioning or by other forms of dispossession by force. (...)

Article 2.1. Restitution pursuant to Article 1 of this Chapter may be requested from the Federal Government only by the Government of the State from the territory of which the property was removed. The Federal Government may reject a restitution request if such request has already been rejected as not well founded by the appropriate agency of one of the Three Powers, except in a case where evidence which could not previously be presented is adduced.

Chapter VI. Reparation

Article 1.1. The problem of reparation shall be settled by the peace treaty between Germany and its former enemies or by earlier agreements concerning this matter. The Three Powers undertake that they will at no time assert any claim for reparation against the current production of the Federal Republic.

Dokument 1.8.

Traktat
w sprawie stosunków między Stanami Zjednoczonymi, Wielką
Brytanią i Francją a Republiką Federalną Niemiec
(Convention on relations between the Three Powers
and the Federal Republic of Germany),
podpisany 26 maja 1952 r.,
w brzmieniu nadanym 23 października 1954 r.¹
(Traktat Niemiecki –*Deutschlandvertrag*)
(fragmenty)

(...)

Artykuł 2
Prawa zastrzeżone

Ze względu na sytuację międzynarodową, która dotychczas uniemożliwiała zjednoczenie Niemiec i dokonanie uregulowania pokojowego, Trzy Mocarstwa zachowują prawa dotychczas przez nie wykonywane lub im przysługujące oraz ciążącą na nich odpowiedzialność w odniesieniu do Berlina i Niemiec jako całości, włączając w to sprawę zjednoczenia Niemiec i dokonania uregulowania pokojowego. Utrzymane nadal przez Trzy Mocarstwa prawa i odpowiedzialności w odniesieniu do stacjonowania sił zbrojnych w Niemczech i ochrony ich bezpieczeństwa określone są postanowieniami artykułów 4 i 5 niniejszego Traktatu.

(...)

¹ [Bundesgesetzblatt Teil II, 1955, Nr. 8 vom 31.03.1955](#). Tekst (nieoficjalny) w tłumaczeniu na język polski według: *Polska Rzeczpospolita Ludowa – Republika Federalna Niemiec. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i perspektywy normalizacji* (pod red. J. Sułka, L. Trzeciakowskiego, H-A., Jacobsena, C.-Ch. Schweitzera) PISM 1979, s. 274 i nast. Zob. również: Zbiór Dokumentów 1945, nr 2, s. 59 i nast. Tam też zamieszczony jest tekst w języku angielskim.

Artykuł 7

Cele polityczne Państw-sygnatariuszy Traktat

(1) Państwa sygnatariusze zgodnie postanowiły, że istotnym celem ich wspólnej polityki jest pokojowe uregulowanie obejmujące całe Niemcy, osiągnięte w wyniku swobodnych rokowań pomiędzy Niemcami a ich byłymi nieprzyjaciółmi, które powinno stworzyć podwaliny trwałego pokoju. Ponadto oświadczają zgodnie, że sprawa ostatecznego ustalenia granic Niemiec musi być odłożona do chwili dokonania takiego uregulowania.

(2) Do czasu dokonania pokojowego uregulowania Państwa-sygnatariusze będą współdziałały ze sobą dla osiągnięcia pokojowymi środkami jako swego wspólnego celu - zjednoczenia Niemiec, mających liberalno-demokratyczną konstytucję, podobną do tej jaką posiada Republika Federalna, włączonych do Wspólnoty Europejskiej.

Dokument 1.9.
Umowa o zagranicznych długach Niemiec
(*Agreement on German External Debts*),
podpisana 27 lutego 1953 r. w Londynie przez 33 państwa,
w tym RFN i trzy mocarstwa zachodni ¹ (Umowa londyńska)
(fragmenty)

Article 5. Claims excluded from the Agreement

- (1) Consideration of governmental claims against Germany arising out of the first World War shall be deferred until a final general settlement of this matter.
- (2) Consideration of claims arising out of the second World War by countries which were at war with or were occupied by Germany during that war, and by nationals of such countries, against the *Reich* and agencies of the *Reich*, including costs of German occupation, credits acquired during occupation on clearing accounts and claims against the *Reichskreditkassen* shall be deferred until the final settlement of the problem of reparation.

¹ Bundesgesetzblatt 1953 II, s. 331.

Dokument 1.10.

Porozumienie rządów ZSRR i NRD dotyczące reparacji oraz zobowiązań finansowo-gospodarczych, podpisane w Moskwie, 22 sierpnia 1953 r. (nieoficjalne tłumaczenie na język polski - fragmenty)¹

Wychodząc z założenia, że Niemcy wykonały już znaczną część swoich zobowiązań finansowo-gospodarczych (...) związanych z następstwami wojny

oraz licząc się z koniecznością ulżenia sytuacji gospodarczej Niemiec,

(...)

I

Rząd Radziecki, po uzgodnieniu z Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (odnośnie jej części reparacji) **całkowicie kończy**² z dniem 1 stycznia 1954 roku pobieranie do Niemieckiej Republiki Demokratycznej reparacji, zarówno w postaci dostaw towarowych jak i w jakiegokolwiek innej postaci.

W ten sposób Niemiecka Republika Demokratyczna zostaje zwolniona z obowiązku spłacenia pozostałym po 1 stycznia 1954 roku sumy reparacji, wynoszącej, zgodnie z oświadczeniem Rządu Radzieckiego z 15 maja 1950 roku w sprawie zmniejszenia dostaw reparacyjnych Niemiec dla Związku Radzieckiego – 2.537 milionów dolarów według cen światowych z 1938 roku.

(...)

¹ Zbiór Dokumentów 1953, nr 8. Także: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, tom II: Dokumenty ..., s. 267- 268.

² W tłumaczeniach pierwotnych (zob. źródła wyżej podane) zawarte jest błędne tłumaczenie na język polski tego zwrotu jako „całkowicie przerywa”, co dawało i daje asumpt do błędnych dywagacji, jakoby chodziło o decyzję o charakterze prowizorycznym („przerywa”), w przeciwieństwie do jednoznacznego zrzeczenia zawartego w oświadczeniu rządu polskiego. Tymczasem w oryginalnych tekstach niemieckim i rosyjskich zastosowano jednoznaczny zwrot „vollständig beenden”, „полностью прекращаем”, „całkowicie kończy”. Decyzja zawarta w porozumieniu ZSRR-NRD miała więc charakter ostateczny. Szerzej: J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019, s. 67.

IV

Rząd Radziecki oświadcza, że zwalnia całkowicie Niemiecką Republikę Demokratyczną ze spłaty zadłużenia z tytułu wydatków okupacyjnych, powstałych w walucie zagranicznej po 1945 roku³.

W związku z tym rząd Radziecki oświadcza również, że Niemcy są zwolnione ze spłaty Związkowi Radzieckiemu państwowych długów powojennych.
(...)

³ W tłumaczeniach pierwotnych (zob. źródła wyżej podane) akapit ten został również nieprawidłowo przetłumaczony. Podane tłumaczenie zostało skorygowane według oryginalnej wersji w języku niemieckim: „Die Sowjetregierung erklärt, daß sie die Deutsche Demokratische Republik von der Zahlung der Schulden vollständig befreit, die als Besatzungskosten in ausländischer Währung nach 1945 entstanden sind“.

Dokument 1.11.

Oświadczenie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie decyzji Rządu ZSRR dotyczącej Niemiec, Warszawa, 23 sierpnia 1953 r.¹

Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wita z pełnym uznaniem decyzje Rządu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie niemieckiej.

Decyzje te zmierzają do zabezpieczenia trwałego pokoju w Europie, do pokrzyżowania imperialistycznych knowań, usiłujących uczynić z Niemiec zachodnich niebezpieczne ognisko nowej wojny, oraz, do utworzenia zjednoczonych, demokratycznych i miłujących pokój Niemiec.

Decyzje te mają doniosłe znaczenie dla wszystkich narodów i w szczególności dla narodu polskiego jako sąsiada Niemiec, który wielokrotnie był ofiarą najazdów niemieckiego militarizmu.

Decyzje te umacniają bezpieczeństwo Polski i, godząc w zbrodnicze knowania odwetowców i rewizjonistów neohitlerowskich oraz ich protektorów, wzmagają w całych Niemczech siły pokojowe i demokratyczne, których wyrazicielem jest Niemiecka Republika Demokratyczna.

Biorąc pod uwagę, że Niemcy zadość uczyniły już w znacznym stopniu swym zobowiązaniom z tytułu odszkodowań i że poprawa sytuacji gospodarczej Niemiec leży w interesie ich pokojowego rozwoju, Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – pragnąc wnieść swój dalszy wkład w dzieło uregulowania problemu niemieckiego w duchu pokojowym i demokratycznym oraz zgodnie z interesami narodu polskiego i wszystkich pokój miłujących narodów – powziął decyzję o zrzeczeniu się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski.

¹ Oświadczenie opublikowane pierwotnie w Trybunie Ludu z 25 sierpnia 1953 r. (zob. dokument 6) oraz w Zbiorze Dokumentów 1953, nr 8, s. 1830-1832. Tekst podajemy za: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, tom II: Dokumenty ..., s. 271.

Rząd Polski podziela w pełni przekonanie Rządu ZSRR, że powzięte decyzje w istotny sposób pomogą narodowi niemieckiemu nie tylko w umocnieniu jego gospodarki, lecz również w stworzeniu niezbędnych warunków dla odbudowy jego jedności i powstania zjednoczonego pokojowego i demokratycznego państwa niemieckiego, w czym naród polski jest żywotnie zainteresowany.

Dokument 1.12.

Uchwała Rady Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej o zakończeniu stanu wojny między Polską a Niemcami Warszawa, 18 lutego 1955 roku¹

Zważywszy:

że minęło 15 lat od zbrojnej napaści Niemiec hitlerowskich na Polskę;

że po 5 latach wojny, w której naród polski bohatersko walczył z okupantem hitlerowskim, zwycięstwo ZSRR i państw złączonych z nim w koalicji antyhitlerowskiej zadało cios militarystyce niemieckiej, stwarzając podstawy dla ustanowienia trwałego bezpieczeństwa w Europie i pokojowej współpracy narodów europejskich;

że pokojowe uregulowanie problemu niemieckiego leży w żywotnym interesie narodu polskiego ;

że Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej niezmiennie popiera wysiłki zmierzające do zapewnienia pokojowej stabilizacji stosunków europejskich, która wyklucza odbudowę militarystyki niemieckiej oraz włączenie Niemiec zachodnich do bloków militarnych, jak również jest nierozdzielnie związana z przywróceniem jedności Niemiec na zasadach demokratycznych i pokojowych;

że Polska Rzeczpospolita Ludowa ugruntowała przyjazne stosunki z Niemiecką Republiką Demokratyczną i zmierza do dalszego ich zacieśnienia;

że Polska Rzeczpospolita Ludowa dąży do rozwoju pokojowych i dobrosąsiedzkich stosunków z całym narodem niemieckim w oparciu o granicę pokoju na Odrze i Nysie Łużyckiej,

Rada Państwa postanawia:

¹ Zbiór Dokumentów" 1955 nr 1, s. 305 - 307.

1. Stan wojny między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemcami uznaje się za zakończony.
2. Ustanawia się stosunki pokojowe między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemcami.
3. Polska Rzeczpospolita Ludowa, działając na gruncie praw i obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych dotyczących likwidacji skutków wojny z Niemcami, kontynuować będzie wysiłki w kierunku pokojowego uregulowania problemu niemieckiego w interesie pokoju oraz bezpieczeństwa Polski i innych narodów europejskich.

Dokument 1.13.

Końcowy protokół o dostawach wykonanych dla PRL na rachunek jej udziału w reparacjach z Niemiec¹, Warszawa, 4 lipca 1957 r.

Zgodnie z artykułem 6 Protokołu z dnia 18 listopada 1956 r. w sprawach rozpatrzonych w rozmowach między delegacją KC PZPR i Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i delegacją KC KPZR i Rządu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, odbytych w Moskwie, w dniach 15-18 listopada 1956 r., niżej podpisani Pełnomocnicy, na podstawie posiadanych dokumentów o corocznych dostawach dla Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na rachunek jej udziału w reparacjach od Niemiec, dokonanych zgodnie z Umową z dnia 16 sierpnia 1945 r. i z Protokołem do tej Umowy z dnia 5 marca 1947 r.,

ustalili co następuje:

1. W okresie od 16 sierpnia 1945 r. do 31 grudnia 1953 r. z Niemiec do ZSRR i Polski na rachunek reparacji dostarczono towarów, urządzeń, różnych materiałów i przekazano usługi na sumę 3081,9 mil. dolarów amerykańskich według cen z 1938 roku, z czego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przypadało 7,5%, tj. 231,1 mil. dolarów amerykańskich.

2. Rzeczywiste dostawy do Polski na rachunek jej udziału w reparacjach z Niemiec w postaci urządzeń, taboru kolejowego, okrętów i różnych materiałów wyniosły 228,3 mil. dolarów amerykańskich.

3. Na podstawie powyższych danych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej należy się kwota 22,4 mil. rubli. Wspomniana kwota będzie przekazana na clearingowy rachunek w obrocie towarowym między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich.

¹ Tekst podajemy za: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, tom II: Dokumenty ..., s. 336.

Z podpisaniem niniejszego Protokołu zobowiązania Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich wynikające z Umowy polsko-radzieckiej z dnia 16 sierpnia 1945 r. i z Protokołu do tej Umowy z dnia 5 marca 1947 r. uważa się za całkowicie wykonane.

Sporządzono w Warszawie, dnia 4 lipca 1957 roku, w dwóch egzemplarzach, każdy w języku polskim i rosyjskim, przy czym oba teksty mają jednakową moc wiążącą.

Dokument 1.14.

Orędzie katolickich biskupów polskich do biskupów niemieckich z 18 listopada 1965 r. (fragment)

Polska granica na Odrze i Nysie jest, jak to dobrze rozumiemy, dla Niemców nad wyraz gorzkim owocem ostatniej wojny, masowego zniszczenia, podobnie jak jest nim cierpienie milionów uchodźców i przesiedleńców niemieckich. (Stało się to na międzyaliancki rozkaz zwycięskich mocarstw, wydany w Poczdamie 1945 r.). Większa część ludności opuściła te tereny ze strachu przed rosyjskim frontem i uciekła na Zachód.

Dla naszej Ojczyzny, która wyszła z tego masowego mordowania nie jako zwycięskie, lecz krańcowo wyczerpane państwo, jest to sprawa egzystencji (Nie zaś kwestia większego 'obszaru życiowego').

(...) Prosimy Was, katoliccy Pasterze Narodu niemieckiego, abyście na własny sposób obchodzili z nami nasze chrześcijańskie *Milenium*: czy to przez modlitwy, czy też przez ustanowienie w tym celu odpowiedniego dnia. Za każdy taki gest będziemy Wam wdzięczni. I prosimy Was też, abyście przekazali nasze pozdrowienia i wyrazy wdzięczności niemieckim Braciom Ewangelikom, którzy wraz z wami i z nami trują się nad znalezieniem rozwiązania naszych trudności.

W tym jak najbardziej chrześcijańskim, ale i bardzo ludzkim duchu, wyciągamy do Was, siedzących tu na ławach kończącego się Soboru, nasze ręce oraz udzielamy wybaczenia i prosimy o nie. A jeśli Wy, niemieccy biskupi i Ojcowie Soboru, po bratersku wyciągnięte ręce ujmiecie, to wtedy dopiero będziemy mogli ze spokojnym sumieniem obchodzić nasze *Milenium* w sposób jak najbardziej chrześcijański.

Zapraszamy Was na te uroczystości jak najserdeczniej do Polski.

Dokument 1.15.

Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków, podpisany w Warszawie dnia 7 grudnia 1970 r.

Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec,

zważywszy, że ponad 25 lat minęło od zakończenia drugiej wojny światowej, której pierwszą ofiarą padła Polska i która przyniosła ciężkie cierpienia narodom Europy,

pomne tego, że w tym okresie w obu krajach wyrosło nowe pokolenie, któremu należy zapewnić pokojową przyszłość,

pragnąc stworzyć trwałe podstawy dla pokojowego współżycia oraz rozwoju normalnych i dobrych stosunków między nimi,

dążąc do umocnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie, świadome, że nienaruszalność granic i poszanowanie integralności terytorialnej i suwerenności wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach jest podstawowym warunkiem pokoju,

uzgodniły, co następuje:

Artykuł I

1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec zgodnie stwierdzają, że istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 roku od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia i stąd wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa Łużycka, oraz wzdłuż Nysy Łużyckiej do granicy z Czechosłowacją, stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

2. Potwierdzają one nienaruszalność ich istniejących granic, teraz i w przyszłości, i zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej.

3. Oświadczają one, że nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości.

Artykuł II

1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec będą kierowały się w swych wzajemnych stosunkach oraz w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa w Europie i na świecie celami i zasadami sformułowanymi w Karcie Narodów Zjednoczonych.

2. Zgodnie z tym, stosownie do artykułów 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, będą one rozwiązywały wszystkie swe kwestie sporne wyłącznie za pomocą środków pokojowych, a w sprawach dotyczących bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego, jak też w swych wzajemnych stosunkach, powstrzymają się od groźby przemocy lub stosowania przemocy.

Artykuł III

1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec będą podejmować dalsze kroki zmierzające do pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju swych wzajemnych stosunków, których trwałą podstawę będzie stanowić niniejszy Układ.

2. Są one zgodne co do tego, że we wspólnym ich interesie leży rozszerzenie ich współpracy w zakresie stosunków gospodarczych, naukowych, naukowo-technicznych, kulturalnych i innych.

Artykuł IV

Niniejszy Układ nie dotyczy wcześniej zawartych przez Strony lub ich dotyczących dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych.

Artykuł V

Układ niniejszy podlega ratyfikacji i wejdzie w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która nastąpi w Bonn.

Na dowód czego, Pełnomocnicy Umawiających się Stron podpisali niniejszy Układ.

Układ niniejszy sporządzono w Warszawie, dnia 7 grudnia 1970 roku w dwóch egzemplarzach, każdy w językach polskim i niemieckim, przy czym oba teksty są jednakowo autentyczne.

Dokument 1.16.

Rezolucja wszystkich frakcji Bundestagu z dnia 17 maja 1972 r. w sprawie układów między Republiką Federalną Niemiec a ZSRR i Polską¹ (fragmenty)

„W związku z głosowaniem nad układem między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich z 12 sierpnia 1970 r. i układem między Republiką Federalną Niemiec a Polską Rzeczpospolitą Ludową o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 r. niemiecki Bundestag oświadcza:

1. Do miarodajnych celów naszej polityki zagranicznej należy utrzymanie pokoju w Europie i bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec. Układy z Moskwą i Warszawą, w których strony układu wyrzekły się uroczystie i całkowicie użycia siły i groźby jej użycia, winny służyć tym celom. Są one ważnymi elementami *modus vivendi*, który Republika Federalna Niemiec chce stworzyć w stosunkach ze swoimi wschodnimi sąsiadami.

2. Zobowiązania, które Republika Federalna Niemiec przyjęła na siebie w układach, podjęła we własnym imieniu. W układach przyjęto za punkt wyjścia faktycznie istniejące dziś granice, wykluczając możliwości ich zmiany przez jedną ze stron. Układy nie wykluczają uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzają żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic.

3. Układy nie naruszają niezbywalnego prawa do samostanowienia. Polityka Republiki Federalnej Niemiec, stawiająca sobie za cel pokojowe przywrócenie jedności narodowej w ramach europejskich, nie stoi w sprzeczności z układami, które nie przesądzają sprawy rozwiązania kwestii niemieckiej. Republika Federalna Niemiec, żądając realizacji prawa do samostanowienia, nie wysuwa żadnych roszczeń terytorialnych ani żądań zmiany granic.

¹ Tekst (nieformalny) w języku polskim: Zbiór Dokumentów 1972, nr 5, s. 343 i nast.

4. Niemiecki Bundestag stwierdza, że układy nie naruszają nadal obowiązującego i ważnego bez zastrzeżeń układu niemieckiego (*Deutschlandvertrag*) oraz związanych z nim porozumień i oświadczeń z 1954 r., jak również pozostającego nadal w mocy układu między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, zawartego 13 września 1955 r. (...).".

Dokument 1.17.

Wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r. w sprawie Układu Zasadniczego RFN-NRD¹ (fragmenty)

(...)

- Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. i nie upadła ani z chwilą kapitulacji, ani wskutek sprawowania w Niemczech obcej władzy państwowej przez sojusznicze mocarstwa okupacyjne, ani później;

- Rzesza Niemiecka istnieje nadal; nadal posiada zdolność prawną, jednakże jako całe państwo sama nie jest zdolna do działań z powodu braku organizacji, zwłaszcza zaś braku zinstytucjonalizowanych organów;

- wraz z utworzeniem RFN nie powstało nowe państwo zachodnioniemieckie, lecz zorganizowana na nowo część Niemiec; RFN nie jest więc „sukcesorem prawnym” Rzeszy Niemieckiej, lecz jest nią jako państwo identyczne, jednakże z uwagi na swój zasięg terytorialny - tylko „częściowo identyczne” (*teilidentisch*); (...) Niemiecka Republika Demokratyczna należy do Niemiec i w stosunkach z Republiką Federalną Niemiec nie może być traktowana jako zagranica(...).

(...)

¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (dalej: BVerfGE) t. 36, s. I i nast. Tekst w języku polskim: *Prawno-polityczne aspekty zachodnioniemieckiego rewizjonizmu* (red. W.M. Góralski) Warszawa, 1980, t. II, s. 258 i nast.

Dokument 1.18.

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r. w sprawie układu normalizacyjnego RFN-PRL¹ (fragmenty)

(...)

Zgodnie z poglądem rządu federalnego przy regulowaniu problemów granicznych chodziło o konkretyzację wyrzeczenia się siły. Partnerzy układów zobowiązali się przez to do zaniechania kroków, które miałyby na celu użycie siły przy dążeniu do zmiany granic określonych w układach. W ten sposób rząd federalny wskazuje na szczególny charakter polityczny układów, który wyklucza uznanie skutków prawnych z punktu widzenia jednostki, poza określonymi w układach obowiązkami państw biorących w nich udział.

(...)

Przy zawieraniu układów wschodnich rząd federalny wychodził z założenia – w sposób widoczny dla partnerów układów – że nie jest on upoważniony do decydowania o tak poważnej kwestii jaką byłaby utrata niemieckiego obywatelstwa, co byłoby sprzeczne z prawnym statusem Niemiec, w znaczeniu regulacji pokojowo-traktatowej. Powołał się przy tym na wspólną odpowiedzialność, którą ponoszą cztery mocarstwa za Niemcy jako całość.

(...)

Ze względu na wspólną odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość, nie mogłaby być podjęta, zgodnie z poglądem prawnym rządu federalnego, decyzja dotycząca terytorialnego statusu Niemiec, która zastępowałaby uregulowanie pokojowo-traktatowe. Zostało to wyraźnie stwierdzone w memorandum rządu federalnego do układów: 'Rząd federalny podkreślił swój punkt widzenia w rokowaniach, że ... działa tylko w imieniu RFN'.

(...)

Zważywszy to, Republika Federalna Niemiec jako partner układu nie mogła być uważana za upoważnioną do przyjęcie ustaleń, które by zastępowały pokojowo-traktatowe uregulowanie. Toteż układy z ZSRR i z Polską nie mogą powodować skutków prawnych, obciążających jednostkę w związku z ich

¹ BVerfGE t. 40, s. 141 i nast. Tekst w języku polskim: *Prawno-polityczne aspekty zachodnio-niemieckiego rewizjonizmu* (red. W.M. Góralski) Warszawa, 1980, t. II, s. 165 i nast.

przynależnością państwową, jakie mogłyby wynikać z prawno-międzynarodowych konsekwencji pokojowo-traktatowego uregulowania.

(...)

(Skarżący) nie zostali pozbawieni pozycji majątkowej za zgodą niemieckiego ustawodawcy. Ustawy aprobujące nie zawierają, tak jak i same układy, żadnych ustaleń, które dotyczą prywatnych majątków Niemców na terenach na wschód od Odry i Nysy. Legalne wywłaszczenie tych majątków (...) nie odbyło się więc na mocy ustaw aprobujących. Skarżący (...) zostali pozbawieni swoich majątków na terenach na wschód od Odry i Nysy wyłączenie na mocy zarządzeń Związku Radzieckiego i Polski, a więc wyłącznie poprzez akty zagranicznej władzy publicznej.

(...)

W układach zawartych z ZSRR i Polską nie wspomina się o problemie niemieckiej własności prywatnej. Niemiecki partner układów nie złożył deklaracji intencji dotyczących podjętych przez Związek Radziecki i Polskę pozbawień własności, w szczególności nie zaaprobował i nie uznał tych zarządzeń.

(...)

Pozostaje otwarta kwestia, czy w związku z majątkiem prywatnym pozostawionych na terenach na wschód od Odry i Nysy skarżący mogą się jeszcze powoływać na swój pierwotny status właściciela, czy też na skutek faktycznego stanu rzeczy mogą mieć miejsce roszczenia o odszkodowanie lub przywrócenie poprzedniego stanu własności. (...) Przyjmując założenie, że własność skarżących, której zostali pozbawieni przez radzieckie i polskie urzędy, przepadła, mogłyby wchodzić w rachubę roszczenia o naprawę szkód lub odszkodowanie, wynikające ze sprzeczności tych zarządzeń z prawem międzynarodowym, co też zgodnie zostaje przyjęte przez rząd federalny i skarżących.

(...)

Republika Federalna Niemiec nie zrezygnowała z dochodzenia o naprawę szkód lub z roszczeń odszkodowawczych. Ani same układy, ani wypowiedzi partnerów układów nie dostarczają bowiem żadnych podstaw do przyjęcia takiego zrzeczenia.

(...)

Dokument 1.19.

Wspólne Oświadczenie podpisane 14 listopada 1989 r. przez Premiera PRL Tadeusza Mazowieckiego i Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla¹

I.

1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec są świadome swej szczególnej odpowiedzialności za politykę pokoju, porozumienia i współpracy w interesie ludzi i narodów w Europie.

2. Pięćdziesiąta rocznica wybuchu II wojny światowej, rozpętanej napaścią Niemiec hitlerowskich na Polskę i ogromne ofiary, jakie przyniosła ze sobą ta wojna, są ostrzeżeniem i wezwaniem do trwałego kształtowania pokojowych stosunków między obu państwami i narodami.

Rocznica ta przypomina o szczególnym historyczno-moralnym wymiarze stosunków pomiędzy Polakami i Niemcami.

3. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec, pamiętając o tragicznych i bolesnych kartach historii, są zdecydowane kształtować swoje stosunki z myślą o przyszłości i tym samym dawać przykład dobrego sąsiedztwa.

4. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec uważają Układ o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 r. za trwały fundament ich stosunków.

5. Kierując się jego postanowieniami, osiągnęły one postępy w procesie normalizacji i polepszyły przesłanki dla porozumienia obu narodów. Stosunki między ludźmi rozwinęły się szybciej i bardziej wszechstronnie niż stosunki między obu państwami.

¹ *Polska-Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu. Zbiór dokumentów związanych z wizytą Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, Poznań 1990 r.*

6. Będą one wypełniać ten Układ również w przyszłości zgodnie z jego duchem i literą. Będą go uważać za podstawę pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju stosunków wzajemnych.

7. Zapoczątkowane w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej daleko idące reformy w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej oraz otwarcie wobec Europy i świata znacznie zwiększają możliwości współpracy i pojednania obu narodów.

II

8. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec wyrażają wolę szerokiego rozwoju współpracy poprzez następujące umowy i porozumienia, podpisane lub uzgodnione podczas oficjalnej wizyty w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kanclerza Federalnego dr. Helmuta Kohla:

- Umowę o wymianie młodzieży,
- Umowę o współpracy w dziedzinie nauki i techniki,
- Umowę o współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia i nauk medycznych,
- Umowę w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji,
- Umowę o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska,
- Umowę o popieraniu współpracy przedsiębiorstw w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej,
- Umowę o wzajemnym utworzeniu i działalności Instytutów Kultury i Informacji Naukowo-Technicznej,
- Protokół o konsultacjach Ministrów i Ministerstw Spraw Zagranicznych,
- Uzgodnienie dotyczące wznowienia obrotu prawnego w sprawach cywilnych i karnych,
- Protokół o zakończeniu negocjacji w sprawach związanych z utworzeniem Konsulatów Generalnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w Hamburgu i Republiki Federalnej Niemiec w Krakowie,
- Wymianę not o wymianie attachatów wojskowych.

9. Obie Strony są zdecydowane kontynuować dialog na najwyższym szczeblu politycznym, wznowiony poprzez oficjalną wizytę Kanclerza Federalnego dr Helmuta Kohla w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

10. Obie Strony przyjmują ze szczególnym zadowoleniem do wiadomości, że Prezydent Wojciech Jaruzelski zaprosi Prezydenta Federalnego dr Richarda von Weizsäckera do złożenia wizyty państwowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

11. Kanclerz Federalny dr Helmut Kohl zaprasza Premiera Tadeusza Mazowieckiego do złożenia w przyszłym roku rewizyty w Republice Federalnej Niemiec.

12. Obie Strony witają z zadowoleniem porozumienie Ministrów Spraw Zagranicznych o regularnych konsultacjach.

13. Uzgodniono, że poszczególni ministrowie będą umacniać kontakty i współpracę między ich resortami.

14. Obie Strony witają z zadowoleniem intensyfikację kontaktów parlamentarnych na szczeblu prezydiów, komisji, frakcji i bilateralnych grup parlamentarnych.

15. Popierają one szerokie kontakty ludzi z obu państw oraz rozbudowę współpracy między kościołami, partiami, związkami zawodowymi, fundacjami oraz innymi organizacjami i zrzeszeniami społecznymi, jak również partnerską współpracę między miastami. Nie będą one w tej mierze nikogo pomijać.

16. Istotną rolę w tej dziedzinie odgrywa Forum Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Republiki Federalnej Niemiec. Obie Strony doceniają starania Forum o włączenie do procesu porozumienia wszystkich sił politycznych i społecznych oraz zapewnią swe poparcie dla koncepcji i praktycznych kroków na drodze do tego celu.

17. Obie Strony są jak najgłębiej przekonane o tym, że zaangażowanie młodego pokolenia odgrywa kluczową rolę dla pełnego zaufania współżycia obu narodów i dla pokojowej przyszłości Europy.

18. Obie Strony witają z głębokim zadowoleniem podpisanie Umowy o wymianie młodzieży, która otwiera nowe możliwości spotkań i wspólnych przedsięwzięć dla wszystkich młodych ludzi i ich organizacji w obu krajach, niezależnie od ich politycznej orientacji bądź przekonań religijnych.

19. Doceniają one i popierają działalność Forum Młodzieży Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Republiki Federalnej Niemiec.

20. Ze względu na szczególne znaczenie kontaktów międzyludzkich dla porozumienia i zaufania między narodami, Obie Strony zweryfikują swoje przepisy o

ruchu osobowym i turystycznym, w celu ułatwienia wymiany, odwiedzin i spotkań; uwzględnią przy tym w szczególności młodzież i rencistów.

21. Berlin (Zachodni) uczestniczy w rozwijaniu współpracy, przy ścisłym przestrzeganiu i pełnym stosowaniu Czworostronnego Porozumienia z 3 września 1971 r.

III.

22. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec podkreślają szczególne znaczenie współpracy gospodarczej i finansowej jako czynnika wzmacniającego i ożywiającego całokształt ich stosunków. Dlatego też będą one kontynuować swoje wysiłki w kierunku stworzenia korzystnych warunków dla dalszego rozwoju tej współpracy.

23. Obie Strony są zgodne, iż zapoczątkowany w Polsce proces reform gospodarczych i niezbędne wysiłki wewnętrzne w sferze gospodarki powinny zostać uzupełnione współpracą międzynarodową, w formie uzgodnionej zarówno dwustronnie, jak i wielostronnie.

24. W związku z tym Obie Strony są zgodne co do tego, że znaczenie fundamentalne ma zawarcie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym porozumienia w sprawie kredytu, zasadzającego się na skutecznym polskim programie dostosowawczym. Rząd federalny popiera z całą mocą rychłe konstruktywne porozumienie Polski z Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

25. Istotne jest również rychłe udzielenie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej kredytów Banku Światowego, za czym rząd federalny opowiada się z całą mocą.

26. Rząd federalny wstawi się ponadto w Klubie Paryskim za tym, aby polskie zobowiązania płatnicze zostały restrukturyzowane w ramach długoterminowego uregulowania na warunkach odpowiadających, w możliwie najwyższym stopniu, polskiej zdolności płatniczej.

27. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec witają z zadowoleniem podpisanie Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Europejską Wspólnotą Gospodarczą o handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej. Obie Strony poczynią szczególne starania, aby wykorzystać

możliwości stworzone tą umową. Dążyć się będzie między innymi do polepszenia dostępu polskich towarów do rynku Wspólnoty.

28. Rząd federalny jest gotów również ze swej strony przyczyniać się do popierania procesu reform gospodarczych w Polsce w ramach międzynarodowej współpracy, jak i do wspierania dwustronnej współpracy gospodarczej.

29. Obie Strony opowiadają się i popierają ze wszystkich sił rozszerzenie wymiany handlowej i kooperacji przedsiębiorstw, łącznie z tworzeniem przedsiębiorstw mieszanych. Szczególną uwagę skierują one - poza przemysłem - na rolnictwo i produkcję żywności, jak również technologie ochrony środowiska.

30. Odnośnie do kredytu finansowego z 1975 r., rząd federalny zapewnia w ramach oddzielnej umowy umorzenie zaległych zobowiązań płatniczych. Pozostałe zobowiązania płatnicze będą realizowane w złotych polskich, stosownie do terminu płatności i zostaną przekazane na fundusz finansowania w Polsce projektów, stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania.

31. Środki wpłacone na ten fundusz powinny być w szczególności przeznaczone na wspieranie:

- wymiany młodzieży oraz budowy schronisk i miejsc spotkań młodzieży,
- projektów w dziedzinie ochrony środowiska, transportu i telekomunikacji oraz innych projektów dotyczących infrastruktury, kształcenia i dokształcania specjalistów w dziedzinie gospodarki,
- utworzenia i działalności instytutów kultury,
- krzewienia języka i kultury niemieckiej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,
- restaurowania i zachowania pomników kultury o europejskim, historycznym znaczeniu,
- instytucji kościelnych, charytatywnych i społecznych oraz ich inicjatyw.

32. Obie Strony wyrażają zadowolenie z podpisania 9 października 1989 r. Umowy o restrukturyzacji polskich zobowiązań płatniczych wobec Republiki Federalnej Niemiec z lat 1986 - 1988 w wysokości 2,5 mld DM, w celu odciążenia polskiego bilansu płatniczego.

33. W oczekiwaniu rychłego dalszego uregulowania długów w Klubie Paryskim, rząd federalny od zaraz otwiera ponownie gwarancje Hermesa na

wspólnie wybrane i sprawdzone projekty i przedsięwzięcia eksportowe z Polską.

34. Zawarcie Umowy w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji znacznie poprawi warunki dla prywatnych inwestycji kapitałowych, przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw. Rząd federalny jest gotów przejąć gwarancje na inwestycje kapitałowe w Polsce zgodnie z istniejącymi procedurami.

35. Biorąc pod uwagę zapoczątkowany proces reform gospodarczych, Obie Strony wyrażają gotowość do ściślejszej współpracy, w ramach Rządowej Komisji Mieszanej do spraw Rozwoju Współpracy Gospodarczej, Przemysłowej i Technicznej, w zakresie kształcenia i doksztalcania kadr fachowych i kierowniczych dla gospodarki oraz do zawarcia umowy w sprawie programu specjalnego, obejmującego kształcenie i doksztalcanie praktyków oraz nauczycieli akademickich i studentów w dziedzinie gospodarki, techniki i prawa.

36. Rząd federalny jest gotów zakończyć wkrótce rokowania w sprawie zatrudnienia polskich pracowników kontraktowych, mając na celu istotne uproszczenie procedury oraz przejście przy tym od określania maksymalnego kontyngentu za trudnionych do przeciętnej w skali roku, dzięki czemu znacznie polepszy się wykorzystanie tego kontyngentu.

37. Obie Strony są zdania, że duże znaczenie ma działalność Rządowej Komisji Mieszanej do spraw Rozwoju Współpracy Gospodarczej, Przemysłowej i Technicznej. Komisja ta powoła grupę ekspertów do spraw inwestycji i consultingu. Komisja zostanie upoważniona do intensywniejszego zajęcia się następującymi formami współpracy: utworzeniem w Polsce banków i wspólnych placówek wspierania inwestycji, wykorzystaniem stref wolnoślowych, kooperacją na rynkach trzecich, wysłaniem do Warszawy przedstawiciela gospodarki niemieckiej w celu powołania polsko-niemieckiej izby handlowej.

IV.

38. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec przyznają priorytet zachowaniu środowiska naturalnego, mając również na względzie interes przyszłych pokoleń. Uczynią one dlatego wszystko, w ramach wspólnej Umowy o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, aby zmniejszyć istniejące już zanieczyszczenie powietrza, wody - w szczególności

Morza Bałtyckiego i gleby oraz przeciwdziałać dalszym zagrożeniom środowiska naturalnego.

39. Obie Strony podkreślają znaczenie szerszej współpracy naukowo-technicznej. Dlatego też zgodnie z Umową w tej dziedzinie, będą one rozszerzać wymianę naukową i realizować wspólne przedsięwzięcia. Upatrują w tym szansę wykorzystania osiągnięć nowoczesnej nauki w interesie ludzi, ich zdrowia i dobrobytu.

Popierają i wspomagają tak ukierunkowane inicjatywy szkół wyższych, jak również prywatnych sponsorów badań naukowych w obu krajach.

40. Obie Strony są zdecydowane zwalczać energicznie nowe zagrożenia cywilizacyjne, jak terroryzm międzynarodowy i handel narkotykami oraz nowe plagi jak Aids, jak też współpracować w dziedzinie inżynierii genetycznej, w zakresie roślin i zwierząt. Właściwi ministrowie porozumieją się co do stosownych środków i form współpracy w tym zakresie.

41. Dla wzajemnego zrozumienia między narodami szczególne znaczenie ma zwiększenie liczby i ulepszenie połączeń transportowych i telekomunikacyjnych. Administracje pocztowe obu krajów możliwie szybko usprawnią swe usługi, a w szczególności zwiększą znacznie liczbę połączeń telefonicznych i teleksowych.

42. Obie Strony opowiadają się za usprawnieniem i przyspieszeniem odpraw granicznych i celnych.

V.

43. Świadome szczególne wkładu obu narodów we wspólne dziedzictwo kulturowe Europy oraz znaczenia wymiany kulturalnej dla wzajemnego zrozumienia i zbliżenia narodów, Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec będą intensywniej rozwijać współpracę kulturalną i tym samym przyczyniać się jednocześnie do europejskiej tożsamości kulturowej.

44. Obie Strony są przekonane, iż w decydującej mierze przyczyni się do tego uzgodnione utworzenie instytutów kultury i informacji naukowo-technicznej w obu krajach. W przyszłości utworzą one również filie tych instytutów.

45. Obie Strony umożliwią osobom i grupom ludności polskiego względnie niemieckiego pochodzenia lub osobom przyznającym się do języka, kultury lub tradycji drugiej Strony - zachowanie i rozwijanie ich tożsamości kulturowej.

Realizują one Powszechną Deklarację Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich z 16 grudnia 1966 r., jak również Akt Końcowy KBWE z Helsinek z 1 sierpnia 1975 r. oraz Dokumenty Końcowe z Madrytu z 6 września 1983 r. i z Wiednia z 15 stycznia 1989 r.

Korzystanie z tych uprawnień musi być zgodne z prawem międzynarodowym i prawem danego państwa oraz winno służyć umocnieniu pokojowego współżycia i dobrego sąsiedztwa narodów, jak też przyczyniać się do ich porozumienia i pojednania.

46. Obie Strony potwierdzają swoją gotowość do umożliwienia wszystkim zainteresowanym osobom szerszego dostępu do języka i kultury drugiej Strony.

47. Rząd federalny dołoży wszelkich starań wobec właściwych krajów Republiki Federalnej Niemiec, aby w szkołach średnich i uniwersytetach ludowych w większym zakresie niż dotąd, zostały stworzone możliwości nauki języka polskiego jako języka obcego, a na uniwersytetach - rozszerzono możliwość studiowania polonistyki.

48. Rząd polski dołoży wszelkich starań, aby równomiernie rozszerzyć możliwość wyboru w szkołach języka niemieckiego jako języka obcego we wszystkich częściach kraju. Zgadza się na to, aby rząd federalny udzielił pomocy przy szkoleniu nauczycieli i poprzez dostarczanie materiałów dydaktycznych.

49. W celu pogłębienia wzajemnego zrozumienia, Obie Strony postanowiły, że bez ograniczeń mogą być wydawane, rozpowszechniane i czytane publikacje jak również dodatki do dzienników i tygodników w języku drugiej Strony.

Stosownie do art. 19 i 20 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich, publikacje drugiej Strony mogą być bez ograniczeń wwożone i rozpowszechniane. Dotyczy to również abonamentów bezpłatnych oraz publikacji rozprowadzanych przez przedstawicielstwa zagraniczne.

50. Obie Strony potwierdzają, iż w zasadzie wolno jest - zgodnie z ustawodawstwem każdej ze Stron - tworzyć stowarzyszenia dla pielęgnowania

języka, kultury i tradycji drugiego kraju, podlegające jedynie przepisom obowiązującym stowarzyszenia osób fizycznych.

Potwierdzają one ponadto, iż stowarzyszenia te mają równoprawny dostęp do środków przekazu w swoim regionie i mogą utrzymywać kontakty z drugim krajem. Mogą one zakładać ogólnie dostępne biblioteki.

51. Obie Strony będą intensywnie wspierać rozpowszechnianie klasycznej i współczesnej literatury drugiego kraju w oryginale i tłumaczeniu.

52. Strona polska wyraża zgodę na utworzenie przez Republikę Federalną Niemiec pawilonu krajowego w byłym obozie koncentracyjnym Auschwitz, ustawienie tablic upamiętniających niemiecki ruch oporu na zamku w Krzyżowej i w byłej kwaterze głównej koło Kętrzyna oraz na domu w Chełmnie, w którym urodził się Kurt Schumacher.

53. Strona niemiecka wyraża ze swej strony zgodę na ustawienie przez Stronę polską tablic pamiątkowych w byłym obozie koncentracyjnym w Bergen-Belsen i na Cmentarzu Południowym w Norymberdze oraz na pielęgnację polskich grobów żołnierskich na cmentarzu w Murnau.

54. Obie Strony porozumieją się co do rozbudowy miejsca pamięci związanego z postacią Gerharta Hauptmanna, utworzenia miejsca pamięci związanego z postacią Josefa von Eichendorffa oraz udostępnienia ich zwiedzającym.

55. Obie Strony będą wspierać rozszerzanie wiedzy o kraju partnera. W związku z tym doceniają znaczenie środków masowego przekazu dla przepływu informacji o kraju partnera, jak również w procesie przewycięzania uprzedzeń. Rozszerzą one swą współpracę w dziedzinie prasy, informacji i wymiany dziennikarzy.

56. Obie Strony są zgodne, iż zbierze się wkrótce Komisja Mieszana, przewidziana w art. 14 Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy kulturalnej z 11 czerwca 1976 r., aby podjąć przydzielone jej zadania, a w szczególności wypracować wieloletni program współpracy kulturalnej.

VI.

57. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec podkreślają wysoką rangę współpracy humanitarnej dla ich stosunków dwustronnych oraz stosunków Wschód-Zachód w ogóle. Podkreślają swoją gotowość do kontynuowania współpracy również w przyszłości, z udziałem organizacji charytatywnych Obu Stron.

58. Obie Strony są zgodne, że wnioski o przyznanie, jak i zwolnienie z obywatelstwa danego kraju będą rozpatrywane w interesie wnioskodawców, bez zwłoki i bez znacznych kosztów.

59. Obie Strony przyczynią się do tego, aby w szczególności skupiska przemysłowe Polski były rozwijane zarówno przez współdziałanie w sferze kulturalnej, zgodnie z ustaleniami Wspólnego Oświadczenia, jak również poprzez współpracę w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarcze wsparcie, łącznie z wykorzystaniem środków z kredytów gwarantowanych i wymienionego wyżej funduszu złotowego.

60. Obie Strony są zgodne, iż zasadnicze znaczenie ma możliwość odwiedzania, zachowania i pielęgnowania grobów ofiar wojen, dotyczy bowiem bezpośrednio uczuć ludzkich. Dlatego też ze szczególnym zadowoleniem przyjmują one do wiadomości, iż stowarzyszenia Czerwonego Krzyża Obu Stron nawiązały w międzyczasie kontakty w tym zakresie, z udziałem Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Związku Narodowego Niemieckiej Opieki nad Grobami Wojennymi oraz zamierzają utworzyć grupę roboczą. Obie Strony będą wspierać tę współpracę.

VII.

61. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec uznają za swój cel Europę pokoju i współpracy, pokojowy ład europejski lub wspólny dom europejski, w którym w szczególności:

- będą urzeczywistniane prawa człowieka, a człowiek, jego godność i prawa znajdują się w centrum polityki;
- nienaruszalność granic i poszanowanie integralności terytorialnej i suwerenności wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach stanowi podstawowy warunek pokoju;
- zasady i normy prawa międzynarodowego, zwłaszcza zasada zakazu użycia siły, poszanowania praw człowieka i prawa narodów do samostanowienia,

- zasada pokojowego rozstrzygania sporów, równości państw i nieingerencji w sprawy wewnętrzne będą respektowane i będą miały pierwszeństwo w polityce międzynarodowej i wewnętrznej;
- każde państwo ma prawo do swobodnego wyboru własnego systemu politycznego i społecznego oraz do suwerennego kształtowania swoich stosunków z innymi państwami na podstawie prawa międzynarodowego;
 - siły twórcze ludzi, potencjał gospodarki opartej na podziale pracy oraz zdobycze nauki i techniki będą wykorzystywane do umacniania pokoju i powiększania dobrobytu wszystkich krajów i narodów.

62. Obie Strony wysoko oceniają Akt Końcowy KBWE z Helsinek oraz Dokumenty Końcowe z Madrytu i Wiednia jako znaczące kroki na drodze ku temu celowi. Traktują one te dokumenty jako podstawę swoich stosunków i będą je realizować we wszystkich dziedzinach.

63. Obie Strony opowiadają się konsekwentnie za dalszymi postępami w procesie KBWE. Podkreślają znaczenie szerokiego dialogu ogółouropejskiego, obejmującego zarówno wszystkie tradycyjne jak i nowe tematy, włącznie z regularnymi spotkaniami na najwyższym szczeblu politycznym.

64. Podkreślają one konieczność szerokiej i coraz ściślejszej współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej z korzyścią dla całej Europy. W tym duchu będą ściśle współpracować podczas Konferencji KBWE dotyczącej współpracy gospodarczej w Europie, która odbędzie się wiosną 1990 r. w Bonn.

65. W pełni doceniają Wspólne Oświadczenie Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 25 czerwca 1988 r. oraz normalizację stosunków i zawarte w międzyczasie umowy handlowe i kooperacyjne między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i europejskimi państwami członkowskimi Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, jak również dialog polityczny zapoczątkowany między Dwunastką i państwami członkowskimi Układu Warszawskiego.

66. Obie Strony identyfikują się z kulturową i historyczną jednością Europy. Są przekonane, iż symposium KBWE na temat dziedzictwa kulturalnego, które odbędzie się w 1991 r. w Krakowie, przyczyni się do umocnienia świadomości tożsamości europejskiej.

67. Obie Strony podkreślają zasadniczą rolę wymiaru ludzkiego w ramach procesu bezpieczeństwa i współpracy europejskiej i będą ściśle współpracować

na zbliżających się konferencjach KBWE dotyczących praw człowieka w Kopenhadze i Moskwie,

68. Obie Strony uważają za priorytetowe zadanie swojej polityki nawiązania do historycznie ukształtowanych tradycji europejskich i przyczynienie się do pokonania podziału Europy.

VIII.

69. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec potwierdzają, iż celem ich polityki jest skuteczne zapobieganie każdej wojnie, jądrowej czy też konwencjonalnej oraz zapewnienie i kształtowanie pokoju.

70. Obie Strony opowiadają się zdecydowanie za dalszymi konkretnymi postępami i rezultatami w procesie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Ich wspólnym celem jest umocnienie bezpieczeństwa i stabilności na niższym, możliwym do zweryfikowania poziomie sił zbrojnych i zbrojeń.

71. Obie Strony zgadzają się, iż rokowania w sprawie konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie powinny doprowadzić do ustanowienia stabilnej i bezpiecznej równowagi na niższym poziomie zbrojeń, wystarczającym do obrony, ale jednocześnie wykluczającym zdolność do ataku przez zaskoczenie i do szeroko zakrojonych działań ofensywnych.

72. Dynamiczny przebieg rokowań wiedeńskich dodaje otuchy Obu Stronom. Dołożą one wszelkich starań, aby już w 1990 r. mógł zostać zawarty pierwszy układ w sprawie konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie.

73. Dają one wyraz zdecydowaniu do realizacji ustaleń Końcowego Dokumentu Sztokholmskiego z 1986 r., jak również do uzgodnienia dalszych skutecznych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa podczas rokowań wiedeńskich. W związku z omówieniem koncepcji bezpieczeństwa, strategii i doktryny militarnej Obie Strony zwróciły uwagę na znaczenie seminarium, które z ich wspólnej inicjatywy odbyło się w czerwcu 1989 r. w Republice Federalnej Niemiec i stało się ważnym bodźcem w tej mierze dla rokowań wiedeńskich.

74. Obie Strony potwierdzają swoje poparcie dla rokowań prowadzonych przez ZSRR i USA w sprawie 50%-owej redukcji ich strategicznych broni jądrowych.

75. Obie Strony wypowiadają się za wprowadzeniem w jak najbliższym terminie światowego, szerokiego i skutecznie sprawdzalnego zakazu broni chemicznych.

IX.

76. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec są głęboko przeświadczone, iż zarysowany w niniejszym Wspólnym Oświadczeniu rozwój ich stosunków ma zasadnicze znaczenie dla pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Europie oraz dla pozytywnego rozwoju całokształtu stosunków Wschód-Zachód. Dlatego też są one zdecydowane zapewnić trwałą pomyślność stosunków wzajemnych.

77. Obie Strony potwierdzają, iż rozwój ich stosunków nie narusza zobowiązań wynikających z zawartych przez nie układów i sojuszy. Ich współpraca nie jest skierowana przeciw komukolwiek, ale służy najlepszym interesom wszystkich narodów Europy.

78. Zgodnie z głębokim i od dawna utrzymującym się życzeniem swoich narodów, Obie Strony - w rozwoju stosunków wzajemnych zwróconych ku przyszłości – będą dążyć do zaleczenia ran przeszłości poprzez porozumienie i pojednanie, będą umacniać wzajemne zaufanie i kształtować wspólnie lepszą przyszłość.

Warszawa, 14 listopada 1989 r.

(Tadeusz Mazowiecki)

(Helmut Kohl)

Dokument 1.20.

Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec podpisany w Moskwie, dnia 12 września 1990 roku¹ (nieoficjalne tłumaczenie na język polski)

Republika Federalna Niemiec, Niemiecka Republika Demokratyczna, Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich i Stany Zjednoczone Ameryki

- świadome, że ich narody od 1945 r. żyją ze sobą w pokoju,
- pomne najnowszych zmian historycznych w Europie, które umożliwiają przezwycięzenie podziału kontynentu,
- uwzględniając prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw w odniesieniu do Berlina i Niemiec jako całości oraz odnośne porozumienia i postanowienia czterech mocarstw z okresu wojny i okresu powojennego,
- zdecydowane rozwijać, odpowiednio do ich zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych, przyjacielskie stosunki między narodami, opierające się na respektowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, oraz podejmować inne właściwe działania na rzecz umocnienia pokoju światowego,
- pomne zasad podpisanego w Helsinkach Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,
- uznając fakt, że zasady te stworzyły mocne podstawy do budowy sprawiedliwego i trwałego ładu pokojowego w Europie,
- zdecydowane uwzględniać interesy bezpieczeństwa każdego kraju,
- przekonane o konieczności ostatecznego przezwycięzenia sprzeczności i dalszego rozwijania współpracy w Europie,
- potwierdzając gotowość do umocnienia bezpieczeństwa, zwłaszcza dzięki zastosowaniu skutecznych środków kontroli zbrojeń, rozbrojenia i budowy zaufania, gotowość do

¹ Tekst w języku polskim: J. Barcz, *Sprawy polskie podczas Konferencji „2+4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego*, Warszawa 2021, s. 307 i nast.

- wzajemnego nieuznawania się za przeciwników, lecz do działania w kierunku ustanowienia stosunków zaufania i współpracy, a także – zgodnie z tym – gotowość do wzięcia pod uwagę odpowiednich posunięć instytucjonalnych w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,
- doceniając, że naród niemiecki w swobodnej realizacji prawa do samostanowienia zademonstrował wolę ustanowienia jedności państwowej Niemiec, aby służyć pokojowi światowemu jako równoprawne i suwerenne ogniwo w zjednoczonej Europie,
 - przekonane, że zjednoczenie Niemiec jako państwa o ostatecznych granicach stanowi istotny wkład w budowę pokoju i stabilności w Europie,
 - zmierzając do uzgodnienia ostatecznego uregulowania w odniesieniu do Niemiec,
 - uznając, że tym samym i wraz ze zjednoczeniem Niemiec jako demokratycznego i pokojowego państwa tracą swoją moc prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw w odniesieniu do Berlina i Niemiec jako całości,
 - reprezentowane przez swoich ministrów spraw zagranicznych, którzy zgodnie z deklaracją z Ottawy z 13 lutego 1990 r. spotkali się 5 maja 1990 r. w Bonn, 22 czerwca 1990 r. w Berlinie, 17 lipca 1990 r. w Paryżu – przy udziale ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej – i 12 września 1990 r. w Moskwie,

uzgodniły co następuje:

Artykuł 1

1. Zjednoczone Niemcy będą obejmowały obszar Republiki Federalnej Niemiec, Niemieckiej Republiki Demokratycznej i całego Berlina. Ich granicami zewnętrznymi będą granice Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Republiki Federalnej Niemiec, i w dniu wejścia w życie tego traktatu staną się ostateczne. Potwierdzenie ostatecznego charakteru granic zjednoczonych Niemiec jest istotną częścią składową porządku pokojowego w Europie.

2. Zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą między nimi granicę w traktacie wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

3. Zjednoczone Niemcy nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec innych państw i nie będą takich roszczeń wysuwać również w przyszłości.

4. Rządy Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej zapewnią, że konstytucja zjednoczonych Niemiec nie będzie zawierać żadnych postanowień, które byłyby sprzeczne z niniejszymi zasadami. Dotyczy to odpowiednio postanowień zawartych w preambule oraz w artykułach 23 zdanie 2 i 146 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec.

5. Rządy Republiki Francuskiej, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i Stanów Zjednoczonych Ameryki przyjmują w sposób formalny odnośne zobowiązania i oświadczenia rządów Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej i oświadczają, że wraz z ich realizacją potwierdzony zostanie ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec.

Artykuł 2

Rządy Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej potwierdzają swoje deklaracje, że z ziemi niemieckiej wychodzić będzie tylko pokój. Zgodnie z konstytucją zjednoczonych Niemiec, działania, które mogą zakłócić pokojowe współżycie narodów lub w tym zamiarze są podejmowane, a zwłaszcza przygotowania do wojny napastniczej, są sprzeczne z konstytucją i podlegają karze. Rządy Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej oświadczają, że zjednoczone Niemcy nigdy nie użyją żadnej ze swych broni, chyba że zgodnie ze swoją konstytucją i Kartą Narodów Zjednoczonych.

Artykuł 3

1. Rządy Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej potwierdzają rezygnację z produkowania i posiadania oraz dysponowania bronią atomową, biologiczną i chemiczną. Oświadczają, że również zjednoczone Niemcy będą dotrzymywały tych zobowiązań. W szczególności w dalszym ciągu

obowiązywać będą prawa i odpowiedzialności wynikające z układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z I lipca 1968 r.

2. Rząd Republiki Federalnej Niemiec, w pełnym uzgodnieniu z rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej, złożył 20 sierpnia 1990 r. w Wiedniu podczas rokowań w sprawie konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie następujące oświadczenie:

„Rząd Republiki Federalnej Niemiec zobowiązuje się w ciągu 3–4 lat zredukować siły zbrojne zjednoczonych Niemiec (lądowe, powietrzne i morskie) do stanu osobowego wynoszącego 370 000 ludzi. Redukcja rozpocznie się wraz z wejściem w życie pierwszego układu KBWE. W ramach tej ogólnej górnej granicy nie więcej niż 345 000 ludzi będzie należało do lądowych i powietrznych sił zbrojnych, które są wyłącznie – odpowiednio do uzgodnionego mandatu – przedmiotem rokowań w sprawie konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie. Rząd federalny w swoim zobowiązaniu dotyczącym redukcji lądowych i powietrznych sił zbrojnych widzi ważny niemiecki wkład do redukcji konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie. Wychodzi on z założenia, że w dalszych rokowaniach również inni uczestnicy rokowań wniosą swój wkład w umocnienie bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie, łącznie z przedsięwzięciami mającymi na celu ograniczenie liczby personelu”.

Rząd Niemieckiej Republiki Demokratycznej wyraźnie przyłączył się do tej deklaracji.

3. Rządy Republiki Francuskiej, Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki przyjmują do wiadomości te deklaracje rządów Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

Artykuł 4

1. Rządy Republiki Federalnej Niemiec, Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oświadczają, że zjednoczone Niemcy i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich w formie traktatowej uzgodnią warunki i okres pobytu radzieckich sił zbrojnych na obszarze dzisiejszej Niemieckiej

Republiki Demokratycznej i Berlina oraz realizację wycofania tych sił, które nastąpi do końca 1994 r. w związku z wykonaniem zobowiązań rządów Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej, do których odnosi się ustęp 2 artykułu 3 niniejszego traktatu.

2. Rządy Republiki Francuskiej, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Pomocnej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki przyjmują do wiadomości te oświadczenia.

Artykuł 5

1. Do czasu zakończenia wycofywania radzieckich sił zbrojnych z obszaru dzisiejszej Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Berlina – zgodnie z artykułem 4 niniejszego traktatu – na tym obszarze będą stacjonować jako siły zbrojne zjednoczonych Niemiec wyłącznie niemieckie jednostki obrony terytorialnej, nie włączone w struktury sojuszu, którym podporządkowane są niemieckie siły zbrojne na pozostałym obszarze zwierzchnim Niemiec. Niezależnie od postanowień ustępu 2 niniejszego artykułu, na tym obszarze nie będą w tym okresie stacjonować siły zbrojne innych krajów ani też podejmować jakichkolwiek innych działań wojskowych.

2. W czasie pobytu radzieckich sił zbrojnych na obszarze dzisiejszej Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Berlina, na życzenie niemieckie w Berlinie nadal będą stacjonować wojska Republiki Francuskiej, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki na podstawie stosownych uzgodnień traktatowych między rządem zjednoczonych Niemiec a rządami zainteresowanych państw. Liczba wszystkich nieniemieckich sił zbrojnych stacjonowanych w Berlinie i ich zakres uzbrojenia nie będą większe niż w momencie podpisania niniejszego traktatu. Nowe rodzaje broni nie zostaną tam wprowadzone przez nieniemieckie siły zbrojne. Rząd zjednoczonych Niemiec zawrze z rządami państw, których siły zbrojne stacjonują w Berlinie, układy na sprawiedliwych warunkach, uwzględniając istniejące stosunki z zainteresowanymi krajami.

3. Po zakończeniu wycofywania radzieckich sił zbrojnych z obszaru dzisiejszej Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Berlina mogą w tej

części Niemiec stacjonować również oddziały niemieckich sił zbrojnych, które podporządkowane będą militarnym strukturom sojuszu w taki sposób, jak oddziały na pozostałym niemieckim obszarze zwierzchnim, jednakże bez nośników broni jądrowej. Nie dotyczy to konwencjonalnych systemów broni, które obok konwencjonalnych mogą mieć inną zdolność użycia, ale które w tej części Niemiec wyposażone są i przewidziane jedynie do celów konwencjonalnych. W tej części Niemiec ani nie będą stacjonować, ani nie będą tam przenoszone zagraniczne siły zbrojne oraz broń atomowa i jej nośniki.

Artykuł 6

Traktat ten nie narusza prawa zjednoczonych Niemiec do przynależności do sojuszy ze wszystkimi wynikającymi z tego prawami i obowiązkami.

Artykuł 7

1. Republika Francuska, Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki niniejszym zakończyły swoje prawa i odpowiedzialności za Berlin i Niemcy jako całość. W rezultacie tracą moc odpowiednie, związane z tym czterostronne uzgodnienia, postanowienia i praktyki oraz zostają rozwiązane wszelkie odpowiednie instytucje czterech mocarstw.

2. Wskutek tego zjednoczone Niemcy są w pełni suwerenne w swych sprawach wewnętrznych i zagranicznych.

Artykuł 8

1. Traktat ten wymaga ratyfikacji lub zatwierdzenia, które powinno nastąpić tak szybko, jak tylko będzie to możliwe. Ratyfikacja po stronie niemieckiej dokonana zostanie przez zjednoczone Niemcy. Traktat ten obowiązuje przeto w odniesieniu do zjednoczonych Niemiec.

2. Dokumenty ratyfikacyjne lub zatwierdzające zostaną zdeponowane u rządu zjednoczonych Niemiec. Rząd ten poinformuje

rządy innych Układających się Stron o zdeponowaniu każdego dokumentu ratyfikacyjnego lub zatwierdzającego.

Artykuł 9

Traktat niniejszy wchodzi w życie w stosunku do zjednoczonych Niemiec, Republiki Francuskiej, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i Stanów Zjednoczonych Ameryki w dniu złożenia ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego albo dokumentu o zatwierdzeniu.

Artykuł 10

Oryginał niniejszego Traktatu, którego tekst niemiecki, angielski, francuski i rosyjski mają jednakową moc wiążącą, zdeponowany zostaje u rządu Republiki Federalnej Niemiec, który przekaże rządowi innych Układających się Stron jego uwierzytelnione odpisy.

Dokument 1.21.

Porozumienie z 27/28 września 1990 roku zawarte między Republiką Federalną Niemiec i trzema mocarstwami zachodnimi¹

Der Staatssekretär
des Auswärtigen Amts
503-553.20

Bonn, 27 September 1990

Excellencies,

I have the honour to refer to the discussions which have taken place between representatives of the Governments of the Federal Republic of Germany, the French Republic, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America, and on behalf of the Government of the Federal Republic of Germany to propose the following:

1. The Convention on Relations between the Three Powers and the Federal Republic of Germany of 26 May 1952 (as amended by Schedule I to the Protocol on the Termination of the Occupation Regime in the Federal Republic of Germany, signed at Paris on 23 October 1954) ("the Relations Convention") shall be suspended upon the suspension of the operation of quadripartite rights and responsibilities with respect to Berlin and to Germany as a whole, and shall terminate upon the entry into force of the Treaty on the Final

¹ Bundesgesetzblatt 1990, Nr. 42, S. 387.

Porozumienie zawarte zostało w formie wymiany not podpisanych między Sekretarzem Stanu MSZ RFN a ambasadorami trzech mocarstw zachodnich. Dotyczyło ono wygaszenia pakietu porozumień RFN z trzema mocarstwami zachodnimi z pierwszej połowy lat 50., prezydujących „prawa i odpowiedzialności” mocarstw za „Berlin i Niemcy jako całość” – *Deutschlandvertrag* (zob. dokument 1.8.) i *Überleitungsvertrag* (zob. dokument 1.7.). Analiza porozumienia wraz z tłumaczeniem na język polski zasadniczych fragmentów – zob. J. Barcz, *Sprawy polskie podczas Konferencji „2+4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego*, Warszawa 2021, s. 388 i nast. oraz s. 434 i nast.

Settlement with respect to Germany, signed at Moscow on 12 September 1990.

2. Subject to paragraph 3 below, the Convention on the Settlement of Matters Arising out of the War and the Occupation of 26 May 1952 (as amended by Schedule IV to the Protocol on the Termination of the Occupation Regime in the Federal Republic of Germany, signed at Paris on 23 October 1954) ("the Settlement Convention") shall be suspended and shall terminate at the same time as the Relations Convention; this also applies to the letters and exchanges of letters relating to the Relations Convention and the Settlement Convention.
3. The following provisions of the Settlement Convention shall, however, remain in force:

Chapter One:

Article 1, paragraph 1, first sentence up to and including "... legislation enacted by the Occupation Authorities", and paragraphs 3, 4 and 5

Article 2, paragraph 1

Article 3, paragraphs 2 and 3

Article 5, paragraphs 1 and 3

Article 7, paragraph 1

Article 8

Chapter Three:

Article 3, paragraph 5 (a) of the Annex

Article 6, paragraph 3 of the Annex

Chapter Six:

Article 3, paragraphs 1 and 3

Chapter Seven:

Article 1

Article 2

Chapter Nine:

Article 1

Chapter Ten:

Article 4

In addition, paragraph 7 of the letters of 23 October 1954 from the Federal Chancellor to each of the three High Commissioners relating to facilities for Embassies and Consulates, as well as the letters of 23 October 1954 in confirmation from the High Commissioners, shall remain in force.

4.

(a) The Government of the Federal Republic of Germany declares that it shall take all adequate measures to ensure that the provisions of the Settlement Convention which remain in force shall not be circumvented in the territory of the present German Democratic Republic and in Berlin.

(b) With regard to Article 11 of Chapter One of the Settlement Convention:

The Government of the Federal Republic of Germany is aware of the continued existence of I.G. Farbenindustrie A.G. i. L. under the original name and shall use its best endeavours to achieve a satisfactory solution consistent with the objectives which were expressed in Article 11 of Chapter One.

(c) With regard to Chapters Three, Four and Five of the Settlement Convention: The Government of the Federal Republic of Germany confirms that the deletion of Chapters Three, Four and Five shall not affect the continued application of the principles set forth therein in respect of internal restitution, compensation for victims of Nazi persecution and external restitution, as well as the continued application of the corresponding provisions of the Federal Restitution Law and the Federal Compensation Law. The compensation pensions awarded to the victims of Nazi persecution and to their descendants shall continue to be granted in accordance with the applicable provisions.

The Government of the Federal Republic of Germany shall ensure that upon suspension of the Settlement Convention the jurisdiction of the Supreme Restitution Court is transferred to German courts.

The Government of the Federal Republic of Germany states that the Federal Restitution Law and the Federal Compensation Law will be extended to the territory of the present German Democratic Republic. In this respect further provisions that take account of the conditions prevailing there are required.

(d) With regard to Chapter Nine of the Settlement Convention:

Articles 2 and 3 of Chapter Nine have not been retained on the assumption that all questions dealt with therein have been settled as far as the Parties to the Settlement Convention are concerned.

The Government of the Federal Republic of Germany has assumed the responsibility for the determination and satisfaction of any claims by persons subject to its jurisdiction which are referred to in Article 3 and which may still be asserted under German law.

If the Governments of the French Republic, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America agree to the content of this Note, this Note and the Notes in reply thereto expressing your Governments' agreement shall constitute an Agreement between our four Governments, which shall enter into force upon receipt of the last reply expressing agreement. The Government of the Federal Republic of Germany shall inform the other Governments of the receipt of that last reply.

The English and French texts of this Note are attached hereto, all three texts being equally authentic.

Please accept, Excellencies, the assurance of my highest consideration.

H. E.

the Ambassador of the French Republic

H.E.

the Ambassador of the United Kingdom of
Great Britain and Northern Ireland

H. E.

the Ambassador of the United States of
America

Bonn

Dokument 1.22.

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisany w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r.

Rzeczypospolita Polska

i Republika Federalna Niemiec,

- dążąc do kształtowania ich wzajemnych stosunków, skierowanych ku przyszłości, zgodnie z prawem międzynarodowym, w szczególności z Kartą Narodów Zjednoczonych oraz z podpisanym w Helsinkach Aktem końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i z dokumentami kolejnych spotkań tej konferencji,

- zdecydowanie wspólnie wnieść wkład w dzieło budowy europejskiego porządku pokojowego, w którym granice nie będą już dzieliły i który zapewni wszystkim narodom europejskim współżycie oparte na zaufaniu i wszechstronną współpracę dla dobra wszystkich oraz zapewni trwałą pokój, wolność i stabilność,

- głęboko przekonane, że zjednoczenie Niemiec jako państwa z ostatecznymi granicami jest znaczącym wkładem do porządku pokojowego w Europie,

- uwzględniając Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, podpisany 12 września 1990 r.,

- zważywszy, że 45 lat minęło od zakończenia II wojny światowej, i świadome, że ogromne cierpienia, jakie przyniosła ta wojna, w tym także utrata przez licznych Polaków i Niemców ich stron rodzinnych w wyniku wypędzenia albo wysiedlenia, są ostrzeżeniem i wyzwaniem do kształtowania pokojowych stosunków między obu Narodami i Państwami,

- pragnąc stworzyć trwałe podstawy dla przyjaznego współżycia w wyniku rozwoju ich stosunków oraz kontynuując politykę trwałego porozumienia oraz pojednania między Polakami i Niemcami,

uzgodniły, co następuje :

Artykuł 1

Umawiające się Strony potwierdzają istniejącą między nimi granicę, której przebieg określony jest w Układzie z 6 lipca 1950 r. między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej oraz w umowach zawartych w celu jego wykonania i uzupełnienia (Akt z 27 stycznia 1951 r. o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami; Umowa z 22 maja 1989 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej), jak również w Układzie z 7 grudnia 1970 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków.

Artykuł 2

Umawiające się Strony oświadczają, że istniejąca między nimi granica jest nienaruszalna teraz i w przyszłości, oraz zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich suwerenności i integralności terytorialnej.

Artykuł 3

Umawiające się Strony oświadczają, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczeń takich nie będą wysuwać również w przyszłości.

Artykuł 4

1. Traktat niniejszy podlega ratyfikacji; wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpi możliwie szybko w Bonn.

2. Traktat niniejszy wchodzi w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych.

Na dowód czego przedstawiciele Umawiających się Stron podpisali niniejszy traktat i opatrzyli go pieczęciami.

Sporządzono w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r. w dwóch egzemplarzach, każdy w językach polskim i niemieckim, przy czym obydwa teksty mają jednakową moc.

Dokument 1.23.

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.

Rzeczpospolita Polska

i Republika Federalna Niemiec,

- dążąc do zamknięcia bolesnych rozdziałów przeszłości oraz zdecydowane nawiązać do dobrych tradycji i przyjaznego współżycia w wielowiekowej historii Polski i Niemiec,

- uwzględniając historyczne zmiany w Europie, w szczególności ustanowienie jedności Niemiec oraz głębokie przemiany polityczne, gospodarcze i społeczne w Polsce,

- przekonane o konieczności ostatecznego przezwyciężenia podziału Europy oraz stworzenia sprawiedliwego i trwałego pokojowego ładu europejskiego,

- świadome wspólnoty ich interesów oraz wspólnej odpowiedzialności za zbudowanie Europy nowej, wolnej i zjednoczonej przez prawa człowieka, demokrację i ideę państwa prawa,

- głęboko przekonane, że urzeczywistniając żywione od dawna przez ich Narody pragnienie porozumienia i pojednania, wnoszą ważki wkład w zachowanie pokoju w Europie,

- uznając, że współpraca gospodarcza jest niezbędnym czynnikiem rozwoju szerokich dwustronnych stosunków na stabilnej i trwałej podstawie, zmniejszenia różnic rozwojowych oraz umocnienia zaufania między obu Państwami i Narodami, a także wyrażając wolę istotnego rozszerzenia i pogłębienia tej współpracy w przyszłości,

- świadome znaczenia, jakie dla przyszłych stosunków obu Państw ma członkostwo Republiki Federalnej Niemiec we Wspólnocie Europejskiej oraz polityczne i gospodarcze przyłączanie Rzeczypospolitej Polskiej do tej Wspólnoty,

- pomne niepowtarzalnego wkładu Narodów polskiego i niemieckiego do wspólnego europejskiego dziedzictwa kulturowego oraz wielowiekowego wzajemnego wzbogacania się kultur obu Narodów, jak również znaczenia wymiany kulturalnej dla wzajemnego zrozumienia i pojednania narodów,

- przekonane, że młodym pokoleniom przypada szczególna rola w nowym ukształtowaniu stosunków między obydwoma Państwami i Narodami oraz w budowie zaufania między nimi,

- doceniając znaczenie Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisanego 14 listopada 1990 r.,

uzgodniły, co następuje:

Artykuł 1

1. Umawiające się Strony będą kształtować swoje stosunki w duchu dobrego sąsiedztwa i przyjaźni. Dążą do ścisłej pokojowej i partnerskiej współpracy we wszystkich dziedzinach. Świadome odpowiedzialności europejskiej dołożą starań, aby urzeczywistnić pragnienie obu Narodów osiągnięcia trwałego porozumienia i pojednania.

2. Umawiające się Strony dążą do stworzenia Europy, w której przestrzegane są prawa człowieka i podstawowe wolności, a granice utracą dzielący charakter, również w wyniku przewyciężenia różnic gospodarczych i społecznych.

Artykuł 2

Umawiające się Strony kierują się w kształtowaniu swych stosunków, a także w sprawach pokoju, bezpieczeństwa i współpracy w Europie i na świecie, przede wszystkim następującymi zasadami:

- nadrzędnym celem ich polityki jest zachowanie i umocnienie pokoju oraz skuteczne zapobieganie wszelkim wojnom,

- postępują zgodnie z prawem międzynarodowym, w szczególności Kartą Narodów Zjednoczonych, a także zgodnie z podpisanym 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach Aktem końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Paryską kartą dla nowej Europy z 21 listopada 1990 r. oraz dokumentami kolejnych spotkań KBWE,

- przestrzegają wzajemnie suwerennej równości, integralności terytorialnej, nietykalności granic, niezawisłości politycznej oraz zasady zakazującej użycia siły lub groźby jej użycia,

- potwierdzają prawo wszystkich narodów i państw do swobodnego stanowienia o swym losie bez zewnętrznej ingerencji oraz do kształtowania swego rozwoju politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego według własnych życzeń,

- stawiają w centrum swej polityki człowieka, z jego godnością i prawami, oraz troskę o przetrwanie ludzkości i zachowanie środowiska naturalnego,

- potępiają z całą stanowczością totalitaryzm, nienawiść rasową i etniczną, antysemityzm, ksenofobię i dyskryminację kogokolwiek, jak również prześladowanie z powodów religijnych i ideologicznych,

- uznają mniejszości i równorzędne grupy za naturalny pomost między Narodami polskim i niemieckim oraz ufają, że te mniejszości i grupy wnoszą cenny wkład do życia ich społeczeństw,

- potwierdzają bezpośrednie obowiązywanie powszechnych norm prawa międzynarodowego w prawie krajowym i w stosunkach międzynarodowych oraz są zdecydowane sumiennie wypełniać swe zobowiązania umowne; będą we wszystkich dziedzinach urzeczywistniać Akt końcowy KBWE, Paryską kartę dla nowej Europy oraz pozostałe dokumenty KBWE.

Artykuł 3

1. Umawiające się Strony będą przeprowadzać regularne konsultacje w celu

zapewnienia dalszego rozwoju i pogłębiania stosunków dwustronnych oraz uzgadniania ich stanowiska w sprawach międzynarodowych.

2. Konsultacje szefów Rządów będą się odbywać tak często; jak to będzie potrzebne, co najmniej jednak raz w roku.

3. Ministrowie Spraw Zagranicznych sprawują pieczę nad realizacją całości niniejszego traktatu. Będą oni odbywać konsultacje co najmniej raz w roku.

Wyżsi urzędnicy obu Ministerstw Spraw Zagranicznych, zajmujący się sprawami politycznymi, gospodarczymi i kulturalnymi, będą odbywać regularne konsultacje co najmniej raz w roku.

4. Ministrowie innych resortów, w tym Ministrowie Obrony, będą utrzymywać regularne kontakty. To samo dotyczy wyższych urzędników tych resortów.

5. Istniejące dotychczas wspólne komisje zintensyfikują w miarę możliwości swoje prace. W razie potrzeby, w wyniku wzajemnego uzgodnienia, będą tworzone nowe komisje mieszane.

Artykuł 4

Umawiające się Strony popierają kontakty i wymianę doświadczeń między parlamentami w celu rozwoju stosunków dwustronnych oraz mając na względzie międzynarodową współpracę parlamentarną.

Artykuł 5

1. Umawiające się Strony potwierdzają, że będą się powstrzymywać od użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko integralności terytorialnej lub politycznej niezawisłości drugiej Umawiającej się Strony lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych lub z Aktem końcowym KBWE.

2. Umawiające się Strony będą rozstrzygały swe spory wyłącznie przy pomocy środków pokojowych i nigdy nie użyją żadnych ze swych broni, chyba że dla indywidualnej albo zbiorowej samoobrony. Nigdy i w żadnych okolicznościach jako pierwsze nie skierują sił zbrojnych przeciwko sobie.

3. Umawiające się Strony będą umacniać pokój przez tworzenie kooperacyjnych struktur bezpieczeństwa dla całej Europy. W związku z tym, realizując w pełni Akt końcowy KBWE, Paryską kartę dla nowej Europy oraz pozostałe dokumenty KBWE, będą popierać w miarę swych sił proces bezpieczeństwa i współpracy w Europie oraz nadal umacniać i rozwijać ten proces przy współudziale wszystkich państw uczestniczących w KBWE.

Artykuł 6

1. W zmieniających się warunkach politycznych i militarnych w Europie wspólnym celem Umawiających się Stron jest działanie na rzecz umocnienia stabilności i zwiększenia bezpieczeństwa. Strony będą zwłaszcza współpracować, aby wykorzystać pojawiające się nowe możliwości podejmowania wspólnych wysiłków w dziedzinie bezpieczeństwa.

2. Umawiające się Strony opowiadają się za tym, aby w drodze wiążących i dających się skutecznie kontrolować porozumień siły zbrojne i zbrojenia zostały zredukowane do możliwie najniższego poziomu, wystarczającego do obrony, lecz nie dającego możliwości ataku.

3. Umawiające się Strony będą się angażować, również wspólnie, na rzecz wielostronnego i dwustronnego rozszerzania środków budowy zaufania i stabilizacji, a także innych politycznych środków kontroli zbrojeń, umacniających stabilność i zaufanie oraz prowadzących ku większej otwartości.

Artykuł 7

W przypadku powstania sytuacji, która zdaniem jednej z Umawiających się Stron stanowi zagrożenie lub naruszenie pokoju albo może wywołać niebezpieczne międzynarodowe powikłania, Umawiające się Strony nawiążą ze sobą niezwłocznie kontakt oraz będą starały się uzgodnić swe stanowiska i osiągnąć porozumienie co do właściwych środków, aby poprawić lub opanować tę sytuację.

Artykuł 8

1. Umawiające się Strony przywiązują najwyższe znaczenie do jedności europejskiej opartej na prawach człowieka, demokracji i idei państwa prawa oraz będą działać na rzecz osiągnięcia tej jedności.

2. Wspólnoty Europejskie, ich państwa członkowskie oraz Rzeczpospolita Polska stwarzają przez zawarcie Umowy o stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi a Rzeczpospolitą Polską podstawę dla politycznego i gospodarczego przyłączania Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej. Republika Federalna Niemiec będzie wspierać to przyłączanie w miarę sił i możliwości.

3. Republika Federalna Niemiec odnosi się pozytywnie do perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej, gdy tylko powstaną ku temu przesłanki.

Artykuł 9

1. Umawiające się Strony będą działać na rzecz rozszerzania i wzbogacania wzajemnych stosunków gospodarczych we wszystkich dziedzinach. Stworzą, w ramach ustawodawstwa krajowego oraz ich zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, w tym zobowiązań Republiki Federalnej Niemiec wynikających z członkostwa we Wspólnocie Europejskiej, najdogodniejsze przesłanki, w szczególności gospodarcze, prawne i organizacyjne, dla działalności gospodarczej, w tym przemysłowej i usługowej, osób fizycznych oraz prawnych.

2. Umawiające się Strony są zgodne co do tego, iż zapoczątkowany w Rzeczypospolitej Polskiej proces przeobrażeń gospodarczych powinien zostać wsparty współpracą międzynarodową. Republika Federalna Niemiec jest gotowa działać na płaszczyźnie zarówno dwustronnej, jak i wielostronnej, na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego Polski, w ramach w pełni rozwiniętej społecznej gospodarki rynkowej. Tym samym powinny również zostać stworzone warunki dla istotnego zmniejszenia różnic rozwojowych.

3. Umawiające się Strony będą w szczególności popierać rozwój współpracy inwestycyjnej i kapitałowej oraz kooperacji przemysłowej przedsiębiorstw polskich i niemieckich, wykorzystując w pełni wszystkie dostępne środki promocji. Szczególna uwaga będzie skierowana na współpracę małych i średnich przedsiębiorstw i zakładów.

4. Umawiające się Strony uważają, że współpraca w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr fachowych i kierowniczych w gospodarce ma

duże znaczenie dla ukształtowania stosunków dwustronnych, oraz gotowe są znacznie ją rozbudować i pogłębić.

Artykuł 10

1. Umawiające się Strony doceniają znaczenie normalnych stosunków finansowych i kredytowych jako czynnika w procesie przeobrażeń gospodarczych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz dla umocnienia i ożywienia całokształtu ich stosunków. Zgodnie z ich międzynarodowymi zobowiązaniami umownymi i normami prawa krajowego będą kontynuować wysiłki w celu stworzenia dogodnych przesłanek dla dalszego rozwoju ich współpracy finansowej. W tym kontekście świadome są znaczenia, jakie dla umocnienia ich stosunków gospodarczych mają eksportowe gwarancje kredytowe.

2. Umawiające się Strony, uwzględniając obopólne interesy oraz istniejącą współpracę każdej z nich z innymi państwami, potwierdzają gotowość współpracy w ramach Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz innych wielostronnych instytucji finansowych, w szczególności Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego.

3. Umawiające się Strony uważają, że rozwiązanie problemu polskiego zadłużenia stanowi ważną przesłankę powodzenia reform gospodarczych, zapoczątkowanych w Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do tego będą nadal współpracować w tej dziedzinie.

Artykuł 11

Umawiające się Strony są zgodne co do szczególnego znaczenia współpracy między nimi w wytwarzaniu produktów rolnych, ich przetwórstwa, transporcie i przechowywaniu, a także tworzeniu i popieraniu nowoczesnych, wysokowydajnych gospodarstw rolnych, utrzymujących stosunki kooperacyjne z przemysłem spożywczym, przetwórczym oraz handlem.

Artykuł 12

1. Umawiające się Strony przywiązują duże znaczenie do partnerskiej współpracy między regionami, miastami, gminami i innymi jednostkami terytorialnymi, w szczególności na obszarach przygranicznych.

2. Umawiające się Strony będą ułatwiać i wspierać tę współpracę we

wszystkich dziedzinach, w szczególności działalność komisji międzyrządowej do spraw współpracy regionalnej i przygranicznej.

3. Umawiające się Strony kierują się we współpracy regionalnej i przygranicznej w szczególności odnośnymi konwencjami Rady Europy. Będą dążyć do włączenia tej współpracy do działalności odpowiednich gremiów europejskich.

Artykuł 13

Umawiające się Strony są zgodne co do tego, że w jednoczącej się Europie istnieje konieczność uzgadniania polityki poszczególnych państw w dziedzinie gospodarki przestrzennej, w szczególności między państwami bezpośrednio sąsiadującymi. Z tego też względu Umawiające się Strony będą realizować współpracę transgraniczną na wszystkich szczeblach w dziedzinie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego.

Artykuł 14

1. Umawiające się Strony będą rozszerzać i pogłębiać wzajemne stosunki na podstawie zawartych przez nie umów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz współpracy w zakresie pracy i polityki socjalnej.

2. Republika Federalna Niemiec będzie udzielać poradnictwa i pomocy Rzeczypospolitej Polskiej w przekształcaniu systemu zabezpieczenia społecznego, aktywizacji zawodowej oraz w dziedzinie stosunków pracy.

Artykuł 15

1. Umawiające się Strony będą rozwijać i ułatwiać współpracę naukową i techniczną między obydwoma Państwami na zasadach równouprawnienia i wzajemnych korzyści, uwzględniając możliwości nowoczesnej nauki i techniki, dla dobra człowieka, w celach pokojowych i dla pomnażania dobrobytu.

2. Umawiające się Strony będą rozszerzać współpracę w tych dziedzinach na podstawie istniejących umów oraz wykorzystywać jej wyniki w drodze wspólnych przedsięwzięć.

3. Umawiające się Strony będą popierać inicjatywy naukowców i instytucji

badawczych, zmierzające do dynamicznego, harmonijnego i wszechstronnego rozwoju tej współpracy.

4. Umawiające się Strony będą popierać intensywną wymianę informacji i dokumentacji naukowo-technicznej, a także ułatwiać dostęp do instytutów naukowo-badawczych, archiwów, bibliotek i podobnych instytucji.

Artykuł 16

1. Umawiające się Strony przywiązują duże znaczenie do zapobiegania zagrożeniom środowiska i do utrzymania naturalnych podstaw życia również w interesie przyszłych pokoleń. Potwierdzają swe zdecydowanie kontynuowania współpracy w dziedzinie ochrony środowiska na podstawie istniejących umów, a także jej dalszego rozszerzania w drodze umownej.

2. Pierwszoplanowe znaczenie w tej współpracy należy nadać ustaleniu i likwidacji obciążeń środowiska na obszarach przygranicznych, w szczególności w dorzeczu Odry.

3. Umawiające się Strony będą się ponadto angażować na rzecz rozwijania uzgodnionych strategii dotyczących regionalnej i międzynarodowej polityki ochrony środowiska w celu zapewnienia trwałego, sprzyjającego środowisku rozwoju w Europie.

Artykuł 17

Umawiające się Strony będą współdziałać w celu wzajemnego świadczenia pomocy w razie klęsk i ciężkich wypadków.

Artykuł 18

1. Umawiające się Strony dążą do rozszerzenia połączeń transportowych w ruchu powietrznym, kolejowym, drogowym oraz w żegludze morskiej śródlądowej, wykorzystując najnowocześniejsze technologie.

2. Umawiające się Strony dołożą starań, aby stworzyć dogodne warunki dla korzystania z ich szlaków komunikacyjnych w transporcie między ich terytoriami oraz w tranzycie.

3. Umawiające się Strony dążą do rozszerzenia, usprawnienia i zharmo-

nizowania połączeń telekomunikacyjnych, uwzględniając stan rozwoju europejskich i międzynarodowych norm technicznych oraz technologii. Dotyczy to w szczególności połączeń telefonicznych, teleksowych i elektronicznego przekazywania danych.

Artykuł 19

1. Umawiające się Strony podejmą wszelkie stosowne działania w celu popierania i ułatwiania ruchu osobowego i turystyki.

2. Umawiające się Strony dołożą starań dla usprawnienia i przyspieszenia, na zasadzie wzajemności, odpraw celnych i granicznych oraz dalszego rozwoju współpracy właściwych organów administracji.

3. Umawiające się Strony zamierzają, w zależności od nasilenia ruchu, rozbudować i zmodernizować istniejące oraz otwierać nowe potrzebne przejścia graniczne.

Artykuł 20

1. Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej, mają prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli. Mają oni prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa.

2. Umawiające się Strony realizują prawa i obowiązki zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości, w szczególności zgodnie z Powszechną deklaracją praw człowieka Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948 r., Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Konwencją o zwalczaniu wszelkich form dyskryminacji rasowej z 7 marca 1966 r., Międzynarodowym paktem praw obywatelskich i politycznych z 16 grudnia 1966 r., Aktem końcowym KBWE z 1 sierpnia 1975 r., Dokumentem kopenhaskiego spotkania w sprawie ludzkiego

wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r., jak również Paryską kartą dla nowej Europy z 21 listopada 1990 r.

3. Umawiające się Strony oświadczają, że osoby wymienione w ustępie 1 mają w szczególności prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do:

- swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie, dostępu do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany,

- zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji lub stowarzyszeń oświatowych, kulturalnych i religijnych, które mogą się ubiegać o dobrowolne wkłady finansowe i inne, jak również o pomoc publiczną, zgodnie z prawem krajowym, oraz które posiadają równoprawny dostęp do środków przekazu swojego regionu,

- wyznawania i praktykowania swej religii, w tym nabywania, posiadania i wykorzystywania materiałów religijnych oraz prowadzenia oświatowej działalności religijnej w języku ojczystym,

- ustanawiania i utrzymywania nie zakłóconych kontaktów między sobą w obrębie swego kraju, jak również kontaktów poprzez granice z obywatelami innych państw, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie etniczne lub narodowe, dziedzictwo kulturalne lub przekonania religijne,

- używania swych imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego,

- zakładania i utrzymywania organizacji lub stowarzyszeń w obrębie swojego kraju oraz uczestniczenia w międzynarodowych organizacjach pozarządowych,

- korzystania na równi z innymi ze skutecznych środków prawnych dla urzeczywistnienia swoich praw, zgodnie z prawem krajowym.

4. Umawiające się Strony potwierdzają, że przynależność do grup wymienionych w ustępie 1 jest sprawą indywidualnego wyboru osoby i że nie mogą z niego wynikać żadne niekorzystne następstwa.

Artykuł 21

1. Umawiające się Strony będą na swych terytoriach chroniły tożsamość etniczną, kulturalną, językową i religijną grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 oraz tworzyły warunki do wspierania tej tożsamości. Doceniają szczególne znaczenie wzmożonej konstruktywnej współpracy w tej dziedzinie. Współpraca ta powinna umacniać pokojowe współżycie i dobre sąsiedztwo narodów polskiego i niemieckiego oraz przyczyniać się do porozumienia i pojednania między nimi.

2. Umawiające się Strony będą w szczególności:

- w ramach obowiązujących ustaw wzajemnie umożliwiać i ułatwiać podejmowanie działań na rzecz wspierania członków grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 lub ich organizacji,

- mimo konieczności uczenia się oficjalnego języka odnośnego Państwa, dążyć zgodnie z właściwymi przepisami prawa krajowego do zapewnienia członkom grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 odpowiednich możliwości nauczania ich języka ojczystego lub w ich języku ojczystym w publicznych placówkach oświatowych, jak również tam, gdzie to jest możliwe i konieczne, posługiwania się nim wobec władz publicznych,

- uwzględniać historię i kulturę grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 w związku z nauczaniem historii i kultury w placówkach oświatowych,

- szanować prawo członków grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 do skutecznego uczestnictwa w sprawach publicznych, łącznie z udziałem w sprawach dotyczących ochrony i wspierania ich tożsamości,

- podejmować niezbędne środki w tym celu po należytej konsultacji, zgodnie z procedurą podejmowania decyzji w danym Państwie, łącznie z kontaktami z organizacjami lub stowarzyszeniami grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1.

3. Umawiające się Strony będą stosować postanowienia artykułu 3 w odniesieniu do spraw określonych w niniejszym artykule oraz w artykułach 20 i 22.

Artykuł 22

1. Żadnego z zobowiązań wynikających z artykułów 20 i 21 nie można interpretować jako pociągającego za sobą prawo do angażowania się w jakąkolwiek działalność lub prowadzenia jakichkolwiek działań wbrew celom i zasadom Karty Narodów Zjednoczonych, innym zobowiązaniom wynikającym z prawa międzynarodowego lub wbrew postanowieniom Aktu końcowego KBWE, łącznie z zasadą integralności terytorialnej państw.

2. Każda osoba należąca w Rzeczypospolitej Polskiej bądź w Republice Federalnej Niemiec do grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 jest odpowiednio do powyższych postanowień obowiązana, jak każdy obywatel, lojalnie postępować wobec odnośnego Państwa, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego Państwa.

Artykuł 23

1. Umawiające się Strony będą, na podstawie istniejących między nimi umów i programów, intensyfikować i rozbudowywać wymianę kulturalną we wszystkich dziedzinach i na wszystkich szczeblach, wnosząc tym samym wkład do europejskiej tożsamości kulturowej. Będą w szczególności popierać współpracę między stowarzyszeniami twórców i artystów oraz instytucjami i organizacjami kulturalnymi, jak również bezpośrednie kontakty między polskimi i niemieckimi twórcami i artystami.

2. Istniejąca Komisja Mieszana będzie spotykać się co najmniej raz w roku, w celu zbadania stanu wymiany kulturalnej we wszystkich dziedzinach oraz dokonania uzgodnień co do dalszych przedsięwzięć.

Artykuł 24

Umawiające się Strony będą urzeczywistniać i w pełni wykorzystywać umowę o utworzeniu i działalności instytutów kultury.

Artykuł 25

1. Umawiające się Strony potwierdzają swą gotowość do umożliwienia wszystkim zainteresowanym osobom pełnego dostępu do języka i kultury drugiego kraju i będą popierać odpowiednie państwowe oraz prywatne inicjatywy i instytucje.

2. Umawiające się Strony będą w większej mierze popierać upowszechnianie literatury klasycznej i współczesnej drugiego kraju zarówno w języku oryginału, jak i w przekładzie.

3. Umawiające się Strony opowiadają się zdecydowanie za rozszerzeniem możliwości nauki języka drugiego kraju w szkołach, uczelniach i innych placówkach oświatowych. Będzie się przy tym również dążyć do zakładania szkół, w których nauczanie będzie się odbywać w obu językach. Dołożą one ponadto starań na rzecz rozszerzenia możliwości studiów polonistycznych i germanistycznych w uczelniach drugiego kraju.

4. Umawiające się Strony będą współpracować w delegowaniu nauczycieli, w kształceniu i doskonaleniu zawodowym pracowników dydaktycznych oraz w rozwijaniu i udostępnianiu pomocy naukowych, łącznie z wykorzystaniem telewizji, radia, techniki audiowizualnej i komputerowej.

5. Prace niezależnej polsko-niemieckiej komisji do spraw podręczników szkolnych będą nadal popierane.

Artykuł 26

1. Umawiające się Strony podkreślają konieczność znacznego rozszerzenia współpracy w dziedzinie nauki i szkolnictwa. Będą w szczególności wspierać i nadal rozszerzać bezpośrednią współpracę i wymianę między szkołami, uczelniami oraz naukowymi instytucjami badawczymi, zarówno poprzez wymianę uczniów, studentów, nauczycieli, pracowników naukowych, jak i wspólne przedsięwzięcia.

2. Umawiające się Strony potwierdzają zamiar zbadania możliwości wzajemnego uznawania okresów studiów i dyplomów uczelni.

Artykuł 27

Umawiające się Strony przywiązują dużą wagę do współpracy w zakresie kształcenia zawodowego; będą ją znacznie rozszerzać i pogłębiać, zawierając odpowiednie porozumienia.

Artykuł 28

1. Umawiające się Strony będą współpracować w zakresie zachowania i opieki nad europejskim dziedzictwem kulturowym. Będą dbać o ochronę zabytków.

2. Umawiające się Strony otoczą szczególną opieką znajdujące się na ich terytoriach miejsca i dobra kultury, świadczące o wydarzeniach historycznych oraz osiągnięciach i tradycjach kulturalnych i naukowych drugiej strony, oraz zapewnią do nich swobodny i nieskrępowany dostęp bądź zadbają o taki dostęp w przypadkach, gdy jego zapewnienie nie należy do kompetencji Państwa. Wspomniane miejsca i dobra kultury znajdują się pod ochroną prawa każdej ze stron. Umawiające się Strony będą realizować w tym zakresie wspólne inicjatywy w duchu porozumienia i pojednania.

3. Umawiające się Strony będą dążyć w takim samym duchu do rozwiązywania problemów związanych z dobrami kultury i archiwaliami, poczynając od pojedynczych przypadków.

Artykuł 29

1. Umawiające się Strony będą popierać wszechstronne kontakty osobiste między ich obywatelami, żywiąc przekonanie, że rozwój kontaktów międzyludzkich jest niezbędną przesłanką porozumienia i pojednania obu Narodów.

2. Umawiające się Strony będą popierać ściślejszą współpracę między partiami, związkami zawodowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi, organizacjami sportowymi, fundacjami oraz innymi organizacjami i zrzeszeniami społecznymi.

3. Umawiające się Strony popierają działalność Forum Polsko-Niemieckiego. Witają z zadowoleniem jego starania, aby przy udziale wszystkich reprezentatywnych sił politycznych i społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i w Republice Federalnej Niemiec opracowywać koncepcje dalszego rozwoju stosunków polsko-niemieckich i podejmować odpowiednie inicjatywy.

Artykuł 30

1. Umawiające się Strony są przekonane, że wzajemne poznanie i zrozumienie młodych pokoleń ma podstawowe znaczenie dla nadania trwałego charakteru porozumieniu i pojednaniu Narodów polskiego i niemieckiego. Przywiązują dlatego szczególnie dużą wagę do możliwie szerokich kontaktów i ścisłego współdziałania młodzieży polskiej i niemieckiej. W tym celu Umawiające się Strony będą, w granicach możliwości finansowych, wszelkimi sposobami wspierać kontakty i wymianę młodzieżową. Cała młodzież i jej organizacje w obu Państwach mają możliwość udziału w spotkaniach i wspólnych przedsięwzięciach.

2. Umawiające się Strony tworzą polsko-niemiecką instytucję młodzieżową. Jej forma prawna, zadania i finansowanie zostaną ustalone w odrębnej umowie.

Artykuł 31

1. Umawiające się Strony będą działać na rzecz współpracy środków przekazu, w szczególności telewizji, radia oraz prasy i wydawnictw. Współpraca ta powinna przede wszystkim służyć porozumieniu i pojednaniu między Polakami i Niemcami.

2. Umawiające się Strony są zgodne co do tego, że publikacje, a także dodatki do dzienników i tygodników redagowane w języku drugiego kraju mogą być swobodnie wydawane, rozpowszechniane i czytane. Publikacje z drugiego Państwa mogą być bez przeszkód wwożone i rozpowszechniane zgodnie z artykułami 19 i 20 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Dotyczy to również bezpłatnej prenumeraty oraz publikacji rozprowadzanych przez ich przedstawicielstwa zagraniczne.

Artykuł 32

1. Republika Federalna Niemiec oświadcza, że polskie groby znajdujące się w Republice Federalnej Niemiec są otoczone szacunkiem oraz umożliwiona jest opieka nad nimi. Groby polskich ofiar wojen i tyranii, znajdujące się w Republice Federalnej Niemiec, podlegają ochronie prawa niemieckiego oraz będą zachowane i pielęgnowane.

2. Rzeczpospolita Polska oświadcza, że niemieckie groby znajdujące się w

Rzeczypospolitej Polskiej są otoczone szacunkiem oraz umożliwiona jest opieka nad nimi. Groby niemieckich ofiar wojen i tyranii, znajdujące się w Rzeczypospolitej Polskiej, podlegają ochronie prawa polskiego oraz będą zachowane i pielęgnowane.

3. Umawiające się Strony popierają współpracę organizacji i instytucji odpowiedzialnych w obu Państwach za groby ofiar wojen i tyranii. Umożliwiają w szczególności tym organizacjom i instytucjom rejestrację, uporządkowanie oraz opiekę nad takimi grobami.

Artykuł 33

1. Umawiające się Strony będą rozwijać, intensyfikować i upraszczać z korzyścią dla ich obywateli stosunki prawne i konsularne, w tym obrót prawny w sprawach cywilnych i karnych oraz socjalnych i administracyjnych, z uwzględnieniem ich systemów prawnych oraz istniejących umów wielostronnych i dwustronnych, w szczególności konwencji Rady Europy.

2. Umawiające się Strony będą współdziałać w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, terroryzmu, przestępczości gospodarczej, przestępczości związanej z narkotykami, karalnego handlu dziełami sztuki, bezprawnych naruszeń bezpieczeństwa cywilnej żeglugi powietrznej i morskiej oraz wytwarzania i wprowadzania do obiegu fałszywych środków płatniczych.

Procedura i warunki tej współpracy zostaną uzgodnione odrębnie.

Artykuł 34

1. Umawiające się Strony będą popierać wszechstronną współpracę w określonych dziedzinach profilaktyki zdrowotnej oraz we wspólnym zwalczaniu chorób zakaźnych i innych chorób, jak na przykład schorzeń serca i układu krążenia, nowotworów i AIDS.

2. Republika Federalna Niemiec będzie udzielać Rzeczypospolitej Polskiej pomocy w przejściu od państwowego systemu ochrony zdrowia do systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Artykuł 35

Umawiające się Strony ustanawiają wspólną nagrodę za szczególne zasługi dla rozwoju stosunków polsko-niemieckich. Nagrodę tę będzie przyznawać corocznie komitet, którego statut zostanie ustalony w odrębnym porozumieniu.

Artykuł 36

Umawiające się Strony będą umacniać współpracę w ramach organizacji międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji europejskich.

Będą wzajemnie udzielać sobie pomocy w rozwijaniu współpracy z międzynarodowymi, zwłaszcza europejskimi, organizacjami i instytucjami, których członkiem jest jedna ze Stron, w przypadku gdy druga Strona wyrazi odpowiednie zainteresowanie.

Artykuł 37

Niniejszy traktat nie jest wymierzony przeciw komukolwiek. Nie narusza on praw i zobowiązań, które wynikają z obowiązujących umów dwustronnych i wielostronnych, zawartych przez każdą z Umawiających się Stron z innymi państwami.

Artykuł 38

1. Traktat niniejszy podlega ratyfikacji. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpi w Warszawie, w możliwie bliskim terminie.

2. Traktat niniejszy wchodzi w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych.

3. Traktat niniejszy obowiązuje przez dziesięć lat. Ulega on następnie automatycznemu przedłużaniu na okresy pięcioletnie, jeżeli żadna z Umawiających się Stron nie wypowie go w drodze notyfikacji na rok przed upływem danego okresu obowiązywania.

Na dowód czego przedstawiciele Umawiających się Stron podpisali niniejszy traktat i opatrzyli go pieczęciami.

Sporządzono w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. w dwóch egzemplarzach, każdy w językach polskim i niemieckim, przy czym obydwie teksty mają jednakową moc.

Dokument 1.24.

Porozumienie zawarte 16 października 1991 r. w formie wymiany not w sprawie ustanowienia „Fundacji Pojednania Polsko- Niemieckiego”¹

Nota podpisana Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, Krzysztofa Żabińskiego z 16 października 1991 r. do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RFN, Dietera Kastrupa (w tekście zawarte jest nota otwierająca Sekretarza Stanu D. Kastrupa)

Wielce Szanowny Panie Sekretarzu Stanu,

potwierdzam z podziękowaniem odbiór Pańskiego pisma z dnia 16 października 1991 roku o następującej treści:

„Sekretarz Stanu
Ministerstwa Spraw Zagranicznych
Bonn, 16 października 1991 roku

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

w rezultacie rozmów między naszymi Rządami mam zaszczyt przekazać Panu, co następuje:

1. Rząd Republiki Federalnej Niemiec, kierując się względami humanitarnymi, gotów jest wnieść jednorazowy wkład w wysokości pięciuset milionów DM na rzecz „Fundacji polsko-niemieckie pojednanie”. Fundacja ta utworzona zostanie przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jeszcze w 1991 roku. Jej celem jest udzielanie pomocy ofiarom prześladowania nazistowskiego.

Fundacja może otrzymywać środki również od osób fizycznych i prawnych. Oba Rządy przyjąby z zadowoleniem tego rodzaju wsparcie.

¹ Tekst w: J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019, s. 275-276.

2. Środki Fundacji przeznaczone zostaną wyłącznie dla szczególnie poszkodowanych ofiar prześladowania nazistowskiego. Fundacja określi niezbędne przesłanki wypłaty świadczeń, tzn. kryteria ciężkich szkód na zdrowiu i obecnie trudnej sytuacji materialnej.

3. Wkład finansowy przekazany zostanie - z zastrzeżeniem zatwierdzenia budżetu przez parlament - Fundacji w trzech ratach rocznych, pierwsza rata w wysokości 250 milionów DM niezwłocznie po ustanowieniu Fundacji, druga rata w wysokości 150 milionów DM i trzecia rata w wysokości 100 milionów DM do dnia 1 lipca dwóch kolejnych lat. Płatności przekazywane będą na konto Fundacji, które Rząd Rzeczypospolitej Polskiej poda Rządowi Republiki Federalnej Niemiec.

Proszę przyjąć, Panie Ministrze, wyrazy mego najwyższego szacunku.

(-) Kastrup“

W związku z Pana pismem pragnę równocześnie oświadczyć, co następuje:

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej potwierdza, że uważa sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia, za ostatecznie uregulowane.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim.

Oba Rządy są zgodne co do tego, że nie powinno to oznaczać ograniczenia praw obywateli obu Państw.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej skonsultuje z Rządem Republiki Federalnej Niemiec projekt statutu Fundacji przed jej zarejestrowaniem. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej gotów jest zaprosić do prac Rady Nadzorczej Fundacji niezależną osobistość, wskazaną przez Rząd Republiki Federalnej Niemiec.

Proszę przyjąć, Panie Sekretarzu Stanu, wyrazy mego najwyższego szacunku

(-) Krzysztof Żabiński

Dokument 1.25.

Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Władysława Bartoszewskiego podczas specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu w Bonn, 28 kwietnia 1995 r.¹

Szanowna Pani Przewodnicząca Bundestagu!
Szanowny Panie Przewodniczący Bundesratu!
Szanowne Panie, Szanowni Panowie!

Pół wieku mija od zakończenia najkrwawszej i najokrutniejszej wojny w dziejach Europy. Wojny, która zaczęła się 1 września 1939 roku agresją sił III Rzeszy na Polskę i kampanią wojenną przeciwko pierwszej ofierze - Polsce, a zakończyła w Europie 8 maja 1945 roku bezwarunkową kapitulacją wobec przedstawicieli czterech mocarstw, które z biegiem wydarzeń przejęły - od 1941 roku - główny ciężar prowadzenia wojny i rozstrzygnęły o jej losach. Dla Polski wojna ta trwała 5 lat, 8 miesięcy i 8 dni. Przez cały ten czas setki tysięcy Polaków walczyło na lądzie, morzu i w powietrzu, wspólnie z innymi armiami aliantów, o jeden jedyny cel - odbudowę swojego wolnego i suwerennego państwa w wolnej, demokratycznej Europie.

W ostatniej fazie II wojny światowej w jednostkach regularnych wszystkich państw alianckich walczyło łącznie około 600 tysięcy Polaków oraz kilkaset tysięcy w armii podziemnej w kraju.

Richard von Weizsäcker w swym przemówieniu 8 maja 1985 roku powiedział: „(...) każdy naród - stosownie do swych losów - przeżywa ów dzień inaczej. Zwycięstwo lub klęska, wyzwolenie spod bezprawia i obcego panowania lub przejście w stan nowej zależności, podział, nowe sojusze,

¹ W. Bartoszewski, *Kropla drąży skałę? Co mówiłem do Niemców i o Niemcach przez ponad pół wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 157 - 172.

ogromne zmiany w układzie sił - 8 maja 1945 roku jest datą o wielkim historycznym znaczeniu dla Europy."

Ten klasyczny już dziś tekst Richarda von Weizsäckera należy do dorobku politycznego i moralnego myśli niemieckiej i myśli europejskiej. Mimo niechęci do nadużywania słowa „historyczny”, uzasadnione jest jednak, jak sądzę, związanie przez niego tego określenia z datą 8 maja 1945 roku.

Pół wieku po owym dniu i u progu nowego półwiecza historii Europy słuszne wydaje się zwrócenie uwagi na zupełnie nowy etap stosunków między Niemcami a Polską w kształtującej się na nowo wspólnocie narodów i państw Europy. Oto dziś stało się możliwe, by minister spraw zagranicznych Polski wystąpił w parlamencie niemieckim na zaproszenie tej najwyższej reprezentacji narodu niemieckiego. Dziękując za przyznaną mi zaszczytną Nagrodę Pokojową Księgarstwa Niemieckiego, powiedziałem 5 października 1986 roku w Pauluskirche we Frankfurcie nad Menem, że „w każdym razie Polacy liczą na zrozumienie i solidarność społeczeństwa niemieckiego, które stać się mogą ważnym czynnikiem w budowie mostów między naszymi narodami”. Zakończyłem wtedy swoje podziękowanie optymistycznym zdaniem nadziei: „Może i mnie będzie dane nadal w tym współuczestniczyć”. Powiedziane to było na trzy lata przed upadkiem muru w Berlinie.

W przeddzień czterdziestej rocznicy wybuchu II wojny światowej 31 sierpnia 1989 roku dane mi było z kolei uczestniczyć w godzinnej audycji ARD w dialogu z Willy Brandtem. Na czele nowego rządu polskiego stał już wtedy pierwszy niekomunistyczny premier w krajach dawnego bloku wschodniego. Nowa era w dziejach Europy Środkowo-Wschodniej była już otwarta, ale mur berliński stał jeszcze mocno. Nasze ówczesne wystąpienie telewizyjne utrzymane było w tonie umiarkowanego optymizmu.

Mija już pięć i pół roku od obalenia muru berlińskiego. Niebawem obchodzone będzie pięciolecie zjednoczenia Niemiec.

Można dyskutować, jak doszło do tych zmian. Jaką rolę odegrał tu pierwszy w Europie Wschodniej zorganizowany, opozycyjny ruch związkowy „Solidarność” i inne grupy oporu w Polsce i Czechosłowacji, a także na Węgrzech i w NRD, które bez stosowania przemocy wywierały stały nacisk, aby uprzytomnić totalitarnej władzy konieczność reform - a jaką rolę odegrało uświadomienie sobie tej konieczności na Kremlu.

Rozrachunki z przeszłością są często aktem odwagi. Odważne i - co trzeba tu jasno powiedzieć - znacznie wyprzedzające ówczesny stan świadomości historycznej i gotowości moralnej większości Polaków były pojednawcze słowa biskupów polskich skierowane do katolików w Niemczech i wyciągnięcie ręki do zgody w listopadzie 1965 roku. Wyrazem godnej szacunku odwagi historycznej był też spontaniczny gest kanclerza Niemiec Willy Brandta - gdy w grudniu 1970 roku ukląkł w Warszawie przed pomnikiem poświęconym pamięci ofiar i bojowników getta. Niełatwa była także decyzja prezydenta Polski, Lecha Wałęsy, by na ubiegłoroczne obchody pięćdziesiątej rocznicy Powstania Warszawskiego zaprosić głowę państwa niemieckiego - mimo oporów znacznej części społeczeństwa; Powstanie Warszawskie 1944 roku utrwalone jest bowiem w polskiej pamięci zbiorowej nie tylko jako konfrontacja zbrojna, ale jako akt świadomego barbarzyństwa: wyniszczenia ludności cywilnej stolicy Polski i planowego obrócenia całego miasta w ruinę - na rozkaz Hitlera. Odważne i szczerze były słowa prezydenta Niemiec, Romana Herzoga, wypowiedziane do narodu polskiego podczas tych obchodów w Warszawie 1 sierpnia 1994 roku. Wielu Polaków odebrało je jako prawdziwą, długo oczekiwaną odpowiedź najwyższego przedstawiciela Niemiec na orędzie biskupów polskich z 1965 roku. Prezydenci Polski i Niemiec przekonali wówczas nawet sceptyków, że rocznice, które dzielą, mogą dać równocześnie impuls do kształtowania lepszej przyszłości. Przyszłości, która będzie łączyć.

Moją dzisiejszą obecność w tej sali rozumiem jako kolejny krok na tej samej drodze.

Zasadne wydaje się dziś zadanie sobie pytań: Jaki jest prawdziwy bilans stosunków Polaków i Niemców 50 lat po wojnie? W jakiej mierze udało się całej Europie przezwyciężyć bezpośrednie i długotrwałe skutki tej wojny?

Historycy mogą ważyć winy poszczególnych polityków, szukać poniewczasie wariantów, które mogły w 1939 roku uratować pokój. Niezależnie od tego, na ile zawiodły wówczas zachodnie demokracje, ulegając - jak w przypadku Czechosłowacji, a rok wcześniej w Monachium - egoizmowi polityki „appeasementu”, bezpośrednią przyczyną wojny była agresywna ideologia nazistowska, której realizację umożliwiła zmowa Hitlera ze Stalinem. Pakt Ribbentrop-Mołotow, podpisany 23 sierpnia 1939 roku, wraz z tajnym protokołem określającym strefy wpływów III Rzeszy i ZSRR, przesądził o losie państwa polskiego i kilku innych państw Europy środkowo-wschodniej.

Oczywiście, Polacy mogli byli w 1939 roku biernie pogodzić się z losem, nie stawiać oporu, nie walczyć - być może oszczędziliby sobie wielu ofiar. Tyle że przestaliby być podmiotem w polityce europejskiej. To polskie zdecydowane „nie”, powiedziane Hitlerowi, spowodowało przystąpienie Wielkiej Brytanii i Francji do wojny i umożliwiło w konsekwencji powstanie koalicji antyhitlerowskiej. Polakom przyszło walczyć na wszystkich frontach Europy, na zachodzie, południu i wschodzie, także w Afryce północnej, na morzu i w powietrzu, w różnych punktach świata.

Tymczasem w okupowanej Polsce władze policyjne i administracyjne III Rzeszy rozbudowały w latach 1940-1942 obozy koncentracyjne dla Polaków i ośrodki zagłady Żydów. Historycznym symbolem tego systemu pozostały nazwy, które nabrały z czasem wartości pojęć związanych z nową jakością zbrodni - z ludobójstwem. By wymienić tylko kilka spośród dziesiątków: Auschwitz-Birkenau, Chełmno-Kulmhof, Treblinka, Majdanek, Sobibór, Bełżec, ale także Gross-Rosen i Stutthof. Tak zgładzono około 3 milionów polskich Żydów i około 3 milionów Żydów - obywateli innych krajów, wymordowanych przez nazistów w ośrodkach zagłady założonych przez aparat terroru państwa Hitlera w znacznej części na okupowanym terytorium Polski. Ofiarą krwawego terroru padło zarazem ponad 2 miliony polskich chrześcijan. Co czwarty polski ksiądz katolicki i co czwarty polski uczony, co piąty polski nauczyciel stał się ofiarą zbrodni. Liczby te nie obejmują ciężkich doświadczeń około 2,3 miliona ludzi wysiedlonych przymusowo ze swych domów, ponad 2,5 miliona robotników przymusowych z Polski oraz około 200 tysięcy dzieci wywiezionych w celach germanizacyjnych, z czego 3/4 nie wróciło nigdy do swych rodzin, do Polski.

To, że Polska nie została uznana w 1945 roku za jedno z państw zwycięskich, było - jak to dziś powszechnie wiadomo - koncesją polityczną aliantów zachodnich na rzecz Stalina. Decyzje jałtańskie wobec Polski były początkiem podziału Europy na dwa bloki. Państwo polskie „przesunięto” o kilkaset kilometrów na zachód, co w efekcie zmniejszyło jego terytorium o jedną piątą. Alianci zachodni zalegalizowali nową polską granicę wschodnią, co oznaczało, że ZSRR otrzymał praktycznie wszystko, co uzyskał w wyniku porozumień z III Rzeszą w latach 1939-1940. Polsce przyznano byłe niemieckie tereny wschodnie, co miało częściowo zrekompensować jej straty terytorialne na rzecz ZSRR. W efekcie Polska przed 1939 rokiem miała 389 000 kilometrów kwadratowych powierzchni, po zwycięskiej wojnie zaś 312 000. W tej sytuacji granica na Odrze i Nysie stała się dla Polaków i ich państwa sprawą o wymiarze egzystencjalnym. Na konferencji poczdamskiej zwycięskie mocarstwa podjęły

decyzję o wysiedleniu ludności niemieckiej z terenów na wschód od Odry i Nysy.

Alianci zachodni liczyli, że Związek Radziecki przystanie na przeprowadzenie w Polsce wolnych wyborów. W Polsce uważano to od początku za niebezpieczną iluzję bądź za szczególny rodzaj „Realpolitik”, czyli „starannie przemyślaną iluzję”. Myślący politycznie Polacy byli raczej przygotowani na najgorsze, i, niestety, nie pomylili się: w końcu lutego 1945 roku zaproszono do Moskwy przywódców polskich partii politycznych pod pozorem rokowań na temat realizacji postanowień jałtańskich. Tam ich podstępnie aresztowano, osądzono i skazano. To były dopiero pierwsze owoce owej „polityki realnej” wobec Stalina.

To prawda, że ZSRR dźwigał od czerwca 1941 roku ogromny ciężar walki z Niemcami, ponosząc ofiary nieporównywalne ze stratami sojuszników. Tego nie wolno zapomnieć. Toteż głos Stalina ważył więcej niż głosy jego partnerów. Prawdą jest jednak również to, że po Jałcie, ZSRR narzucił państwom Europy środkowo-wschodniej system, który pozbawił nasze narody prawa decydowania o swym losie. Tym samym „Jałta” stała się dla Polski - i nie tylko dla Polski - symbolem uświęcenia zasady decydowania przez mocarstwa o granicach i wewnętrznych sprawach innych państw. „Jałta” wniosła nowe elementy wrogości do stosunków między państwami, a to jest zawsze zapowiedzią destabilizacji.

Swoistym paradoksem jest w tej sytuacji, że „Jałta” przyczyniła się także przejściowo do utrzymania międzynarodowej równowagi, zakotwiczenie RFN w zachodniej wspólnocie państw sprzyjało bowiem budowaniu w tym kraju budzącej zaufanie demokracji. Niemcy zdołali w znacznej mierze zmienić swoje — w sensie politycznym - „położenie środkowe” między Wschodem a Zachodem. Lepiej niż ktokolwiek inny powinni zatem zrozumieć obecne starania Polski o integrację z Zachodem.

Mówienie o „godzinie zero” zaczyna w Polsce mieć sens dopiero od roku 1989. Wtedy pojawiły się bowiem warunki i szansę rozwiązania podstawowych dylematów polityki polskiej. Od pięciu lat Polska prowadzi samodzielną politykę zagraniczną, stając się w pełni suwerennym podmiotem na scenie europejskiej.

Najwyższy więc czas na wykorzystanie wszystkich politycznych szans powstałych z przełomem 1989 roku. Są to dla Polski te same szansę, jakie Niemcy Zachodnie uzyskały już w roku 1949. Warto o tej różnicy pamiętać.

Pięćdziesiąt lat temu zrobiono prawie wszystko, co było możliwe, by umocnić i utrwalić antagonizm polsko-niemiecki. Był to jeden z podstawowych celów polityki polskiej Stalina, który komunistów ustanowił architektami „narodowego państwa polskiego”, gwarantującymi nienaruszalność polskiej granicy zachodniej i integralność terytorialną Polski w jej nowym, powojennym kształcie. Dziś na tych ziemiach żyją kolejne już pokolenia Polaków, którzy w nowej sytuacji europejskiej mogą wnieść szczególny wkład do stosunków między demokratyczną Polską i zjednoczonymi Niemcami, do procesu porozumienia i pojednania między Polakami i Niemcami.

Okupant hitlerowski odmawiał Żydom prawa do życia, Polakom - prawa do człowieczeństwa: traktował ich jako „podludzi”, dla których nie było miejsca w kulturze ogólnoeuropejskiej. Powojenny system stalinowski zaaplikował Polakom - podobnie jak Niemcom w NRD - „antynacjonalistyczną” terapię, która wymierzona była nie tylko w nacjonalizm, lecz w całą polską tradycję, kulturę i tożsamość historyczną. „Podwójnie zraniony” naród musiał wytworzyć reakcje obronne, niekiedy nadwrażliwe. W stosunkach z Niemcami dodatkowa trudność wynikała z nie zabliźnionych jeszcze ran wojennych, z otwartego kwestionowania przez RFN granicy na Odrze i Nysie i nie pozbawionych komponenty obłudy i nieufności stosunków z „pierwszym niemieckim państwem robotników i chłopów – NRD”. Z perspektywy wielu Niemców natomiast Polska z jej przesuniętymi w 1945 roku na zachód granicami urastała do rangi bez mała beneficjenta wojny. Stała się najdogodniejszym obiektem odreagowania własnych frustracji wojennych, „dzięki” niej można było nawet stworzyć i podsycać „świadomość ofiary” w niemieckim społeczeństwie. Ponieważ nie istniał oficjalny dialog polityczny, działalność tę można było rozwijać bez ograniczeń, bez liczenia się z faktami oraz zdaniem drugiej strony. Problematyka wysiedleń zdominowała na wiele lat wątek polski w Niemczech.

Podczas wojny i po jej zakończeniu miliony ludzi musiały opuścić swe ziemie rodzinne. Dla wielu Polaków były to ziemie za Bugiem, dla wielu Niemców — za Odrą i Nysą. Te dwie grupy ludzi nie mogły ze sobą rozmawiać; gdyby tak było, oba narody mogłyby się znacznie wcześniej porozumieć i zrozumieć. Ale polscy wysiedleńcy ze wschodu nie mogli nawet prowadzić monologu w tych sprawach. A jeżeli osiadali na polskich Ziemiach Zachodnich, zjawiali się tam nie jako zwycięzcy: uważali się raczej za ofiary wojny, której nigdy nie chcieli i której wybuchu nie zawinili. Przełom roku 1989 stworzył możliwości swobodnej dyskusji politycznej. Skoro wolno już mówić o losie wysiedlanych z Wilna i Lwowa, łatwiej też dostrzec ludzki wymiar dramatu wysiedleń z Wrocławia czy

Szczecina. Prawno-polityczne uregulowanie problemu zjednoczenia Niemiec i ich granic sprawiło, że dzisiaj rozmowa o „utraconej ojczyźnie” nie musi budzić obaw o pokojowy ład w Europie.

Polska odzyskała suwerenność polityczną. Odzyskuje też suwerenność duchową. Jej miarą jest poczucie moralnej odpowiedzialności za całą historię, w której - jak zawsze - są karty i jasne, i ciemne. Jako naród szczególnie doświadczony wojną poznaliśmy tragedię przymusowych wysiedleń oraz związanych z nimi gwałtów i zbrodni. Pamiętamy, że dotknęły one także rzesze ludności niemieckiej i że sprawcami bywali także Polacy.

Chcę otwarcie powiedzieć, iż bolejemy nad indywidualnymi losami i cierpieniami niewinnych Niemców dotkniętych skutkami wojny, którzy utracili swe strony ojczyste.

Pamiętamy z wielką odwagą sformułowane przemyślenia, nieżyjącego już dziś, wybitnego polskiego myśliciela i eseisty, Jana Józefa Lipskiego, ideowego polskiego socjaldemokraty, który w 1981 roku z goryczą mówił:

„Wzięliśmy udział w pozbawieniu ojczyzny milionów ludzi, z których jedni zawinili na pewno poparciem Hitlera, inni biernym przyzwoleniem na jego zbrodnie, jeszcze inni tylko tym, że nie zdobyli się na heroizm walki ze straszliwą machiną terroru - w sytuacji, gdy ich państwo toczyło wojnę. Zło nam wyrządzone, nawet największe, nie jest jednak i nie może być usprawiedliwieniem zła, które sami wyrządziliśmy. Wysiedlanie ludzi z ich domów może być w najlepszym razie mniejszym złem, nigdy — czynem dobrym.”

Odwołując się do spisku przeciw pokojowi - spisku Hitlera ze Stalinem, w 1939 roku - dodawał:

„To prawda, że z pewnością nie byłoby sprawiedliwe, by naród napadnięty przez dwóch zbirów miał płacić, na dodatek sam, wszystkie tego koszty. Wybór wyjścia, które - jak się zdaje - jest mniejszą niesprawiedliwością, wybór mniejszego zła, nie może jednak znieczulać na zagadnienia moralne. Zło jest złem, a nie dobrem, nawet gdy jest złem mniejszym i niemożliwym do uniknięcia.”

W pełni identyfikuję się z tezami mojego zmarłego przyjaciela Jana Józefa Lipskiego, wespół z którym działałem w opozycji demokratycznej. Chcę

przypomnieć, iż tekst ten wzbudził wówczas burzliwą dyskusję wśród myślących Polaków. Myślę też, iż źle się stało, że odwaga cywilna jego autora nie została wówczas w pełni dostrzeżona w Niemczech.

Dla Polski „oficjalnej”, dla Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej każdy głos z Republiki Federalnej Niemiec był przejawem wrogim lub podejrzanym, a wydarzenia pierwszych miesięcy i lat po wojnie stanowiły polityczne i historyczne tabu. Potrzebny był raczej obraz wroga oraz żonglowanie faktami historycznymi na użytek polityki wewnętrznej.

Na szczęście jednak już w kilkanaście lat po wojnie, po śmierci Stalina i Berii, jeszcze w erze Chruszczowa, podjęto równocześnie zarówno ze strony polskiej, jak i niemieckiej - inicjatywy nieoficjalnych kontaktów między myślącymi ludźmi dobrej woli. Kontakty te nawiązywano głównie w kręgach intelektualnych oraz w środowiskach i grupach ludzi związanych ideowo z Kościołami chrześcijańskimi i zaangażowanych w ich działania. Pionierską rolę odegrały tu ze strony niemieckiej, już u progu lat sześćdziesiątych, grupy młodzieży z Aktion Sühnezeichen z ówczesnej NRD, a także uporczywie szukający dróg dialogu działacze sekcji niemieckiej Pax Christi z RFN. Środowisko w Kolonii skupione wokół czasopisma niemiecko-francuskiego „Dokumente” i poważne forum dyskusyjne, jakim stało się w latach sześćdziesiątych Bensberger Kreis, przyczyniły się niewątpliwie do wytworzenia atmosfery, w której zrodziły się ważne inicjatywy: w maju 1965 roku memorandum niemieckiego Kościoła ewangelickiego (EKD - Denkschrift) - śmiała jak naówczas próba analizy sytuacji, a w listopadzie i grudniu 1965 roku wymiana listów episkopatów polskiego i niemieckiego Kościoła katolickiego. Nie sposób wymienić wszystkich inicjatyw, instytucji i osób, które w Niemczech przyczyniły się do powstania warunków sprzyjających porozumieniu i w znacznym stopniu do pozytywnej korektury obrazu Polaków i spraw polskich w części przynajmniej niemieckiej opinii publicznej.

Ze strony Polski rolę pierwszych nieoficjalnych emisariuszy dobrej woli i uczestników dialogu — przede wszystkim z „Bensberger Kreis” i z Centralnym Komitetem Katolików Niemieckich - odegrali ludzie związani z Klubami Inteligencji Katolickiej w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu, z redakcją czasopism „Tygodnik Powszechny”, „Znak” i „Więź”. Pewne wyniki przynosiły też kontakty niektórych intelektualistów związanych z oficjalnymi strukturami partii komunistycznej w Polsce z niemieckimi środowiskami politycznymi.

Do najważniejszych wydarzeń od chwili wzajemnego ustanowienia przedstawicielstw handlowych w 1962 roku w Kolonii i w Warszawie należy niewątpliwie Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich stosunków wzajemnych z 7 grudnia 1970 roku, z niemieckiej strony dzieło rządu Brandta i Scheela. W początkach lat osiemdziesiątych – w okresie rozwoju niezależnego ruchu związkowego w Polsce „Solidarność”, a następnie wprowadzenia stanu wojennego i dyktatury wojskowej w grudniu 1981 roku, sytuacja w Polsce uległa dramatycznym przemianom. Dziesięciomilionowy ruch „Solidarności” postrzegał wówczas politykę rządu RFN jako nie w pełni jasną i w pewnym sensie rozczarowującą. Natomiast szeroko rozumiana opinia publiczna w Niemczech, oba Kościoły chrześcijańskie, liczne instytucje społeczne, znaczące koła intelektualne i spontaniczne inicjatywy obywatelskie dały żywy wyraz materialnemu i moralnemu poparciu dla Polaków w potrzebie. Ogromne zainteresowanie tym co dzieje się w Polsce, porównywalne było w Niemczech historycznie chyba tylko z falą życzliwości i zainteresowania sprawami Polaków sprzed półtora wieku, z lat 1830-1832. Wytworzyło to w konsekwencji - bez przesady - nowy obraz społeczeństwa niemieckiego w oczach Polaków.

Przełomową rolę polityczną odegrały jednak w stosunkach polsko-niemieckich fakty i decyzje z lat 1989-1990 i w nich widzimy kamień węgielny, trwałą podstawę obecnych i przyszłych stosunków między naszymi państwami. Mam tu na myśli wizytę kanclerza Helmuta Kohla w Polsce w listopadzie 1989 roku, przerwana pamiętnymi wydarzeniami berlińskimi z 9 listopada, ale wznowioną i dokończoną. Polska opinia publiczna dostrzegła w powrocie niemieckiego kanclerza do Warszawy ważny krok polityczny, akcentujący znaczenie stosunków między naszymi państwami i narodami u progu nowej ery w historii. Docenione zostało spotkanie w Krzyżowej, dostrzeżony znak pokoju przekazany sobie w czasie mszy świętej przez kanclerza Niemiec Helmuta Kohla i premiera rządu polskiego Tadeusza Mazowieckiego.

Wspólne oświadczenie podpisane przez szefów obu rządów w Warszawie 14 listopada 1989 roku, Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy podpisany 14 listopada 1990 roku w Warszawie oraz Traktat między Rzeczpospolitą a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn 17 czerwca 1991 roku były w Polsce - ale i w ocenie państw świata - odbierane jako zamknięcie tragicznie obciążonego okresu w stosunkach wzajemnych Niemców i Polaków, jako optymistyczna zapowiedź nowego początku - w ramach wspólnego ładu europejskiego.

Pojęcie Europy zaś nie zawęża się, moim zdaniem, do kategorii czysto geograficznych. W historii narodów i państw tego kontynentu termin ten nabrał konotacji cywilizacyjnych, stał się zbiorczym symbolem fundamentalnych wartości i zasad. Europa to przede wszystkim wolność jednostki, to prawa człowieka - polityczne i ekonomiczne. To porządek demokratyczny i obywatelski. To państwo prawa. To efektywna gospodarka, oparta na indywidualnej przedsiębiorczości i inicjatywie. Jednocześnie to refleksja nad losem człowieka i ładem moralnym, płynąca z tradycji judeo-chrześcijańskiej, oraz nieprzemijające piękno kultury.

Tak pojmowana Europa nie zawsze pokrywała się z Europą geograficzną. W zaraniu dziejów europejskich Europą były Ateny Peryklesa. Dzisiaj spadkobiercami cywilizacji europejskiej są też odległe kraje, położone na innych kontynentach, jak Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia.

Europę pojmujemy zatem jako krąg cywilizacyjny. Przynależność do Europy to świadomy, dokonywany w toku dziejów, wybór i utrwalanie powyższych wartości. Fakt, że wartości te stały się fundamentem życia społeczeństw na innych kontynentach, świadczy o ich otwartości, o duchu tolerancji i dialogu. Społeczeństwo europejskie to „społeczeństwo otwarte”. Europa nie ruguje narodów ze swej wspólnoty, nie izoluje ich. Narody, należąc do Europy geograficznej, mogą się co najwyżej samoizolować z europejskiej wspólnoty cywilizacyjnej. Tak uczyniły przed kilkudziesięciu laty państwa totalitarne: Rosja sowiecka, hitlerowskie Niemcy.

Ale współczesne Niemcy - demokratyczne państwo prawa - dowodzą, że możliwy jest nie tylko powrót do tej wspólnoty, ale i zajęcie w niej godnego miejsca. Niemcy dogłębnie zdemokratyzowane wróciły do swej konstruktywnej roli w historii i kulturze europejskiej i stanowią jeden z głównych filarów współczesnej Europy. Tak dzisiejsze Niemcy postrzegają Polacy i w tym zaufaniu Polaków do demokratycznego państwa i narodu niemieckiego kryje się sekret szybkiego rozwoju stosunków dobrosąsiedzkich między RFN a obecną niepodległą Rzeczpospolitą.

Powrót Niemiec do Europy wyznaczają, jak wiadomo, takie podstawowe daty jak: rok 1949 - utworzenie Republiki Federalnej Niemiec, a następnie przyjęcie jej do NATO w 1955 roku i współutworzenie EWG w 1957 roku. Polska swój powrót do Europy podjęła - nie z własnej winy - dopiero czterdzieści lat później, w 1989 roku. Jest już członkiem stowarzyszonym DE i partnerem

stowarzyszonym UZE, aktywnym uczestnikiem Północnoatlantyckiej Rady Współpracy i Partnerstwa dla Pokoju.

W czasach, gdy pozostając w Europie geograficznie, należeliśmy - nie z naszego wyboru - do strefy odmiennych wartości i standardów, zachowaliśmy nasz europejski rodowód. Przywiązanie do wartości europejskich, które są również naszymi rdzennymi wartościami, nie mogło nie rodzić oporu i buntu wobec sowyizmu. Przywiązanie to kieruje nas dzisiaj strategicznie ku integracji ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi.

Pół wieku doświadczeń lat 1939-1989 nakazuje Polsce poszukiwanie takich struktur wielostronnych, które gwarantowałyby jej nadrobienie zacofania gospodarczego i cywilizacyjnego, godne miejsce wśród narodów Europy i świata oraz międzynarodowe bezpieczeństwo, nie przynoszące uszczerbku jej sąsiadom i innym krajom europejskim. Za takie struktury, które pozwalałyby urzeczywistnić powyższe cele na gruncie wspólnoty wartości i rozwiązań instytucjonalnych, Polska uważa przede wszystkim NATO oraz Unię Europejską i Unię Zachodnioeuropejską.

Polska dąży do NATO jako sojuszu, którego strony w traktacie założycielskim deklarują pragnienie „współżycia w pokoju ze wszystkimi ludami i wszystkimi rządami”, wolę „ochraniać wolności, wspólnego dziedzictwa i cywilizacji swych ludów opartą na zasadach demokracji, wolności jednostki i praworządności” oraz determinację, by „połączyć wysiłki w celu zbiorowej obrony i zachowania pokoju i bezpieczeństwa”. Blisko pół wieku istnienia Sojuszu potwierdziło, że nie były to stwierdzenia gołosłowne.

Polska dąży do Unii Europejskiej, ponieważ solidaryzuje się z jej fundamentalnymi celami.

My również, podobnie jak twórcy traktatu rzymskiego o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej z 1957 roku, jesteśmy „ożywieni wolą stworzenia podstaw coraz ściślejszej, trwałej jedności narodów europejskich” i zdecydowani, jak oni, „zachować i umocnić pokój i wolność przez dokonanie połączenia zasobów”. Jako naród dzielący ich ideały odpowiadamy na wezwanie, by przyłączyć się do ich wysiłków.

W pełni podzielamy też stanowisko państw-stron traktatu o Unii Europejskiej z 1992 roku co do „historycznego znaczenia zakończenia podziału kontynentu europejskiego i potrzeby utworzenia trwałej podstawy dla zbudowania

przyszłości Europy”, potwierdzające „przywiązanie dla zasad wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności i zasad prawa”, odnośnie do pogłębienia „solidarności między narodami, przy respektowaniu ich historii, kultury i tradycji” oraz w sprawie kontynuowania procesu „tworzenia wciąż ściślejszej unii między narodami Europy”.

Wspólna historia Polaków i Niemców jest historią trudną. Musimy możliwie szybko nadrobić ten czas stracony na nieufność, pogardę, wrogość i wojny. Tak rozumiem posłannictwo obecnej demokratycznej Polski, jej rządu i moje własne, w odniesieniu do Niemiec.

Moje osobiste doświadczenie życiowe obejmuje dotkliwe przeżycia i bogate obserwacje, w sumie ośmioletnią gorzką praktykę w hitlerowskich i komunistycznych więzieniach i obozach. Mawiam do dziś, niekiedy autoironicznie, że po prostu dyktatorzy nie lubili mnie, zresztą z pełną wzajemnością. Cierpienia ludzi, jakich za młodu byłem częstokroć bezradnym świadkiem, wyniszczanie elity mego narodu i bezprzykładny w swych wymiarach i metodach mord masowy na Żydach pobudzały do przeciwstawienia się złu bez względu na nikłość szans. Dane mi było uczestniczyć w próbach ratowania ludzi zagrożonych okrutną śmiercią. Doświadczenia tych kilku strasznych lat, wiedza o obozach koncentracyjnych, miejscach tortur i komorach gazowych - przesądziły raz na zawsze o wyborze mojej dalszej drogi w życiu: przeciw nienawiści, przeciw dyskryminacji ludzi z jakichkolwiek względów - rasowych, klasowych, narodowych czy religijnych, jak też przeciw gwałtowi intelektualnemu, jakim jest kłamstwo w historii i brak tolerancji wobec inaczej myślących. Na tej drodze spotkałem wielu przyjaciół i uzyskałem solidarne poparcie i zaufanie wielu ludzi dobrej woli, nie tylko w moim kraju, także w Izraelu, Stanach Zjednoczonych, tutaj, w Niemczech, w Austrii i gdzie indziej. Doświadczenia mego życia, doświadczenia budowniczego mostów, dają mi chyba prawo do wygłoszenia tu i teraz apelu: o szybkie działanie i wykorzystanie ogromnej szansy, jaką mają oba nasze narody, do zbliżenia, harmonizowania politycznych interesów i obopólnie dogodnej współpracy gospodarczej.

Nie brakowało nigdy w Polsce ludzi, którzy widzieli zachodzące w powojennej RFN głębokie procesy demokratyczne, połączone z ekonomiczną prosperity, jaką niosła sprawnie funkcjonująca gospodarka wolnorynkowa. Ludzie polskiej opozycji demokratycznej widzieli już w latach siedemdziesiątych szansę w zjednoczeniu Niemiec na zasadach demokracji, ponieważ zbliżałoby

ono Europę do Polski i Polskę do Europy, której integralną częścią byłyby właśnie zjednoczone Niemcy. To się stało faktem po 1989 roku.

Można uznać, że przewycięzanie podziału Europy w warstwie symbolicznej rozpoczęło się w Berlinie, kiedy runął mur berliński. Proces ten postępuje — by jednak był skuteczny, musi spełniać kilka fundamentalnych warunków.

Po pierwsze, musi opierać się na trwałym fundamencie wspólnych wartości europejskich. To właśnie przede wszystkim akceptacja tych wartości powinna decydować o przynależności do Europy i instytucji stanowiących o jej tożsamości.

Po drugie, wśród wartości europejskich za kluczową my, Polacy, uznajemy otwartość wobec tych, którzy codzienną, nie pozbawioną wyrzeczeń i upartą pracą na rzecz przemian dają dowód gotowości służenia wspólnej europejskiej sprawie. Uważamy, że zaawansowanie reform w państwach postkomunistycznych winno pozostawać w ścisłym związku z odpowiednią intensywnością procesu integracyjnego tych państw.

Po trzecie, ze strony naszych zachodnich partnerów, w tym i Niemiec, pragniemy widzieć jasno wolę otwarcia i poszerzenia instytucji europejskich oraz euratlantyckich. Wierzimy, że na Zachodzie nie zacznie znów dominować ciasny „realizm” rozumowania w kategoriach „stref wpływów”, „buforów” czy uznania „historycznych interesów” ościennych mocarstw, który święcił triumfy w Jałcie.

Z powyższego wynika kolejny, czwarty warunek: że proces integracji skierowany na Wschód nie zostanie powstrzymany.

Nie chcemy podziałów europejskich ani starych, ani nowych. Chcemy stale postępującego procesu jednoczenia Europy, którego niedawnym i szczególnym etapem było zjednoczenie Niemiec.

Prozachodnia orientacja polskiej polityki nie oznacza odwrócenia się od Wschodu. Federacja Rosyjska, Ukraina i Białoruś są i będą naszymi ważnymi sąsiadami. Dążenie Polski do członkostwa w euratlantyckich strukturach nie oznacza lekceważenia instrumentów budowania solidarności i bezpieczeństwa wszystkich narodów naszego kontynentu. Zaangażowanie Polski w działalność Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie jest tego najlepszym dowodem.

Przykładem tworzenia nowych konstrukcji przewyższających stare podziały i bloki jest współpraca Polski z Niemcami i Francją w ramach tzw. Trójkąta Weimarskiego. Ta szczególna forma współpracy państw UE z krajem z dawnego obszaru dominacji sowieckiej stanowi symbol pojednania trzech wielkich narodów europejskich. Dawny obszar wielkich wojen europejskich przekształca się w filar bezpieczeństwa kontynentu.

Takie są, w naszym pojęciu, niezbywalne warunki urzeczywistnienia koncepcji Europy czy zgoła powrotu Europy do niej samej: do swych cywilizacyjnych źródeł, do ducha jej dziejów, do istoty jej współczesnych wyzwań.

Na wspólnej drodze do dobrego współżycia w Europie w XX wieku, w drugim półwieczu od strasznych doświadczeń, którym poświęcamy dzisiejszą refleksję, poczyniliśmy już niemałe postępy. Wielkie znaczenie ma tu kształtowanie codzienności, rozwój kontaktów między ludźmi po obu stronach Odry i Nysy, podejmowanie wspólnych zadań i konkretnych projektów: gospodarczych, naukowych, ekologicznych. Za szczególnie cenną uważam tę zwyczajność i normalność między Niemcami i Polakami. Sądzę, że zapominamy nieraz zbyt łatwo, jak odlegli byliśmy jeszcze niedawno od takiej normalności.

Za osiągnięcie szczególnej wagi w naszych wzajemnych stosunkach uważam daleko idące uregulowanie problemów mniejszości. Rozwiązania, jakie przyjęliśmy w traktacie polsko-niemieckim z 1991 roku, opierają się na standardach międzynarodowych, dokumentach KBWE. Ich motywem przewodnim jest nadrzędna zasada lojalności członka mniejszości wobec państwa, w którym żyje i którego jest obywatelem. Stwarza to właściwą płaszczyznę zachowania oraz rozwijania tożsamości językowej i kulturalnej członków mniejszości.

Uregulowania polsko-niemieckie, ich realizacja, są dziś postrzegane przez wiele innych państw jako dobry model skutecznego rozwiązywania problemów mniejszości. Jest to przecież problem, który nie tylko był wykorzystywany w sposób cyniczny przez reżim hitlerowski w przeszłości. Również obecnie pozostaje on, niestety, jednym z najbardziej konfliktogennych, niebezpiecznych problemów na naszym kontynencie europejskim.

Od 1989 roku osiągnięty został w sytuacji obywateli polskich - członków mniejszości niemieckiej - niekwestionowany, wyraźny postęp. Ocenę tę

podzielają również sami zainteresowani. Władze polskie w miarę możliwości udzielają także pomocy materialnej, przeznaczonej zwłaszcza na projekty kulturalne, nauczanie języka, wspieranie wydawnictw. Specjalne przywileje w ordynacji wyborczej do parlamentu ułatwiły wejście pięciu reprezentantów mniejszości niemieckiej do Sejmu i Senatu RP.

Obecna sytuacja stwarza także lepsze warunki dla Polaków i osób polskiego pochodzenia w Niemczech. Szczególnie istotne byłoby tu właściwe dostrzeganie problemów i potrzeb tej grupy w środowiskach politycznych RFN. Chodzi także o praktyczną pomoc stosownych władz, na szczeblu rządu federalnego czy rządów krajów związkowych, władz komunalnych - dla Polonii w jej działalności kulturalnej, w nauczaniu języka polskiego, możliwości prezentowania się za pośrednictwem środków przekazu. Istniejące problemy są i będą stopniowo rozwiązywane. Potrzebna jest do tego, z jednej strony - gotowość i otwartość, a z drugiej - poczucie odpowiedzialności wszystkich zaangażowanych osób i instytucji w obu naszych państwach za właściwy kierunek kształtowania stosunków wzajemnych. Istnieje realna szansa, aby ludzie w Polsce i w Niemczech, poczuwający się do związków z drugim krajem, stali się w perspektywie trwałym pomostem porozumienia i współpracy polsko-niemieckiej.

Nie ma dziś zasadniczych spraw spornych w stosunkach polsko--niemieckich. Wypracowaliśmy wiele mechanizmów rozwiązywania doraźnych problemów. Powołaliśmy nowe instytucje wzbogacające kontakty dwustronne, jak polsko-niemiecki Jugendwerk, fundacje polsko-niemieckie, Europejski Uniwersytet „Viadrina” we Frankfurcie nad Odrą czy Towarzystwo Wspierania Gospodarki. Rozwija się współpraca euroregionów, rozbudowujemy przejścia graniczne, by choć częściowo sprostać lawinowemu wzrostowi ruchu granicznego i przepływu towarów. Uregulowania traktatowe i gęsta sieć instytucji dwustronnych sprawiają, że nasze stosunki stają się stabilne, uniezależniają je w znacznej mierze od politycznych wahań i wstrząsów. Wciąż jednak nie wykorzystaliśmy wszystkich możliwości. Znacznie więcej należałoby uczynić na rzecz wspierania kontaktów między obu społeczeństwami, na rzecz polsko-niemieckiej wymiany młodzieżowej (Jugendwerk), która miała symbolizować nowy etap w stosunkach wzajemnych i przyczynić się do zbliżenia obu społeczeństw.

Nie moją rolą jest oceniać dyskusję, jaka toczy się w Niemczech od kilku tygodni wokół dnia 8 maja 1945 r., a szczególnie zalecanie Niemcom odpowiedzi, czy był to dla nich dzień wyzwolenia, czy klęski, radości czy żałoby. Odpowiedź na to pytanie zależałaby przede wszystkim od stanu świadomości

ludzi żyjących i działających wtedy. W pełni zrozumiałe jest ich odczucie bólu z powodu utraty bliskich, trudno natomiast byłoby respektować uczucie bólu z powodu przegranej wojny. Bo wraz z przegraniem tej wojny przez III Rzeszę przegrał też system, który przyniósł zagładę i nieszczęście wielu narodom, także samym Niemcom. Jako jeden ze świadków epoki współodczuwam dramatyzm słów wypowiedzianych przed dziesięciu laty przez niemieckiego patriotę i Europejczyka, Richarda von Weizsaackera: „To Hitler sięgnął po przemoc. Wybuch II wojny światowej łączyć się musi z Niemcami. Podczas wojny reżim narodowosocjalistyczny zamęczył i pohańbił wiele narodów. Wreszcie pozostał jeszcze tylko jeden naród do uciemnienia i pohańbienia-naród niemiecki. Hitler stale powtarzał: jeśli niemiecki naród nie jest już zdolny do wygrania tej wojny, powinien zginąć. Najpierw inne narody stały się ofiarą wojny wywołanej przez Niemcy, później my staliśmy się ofiarą wojny wywołanej przez siebie samych.”

Słowa te uprzytamniają logiczny ciąg przyczyn i skutków. Dla wielu ofiar tamtego czasu i ich rodzin dzień 8 maja pozostaje do dziś dniem refleksji: czy początkiem zła i zapowiedzią nieszczęścia był 30 stycznia 1933 roku, czy dopiero prawne sformułowanie zasad nieludzkiej dyskryminacji ludzi -ustawy norymberskie z 1935 roku, czy też pierwsze działania agresywne III Rzeszy wobec państw ościennych. Pewne jest jednak, że pierwsze strzały II wojny światowej oddano przeciw Polakom i Polsce 1 września 1939 roku i że wojna w tym dniu rozpętała, zakończyła się gruzami Berlina i innych miast niemieckich 8 maja 1945 roku Uczestniczyłem w tej wojnie, której nie chciałem i jestem, jak sądzę, w stanie zrozumieć różne indywidualne racje i doświadczenia ludzi, ale także po upływie pół wieku czuję się związany z ofiarami agresji, przemocy, ofiarami ucisku i zbrodni, i nie mogę wymienić jednym tchem ofiar i sprawców czy też tych, którzy biernie zło akceptowali. Myślę, że takie rozróżnienie leży w interesie nas wszystkich, nas - ludzi dobrej woli, zatroskanych wszelką brutalnością w stosunkach między ludźmi i narodami, gdziekolwiek byśmy ją w dzisiejszej Europie, w dzisiejszym świecie widzieli.

Pamięć i refleksja historyczna muszą towarzyszyć naszym stosunkom. Nie powinny jednak stanowić dla nich głównej motywacji, lecz torować drogę motywacjom współczesnym i skierowanym w przyszłość. Stosunki naszych narodów i państw uzyskały dziś wymiar europejski - nasze sąsiedztwo zadecyduje w znacznej mierze o tym, czy i kiedy podzielona Europa zdoła się zrosnąć. Współpraca obu państw w zjednoczonej Europie jest dziś jednym z zasadniczych celów i uzasadnień dla stosunków dwustronnych. Nadaje im sens i dostarcza wielu motywacji. Z myślą o młodej generacji Niemców i młodej generacji Polaków - szczęśliwych, daj Boże, ludziach XXI wieku.

Dokument 1.26.

Wspólne Oświadczenie, Berlin, 17 lipca 2000 r. (aneksy pominięto)

Joint Statement
on occasion of the final plenary meeting
concluding international talks on the preparation
of the Foundation "Remembrance, Responsibility and the Future"

The Governments of the Republic of Belarus, the Czech Republic, the State of Israel, the Republic of Poland, the Russian Federation and Ukraine,

The Governments of the Federal Republic of Germany and the United States of America,

The German companies that founded the initiative to establish a foundation, which have since been joined by thousands of other German companies, and

As further participants, the Conference on Jewish Material Claims Against Germany, Inc. and the undersigned attorneys,

Recalling the proposal presented to the Chancellor of the Federal Republic of Germany by German companies on February 16, 1999, to send, as the century draws to a close, "a conclusive humanitarian signal, out of a sense of moral responsibility, solidarity and self-respect,"

Acknowledging the intention of both the Government of the Federal Republic of Germany and German companies to accept moral and historical responsibility arising from the use of slave and forced laborers, from property damage suffered as a consequence of racial persecution and from other injustices of the National Socialist era and World War II,

Recalling with appreciation the December 17, 1999, statement of the President of the Federal Republic of Germany paying tribute to those who were subjected to slave and forced labor under German rule, recognizing their

suffering and the injustices done to them, and begging forgiveness in the name of the German people,

Affirming the consensus reached by all participants on December 17, 1999, at the 7th plenary meeting in Berlin on the establishment of the Foundation "Remembrance, Responsibility and the Future,"

Understanding that the Foundation is a sign of solidarity with the victims living in Central and Eastern European states and also a means of providing funds for victims from Central and Eastern Europe, most of whom benefited little from prior German compensation and restitution programs,

Understanding that insofar as the sum of 10 billion DM to be made available by the German public sector and the German companies for the Foundation "Remembrance, Responsibility and the Future" is concerned, that sum is both a ceiling and the final amount and that all payments made towards former National Socialist slave and forced laborers, for other personal injury, for damage to property and for the Future Fund envisaged as part of the Foundation, as well as other costs incurred in connection with the Foundation, shall be financed from this sum, from any contributions from others, and the interest thereon,

Understanding that additional contributions by others for use by the Foundation are welcomed,

Recognizing that the Foundation will provide dignified payments to hundreds of thousands of survivors and to others who suffered from wrongs during the National Socialist era and World War II,

Accepting the common objective that German companies (including parents and subsidiaries as defined in Annex A) receive all embracing and enduring legal peace,

Recognizing that it would be in the participants' interests for the Foundation to be the exclusive remedy and forum for the resolution of all claims that have been or may be asserted against German companies arising out of the National Socialist era and World War II,

Recognizing that the establishment of the Foundation does not create a basis for claims against the Federal Republic of Germany or its nationals,

Declare as follows:

1. All participants welcome and support the Foundation "Remembrance, Responsibility and the Future" and declare their agreement with its elements, including the annexed distribution plan (Annex B). The interests of the former forced laborers, other victims and heirs have been duly taken into account. Based on the circumstances, all participants consider the overall result and the distribution of the Foundation funds to be fair to the victims and their heirs. The Foundation opens up the prospect of payment being made, even if, 55 years after the end of the war, the wrongdoer can no longer be traced or is no longer in existence. The Foundation is also a means of providing funds for forced laborers in addition to payments made by Germany so far.

2. Given the advanced age of the victims concerned, the primary humanitarian objective of the Foundation "Remembrance, Responsibility and the Future" is to show results as soon as possible. All participants will work together with the Foundation in a cooperative, fair and non-bureaucratic manner to ensure that the payments reach the victims quickly.

3. Payments are to be made to applicants on behalf of the Foundation "Remembrance, Responsibility and the Future" irrespective of their race, religion and nationality. Insofar as the participants themselves distribute funds, they will base their decisions on the criteria of eligibility set out in the German law establishing the Foundation and will act justly in this regard.

4. The participating Governments and other participants will proceed as follows:

a) The Government of the Federal Republic of Germany ("Germany") and the German companies shall each contribute DM 5 billion to the Foundation "Remembrance, Responsibility and the Future."

b) Germany and the Government of the United States of America ("United States") will sign an Executive Agreement. Such agreement contains the obligation undertaken by the United States to assist in achieving all-embracing and enduring legal peace for German companies.

c) The Governments of the participating Central and Eastern European States and Israel will implement the necessary specific measures within the framework of their national legal systems to achieve all-embracing and enduring legal peace.

d) Assuming the request for a transfer referred to in paragraph (e) is granted, the DM 5 billion contribution of German companies shall be due and payable to the Foundation and payments from the Foundation shall begin once all lawsuits against German companies arising out of the National Socialist era and World War II pending in U.S. courts including those listed in Annex C and D are finally dismissed with prejudice by the courts. The initial portion of the DM 5 billion German Government contribution will be made available to the Foundation by October 31, 2000. The remainder of the German Government contribution will be made available to the Federal Foundation by December 31, 2000. Contributions from the German Government will begin earning interest for the benefit of the Foundation immediately upon being made available to the Foundation. The German Government may advance some of its contribution to the partner organizations for certain start-up costs before the lawsuits are finally dismissed. The German companies will make available reasonable advanced funding to provide appropriate publicity of the upcoming availability of Foundation benefits. German company funds will continue to be collected on a schedule and in a manner that will ensure that the interest earned thereon before and after their delivery to the Foundation will reach at least 100 million DM.

e) Counsel for German company defendants and counsel for plaintiffs (each seeking to assemble at least a substantial majority of defendants' and plaintiffs' counsel respectively) have filed requests with the Multidistrict Litigation Panel seeking a transfer under appropriate conditions to a mutually agreeable federal judge of the federal district court cases listed in Annexes C and D, for the purpose of implementing the other steps in this Joint Statement and in order to facilitate carrying out the objectives of the Executive Agreement by dismissing with prejudice the transferred cases and any later filed cases thereafter to be transferred as "tag-along" cases.

f) Germany will immediately establish a preparatory committee for the Foundation. The preparatory committee, after consulting with victims' representatives, will provide the publicity envisaged in paragraph (d) prior to the formal establishment of the Foundation, and, in consultation with partner organizations, prepare for the collection of applications for payment by the partner organizations.

g) The counsel for the plaintiffs will file motions or stipulations to dismiss with prejudice all lawsuits they have filed currently pending in U.S. courts against German companies arising out of the National Socialist era and World War II, including those listed in Annex C. They will also cooperate in seeking dismissal with prejudice by the courts of all other such lawsuits, including those listed in Annex D.

h) Germany and the United States will bring into force the Executive Agreement and the United States will thereupon file the Statement of Interest as provided therein.

i) The German Government will encourage German companies to open their archives relating to the National Socialist era and World War II.

Done at Berlin on the seventeenth day of July of the year Two Thousand in a single original, copies of which will be made available to interested parties.

W. N. Gerassimowitsch
For the Government of the Republic of Belarus

Jiří Šitler
For the Government of the Czech Republic

Benjamin Shalev
For the Government of the State of Israel

Jerzy Kranz
For the Government of the Republic of Poland

V. A. Koptelzew
For the Government of the Russian Federation

Oleksandr Maidannyk
For the Government of Ukraine

Stuart E. Eizenstat
For the Government of the United States of America

Otto Graf Lambsdorff
For the Government of the Federal Republic of Germany

Manfred Gentz
For the Foundation Initiative of German Enterprises

Israel Miller, Gideon Taylor
For the Conference on Jewish Material Claims Against Germany, Inc.

Linda Gerstel
Lawrence Kill
for Anderson, Kill & Olick, P.C.

Edward W. Millstein
Stephen A. Whinston
for Berger and Montague, P.C

Irwin B. Levin
Richard E. Shevitz
for Cohen & Malad, P.C.

Michael D. Hausfeld
for Cohen, Milstein, Hausfeld & Toll, P.L.L.C.

Edward Fagan
for Fagan & Associates

Carey D'Avino
Barry Fisher
for Fleishman & Fisher

Dennis Sheils
Robert Swift
for Kohn, Swift & Graf, P.C.

Morris A. Ratner
for Lieff, Cabraser, Heimann & Bernstein, L.L.P.

Martin Mendelsohn
for Verner, Liipfert, Bernhard, Mc Pherson and Hand

Deborah M. Sturman
Melvyn I. Weiss
for Milberg, Weiss, Bershad, Hynes & Lerach, L.L.P.

J. Dennis Faucher
for Miller, Faucher, Cafferty & Wexler, L.L.P.

Burt Neuborne
New York University School of Law

Myroslaw Smorodsky

Melvyn Urbach

Stanley M. Chesley
for Waite, Schneider, Bayles & Chesley

Michael Witt

Dokument 1.27.

**Wspólne Oświadczenie
z okazji ceremonii podpisania w Wiedniu umów bilateralnych
dotyczących austriackiego Funduszu Pojednania
z 24 października 2000 r.**

**Joint Statement
on the Occasion of the Signing Ceremony
of the Bilateral Agreements**

Relating to the Austrian Reconciliation Fund

The Governments of the Republic of Belarus, the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland, and Ukraine,

The Governments of the Republic of Austria ("Austria") and the United States of America ("United States"),

Austrian companies and,

As further participants, the undersigned attorneys,

Recognizing that dictatorship and intolerance cause xenophobia, slavery, racism, anti-Semitism, war and genocide and that the unprecedented crimes of the National Socialist era are a constant reminder to be vigilant against all forms of totalitarianism,

Affirming that knowledge of and sensitivity towards the mechanisms and structures of the crimes of the Nazi system be a warning for all future generations,

Noting that through the Reconciliation Fund, Austria and Austrian companies acknowledge moral responsibility for and recognize the suffering of all victims of slave or forced labor who worked on the territory of the present-day Republic of Austria and who were exploited to contribute to the economy of

that time – the effect of this contribution still being felt today in some cases – and understand that, for the victims, the place where this happened was Austria, which had been incorporated into the German Reich,

Noting that, by means of the Austrian Fund for Reconciliation, Peace, and Cooperation (“Reconciliation Fund”) formed under Austrian federal law as an instrumentality of Austria and funded by contributions from Austria and Austrian companies, Austria and Austrian companies wish to respond to and acknowledge moral responsibility and bring a measure of justice to the victims of slave or forced labor during the National Socialist era or World War II,

Recalling the speech by President Thomas Klestil in Jerusalem on November 15, 1994 when he referred to the shared moral responsibility of Austria by declaring: “Today we Austrians recognize that an acknowledgment of the full truth was long overdue. We know full well that all too often we have spoken of Austria as the first state to have lost its freedom and independence to National Socialism – and far too seldom of the fact that many of the worst henchmen in the Nazi dictatorship were Austrians. And no word of apology can ever expunge the agony of the Holocaust. In the name of the Republic of Austria, I bow my head before the victims of that time,”

Recognizing that Austria has, by adopting legislation approved by the Allied Forces or building on international agreements, and in close cooperation with victims’ associations and concerned governments, provided restitution and compensation to victims of National Socialist era persecution,

Acknowledging the role Austria played since World War II in accommodating refugees from the Eastern Bloc, particularly from Hungary in 1956, from the former Czechoslovakia in 1968, and from the former Yugoslavia throughout the 1990s, and in providing safe-haven to and facilitating the secure transit of more than 360,000 Russian Jews on their way to freedom between the years of 1968 and 1989, and that the Reconciliation Fund constitutes a further gesture by Austria and Austrian companies to the peoples of Central and Eastern Europe,

Understanding that insofar as the sum of AS 6 billion to be made available by Austria and Austrian companies for the Reconciliation Fund is concerned, that sum is both a ceiling and a final amount and that all payments made towards former slave or forced laborers as well as payments for any other claims covered by the Reconciliation Fund, including payments in connection with wrongs that had taken place on the territory of the present- day Republic of

Austria during the time of the National Socialist regime whereby due consideration is to be given to the heirs of those slave or forced laborers who died before February 15, 2000, and all other costs incurred in connection with the Fund shall be financed from this sum, from any contributions from others, and the interest thereon,

Understanding that additional contributions by others for use by the Reconciliation Fund are welcomed,

Recognizing that the Reconciliation Fund will provide dignified payments to some 150,000 survivors who suffered during the National Socialist era or World War II on the territory of the present-day Republic of Austria,

Accepting the common objective that Austria and Austrian companies (including parents and subsidiaries as defined in Annex A) receive all-embracing and enduring legal peace for all claims involving or related to the use of slave or forced labor during the National Socialist era or World War II,

Welcoming the commitment of Austria to continue to pursue discussions with interested parties, based on an agreed upon framework with such parties, concerning potential gaps and deficiencies in the restitution and compensation legislation enacted by Austria after World War II to address aryanization issues during the National Socialist era or World War II on the territory of the present-day Republic of Austria with a view to creating, in agreement with the United States, suitable potential remedies,

Recognizing that it would be in the participants' interest for the Reconciliation Fund to be the exclusive remedy and forum for the resolution of all claims that have been or may be asserted against Austria and/or Austrian companies involving or related to the use of slave or forced labor during the National Socialist era or World War II and any other claims covered by the Reconciliation Fund,

Recognizing that the establishment of the Reconciliation Fund does not create a basis for claims against Austria, Austrian companies, or Austrian nationals,

Declare as follows:

1. All participants welcome and support the Reconciliation Fund, and declare their agreement with its elements, including the annexed distribution plan

(Annex B). The interests of former slave or forced laborers of the National Socialist regime, certain other victims and heirs have been duly taken into account. Based on the circumstances, all participants consider the overall result and the distribution of the Reconciliation Fund funds to be fair to the victims and their heirs. The Reconciliation Fund opens the prospect of payment being made, even if, 55 years after the end of the war, the wrongdoer can no longer be traced or is no longer in existence.

2. Given the advanced age of the victims concerned, the primary humanitarian objective of the Reconciliation Fund is to show results as soon as possible. All participants will work together in a cooperative, fair and non-bureaucratic manner to ensure that the payments reach the victims quickly.
3. Payments are to be made to applicants on behalf of the Reconciliation Fund irrespective of their race, religion, and nationality. Insofar as the participants themselves distribute funds, they will base their decisions on the criteria of eligibility set out in the Austrian law establishing the Reconciliation Fund and will act justly in this regard.
4. The participating Governments and other participants will proceed as follows:
 - a) Austria and Austrian companies shall together contribute AS 6 billion to the Reconciliation Fund.
 - b) Austria and the United States will sign an Executive Agreement. Such agreement contains the obligation undertaken by the United States to assist in achieving all-embracing and enduring legal peace for Austria and Austrian companies for all claims that have been or may be asserted against Austria and/or Austrian companies involving or related to the use of slave or forced labor during the National Socialist era or World War II.
 - c) Austria will conclude agreements with Central and Eastern European States representing the majority of victims eligible to receive payments from the Reconciliation Fund. The Governments of the participating Central and Eastern European States will implement the necessary specific measures within the framework of their national legal systems to achieve all-embracing and enduring legal peace for Austria and Austrian companies for all claims that have been or may be asserted against Austria and/or Austrian companies involving

or related to the use of slave or forced labor during the National Socialist era or World War II.

d) The AS 6 billion contribution of Austria and Austrian companies shall be due and payable to the Reconciliation Fund and distributions shall begin once the Executive Agreement between the United States and Austria enters into force and all pending claims as of October 24, 2000 against Austria and/or Austrian companies involving or related to the use of slave or forced labor during the National Socialist era or World War II or any other claims covered by the Reconciliation Fund, including those in the lawsuits listed in Annex [C], have been dismissed with prejudice. Austria will make available reasonable advanced funding to provide appropriate publicity of the upcoming availability of Reconciliation Fund benefits. Funds of Austrian companies will be deposited into interest bearing account(s) no later than November 24 (thirty days after the signing of the Executive Agreement). All interest earned on funds in such account(s) will accrue to the Reconciliation Fund.

e) The undersigned counsel for plaintiffs will file motions or stipulations to dismiss with prejudice all pending claims they have filed in U.S. courts against Austria and/or Austrian companies involving or related to the use of slave or forced labor during the Nationalist Socialist era or World War II, as well as all other claims covered by the Reconciliation Fund, including those listed in Annex [C]. They will also cooperate in seeking dismissal with prejudice of all other such claims pending in U.S. courts, as of October 24, 2000, including those listed in Annex [D].

f) Austria and the United States will bring into force the Executive Agreement and the United States will thereupon file the Statement of Interest as provided therein.

g) Austria will encourage Austrian companies to open their archives relating to the National Socialist era and World War II.

For the Government of the Republic of Belarus
For the Government of the Czech Republic
For the Government of the Republic of Hungary
For the Government of the Republic of Poland
For the Government of Ukraine
For the Government of the United States of America
For the Government of the Republic of Austria
For the Platform „Humanitarian Action“
Lawrence Kill

for Anderson, Kill & Olick, P.C.
Edward Fagan
for Fagan & Associates
Carey D'Avino
Barry Fisher
for Fleishman & Fisher
Robert Swift
for Kohn, Swift & Graf, P.C.
Morris A. Ratner
for Lieff, Cabraser, Heimann & Bernstein, L.L.P.
Martin Mendelsohn
for Verner, Liipfert, Bernhard, McPherson & Hand
Deborah M. Sturman
for Milberg, Weiss, Bershad, Hynes & Lerach, L.L.P.
Myroslaw Smorodsky
Michael Witt

Dokument 1.28.

Auschwitz nie spadło z nieba. Przemówienie Mariana Turskiego podczas uroczystości z okazji 75 rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau, 27 stycznia 2020 roku¹

Szanowni zgromadzeni, przyjaciele, jestem jednym z tych jeszcze żyjących i nielicznych, którzy byli w tym miejscu niemal do ostatniej chwili przed wyzwoleniem. 18 stycznia zaczęła się moja tzw. ewakuacja z obozu Auschwitz, która po sześciu i pół dniach okazała się Marszem Śmierci dla więcej niż połowy moich współwięźniów. Byliśmy razem w kolumnie 600-osobowej. Wedle wszelkiego prawdopodobieństwa nie doczekam już następnego jubileuszu. Takie są ludzkie prawa.

Dlatego wybaczcie mi, że w tym, co będę mówił, będzie trochę wzruszenia. Oto, co chciałbym powiedzieć przede wszystkim mojej córce, mojej wnuczce, której dziękuję, że jest tu na sali, mojemu wnukowi: chodzi mi o tych, którzy są rówieśnikami mojej córki, moich wnuków, a więc o nowe pokolenie, zwłaszcza najmłodsze, zupełnie najmłodsze, młodsze nawet od nich.

Kiedy wybuchła wojna światowa, byłem nastolatkiem. Mój ojciec był żołnierzem i został ciężko postrzelony w płuca. To był dramat dla naszej rodziny. Moja matka pochodziła z pogranicza polsko-litewsko-białoruskiego, tam armie się przewalały, tam i nazad łupity, grabiły, gwałciły, paliły wioski, żeby nie zostawić nic tym, którzy przyjdą po nich. A więc można powiedzieć, że wiedziałem z pierwszej ręki, od ojca i od matki, co to jest wojna. Ale mimo wszystko, chociaż to było tylko 20, 25 lat, wydawało się to tak odległe jak polskie powstania XIX w., jak rewolucja francuska.

Kiedy dzisiaj spotykam się z młodymi, zdaję sobie sprawę, że po 75 latach wydają się troszkę znużeni tym tematem: i wojna, i Holokaust, i Shoah, i ludobójstwo. Rozumiem ich. Dlatego obiecuję wam, młodzi, że nie będę

¹ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1940080,1,marian-turski-auschwitz-nie-spadlo-z-nieba.read> (dostęp: 28.01.2020 r.).

opowiadał wam o moich cierpieniach. Nie będę wam opowiadał o moich przeżyciach, moich dwóch Marszach Śmierci, o tym, jak kończyłem wojnę, ważąc 32 kilogramy, na skraju wyczerpania i życia. Nie będę opowiadał o czymś, co było najgorsze, czyli o tragedii rozstania z najbliższymi, kiedy po selekcji przeczuwasz, co ich czeka. Nie, nie będę o tym mówił. Chciałbym z pokoleniem mojej córki i pokoleniem moich wnuków porozmawiać o was samych.

Widzę, że jest między nami pan prezydent Austrii Alexander Van der Bellen. Pamięta pan, panie prezydencie, kiedy gościł pan mnie i kierownictwo Międzynarodowego Komitetu Oświęcimskiego, kiedy mówiliśmy o tamtych czasach. W pewnym momencie użył pan takiego sformułowania: „Auschwitz ist nicht vom Himmel gefallen”. Auschwitz nie spadło z nieba. Można powiedzieć, jak to się u nas mówi: oczywista oczywistość.

No jasne, że nie spadło z nieba. Może się to wydawać banalnym stwierdzeniem, ale jest w tym głęboki i bardzo ważny do zrozumienia skrót myślowy. Przenieśmy się na chwilę myślami, wyobraźnią we wczesne lata 30. do Berlina. Znajdujemy się prawie w centrum miasta. Dzielnica nazywa się Bayerisches Viertel, Bawarska Dzielnica. Trzy przystanki od Kudammu, ogrodu zoologicznego. Tam, gdzie dziś jest stacja metra, jest Bayerischer Park – Park Bawarski. I oto jednego dnia w tych wczesnych latach 30. na ławkach pojawia się napis: „Żydom nie wolno siadać na tych ławkach”. Można powiedzieć: nieprzyjemne, nie fair, to nie jest OK, ale w końcu jest tyle ławek dookoła, można usiąść gdzieś indziej, nie ma nieszczęścia.

Była to dzielnica zamieszkała przez inteligencję niemiecką pochodzenia żydowskiego, mieszkali tam Albert Einstein, noblistka Nelly Sachs, przemysłowiec, polityk, minister spraw zagranicznych Walter Altenau. Potem w pływalni pojawił się napis: „Żydom zabroniony wstęp do tej pływalni”. Można znów powiedzieć: nie jest to przyjemne, ale Berlin ma tyle miejsc, gdzie można się kąpać, tyle jezior, kanałów, prawie Wenecja, więc można gdzieś indziej.

Jednocześnie gdzieś pojawia się napis: „Żydom nie wolno należeć do niemieckich związków śpiewaczych”. No to co? Chcą śpiewać, muzykować, niech zbiorą się oddzielnie, będą śpiewali. Potem pojawia się napis i rozkaz: „Dzieciom żydowskim, niearyjskim nie wolno bawić się z dziećmi niemieckimi, aryjskimi”. Będą się bawiły same. A potem pojawia się napis: „Żydom sprzedajemy chleb i produkty żywnościowe tylko po godzinie 17”. To już jest utrudnienie, bo jest mniejszy wybór, ale w końcu po godzinie 17 też można robić zakupy.

Uwaga, uwaga, zaczynamy się oswajać z myślą, że można kogoś wykluczyć, że można kogoś stygmatyzować, że można kogoś wyalienować. I tak powolutku, stopniowo, dzień za dniem ludzie zaczynają się z tym oswajać – i ofiary, i oprawcy, i świadkowie, ci, których nazywamy *bystanders*, zaczynają przywykać do myśli i do idei, że ta mniejszość, która wydała Einsteina, Nelly Sachs, Heinricha Heinego, Mandelsonów, jest inna, że może być wypchnięta ze społeczeństwa, że to są ludzie obcy, że to są ludzie, którzy roznoszą zarazki, epidemie. To już jest straszne, niebezpieczne. To jest początek tego, co za chwilę może nastąpić.

Władza ówczesna z jednej strony prowadzi sprytną politykę, bo np. spełnia żądania robotnicze. 1 maja w Niemczech nigdy nie był świętowany – oni, proszę bardzo. W dzień wolny od pracy wprowadzają Kraft durch Freude [„siła przez radość”]. A więc element wczasów robotniczych. Potrafią przewyciężyć bezrobocie, potrafią zagrać na godności narodowej: „Niemcy, podnieście się ze wstydu wersalskiego. Przywróćcie swoją dumę”. A jednocześnie ta władza widzi, że ludzi tak powoli ogarnia znieczulica, obojętność. Przestają reagować na zło. I wtedy władza może sobie pozwolić na dalsze przyspieszenie procesu zła.

I potem następuje już gwałtownie, a więc: zakaz przyjmowania Żydów do pracy, zakaz emigracji. A potem nastąpi szybko wysyłanie do gett: do Rygi, do Kowna, do mojego getta, łódzkiego getta - Litzmannstadt. Skąd większość zostanie potem wysłana do Kulmhofu, Chełmna nad Nerem, gdzie zostanie zamordowana gazami spalinowymi w ciężarówkach, a reszta trafi do Auschwitzu, gdzie zostanie wymordowana cyklonem B w nowoczesnych komorach gazowych. I tutaj sprawdza się to, co powiedział pan prezydent: „Auschwitz nie spadł nagle z nieba”. Auschwitz tupał, dreptał małymi krokami, zbliżał się, aż stało się to, co stało się tutaj.

Moja córko, moja wnuczko, rówieśnicy mojej córki, rówieśnicy mojej wnuczki - możecie nie znać nazwiska Primo Levi. Primo Levi był jednym z najśłynniejszych więźniów tego obozu. Primo Levi użył kiedyś takiego sformułowania: „To się wydarzyło, to znaczy, że się może wydarzyć. To znaczy, że się może wydarzyć wszędzie, na całej ziemi”.

Podzielę się z wami jednym osobistym wspomnieniem: w roku '65 byłem na stypendium w Stanach Zjednoczonych w Ameryce i wtedy był szczyt batalii o prawa ludzkie, o prawa obywatelskie, o prawa dla ludności afroamerykańskiej. Miałem zaszczyt brać udział w marszu z Martinem

Lutherem Kingiem z Selmy do Montgomery. I wtedy ludzie, którzy dowiadywali się, że byłem w Auschwitz, pytali mnie: „Jak myślisz, to chyba tylko w Niemczech coś takiego mogło być? Czy mogłoby być gdzie indziej?”. I ja im mówiłem: „To może być u was. Jeżeli się łamie prawa obywatelskie, jeżeli się nie docenia praw mniejszości, jeżeli się je likwiduje. Jeżeli nagina się prawo, tak jak to czyniono w Selmie, wtedy to się może zdarzyć”. Co zrobić? Wy sami, mówiłem im, jeśli potraficie obronić konstytucję, wasze prawa, wasz porządek demokratyczny, broniąc praw mniejszości – wtedy potraficie to pokonać.

My w Europie w większości wywodzimy się z tradycji judeochrześcijańskiej. Zarówno ludzie wierzący, jak i niewierzący przyjmują jako swój kanon cywilizacyjny dziesięcioro przykazań. Mój przyjaciel, prezydent Międzynarodowego Komitetu Oświęcimskiego Roman Kent, który przemawiał w tym miejscu pięć lat temu w czasie poprzedniego jubileuszu, nie mógł tu dziś przylecieć. Wymyślił 11. przykazanie, które jest doświadczeniem Shoah, Holokaustu, strasznej epoki pogardy. Brzmi tak: nie bądź obojętny.

I to chciałbym powiedzieć mojej córce, to chciałbym powiedzieć moim wnukom. Rówieśnikom mojej córki, moich wnuków, gdziekolwiek mieszkają: w Polsce, w Izraelu, w Ameryce, w Europie Zachodniej, w Europie Wschodniej. To bardzo ważne. Nie bądźcie obojętni, jeżeli widzicie kłamstwa historyczne. Nie bądźcie obojętni, kiedy widzicie, że przeszłość jest naciągana do aktualnych potrzeb polityki. Nie bądźcie obojętni, kiedy jakakolwiek mniejszość jest dyskryminowana. Istotą demokracji jest to, że większość rządzi, ale demokracja na tym polega, że prawa mniejszości muszą być chronione. Nie bądźcie obojętni, kiedy jakakolwiek władza narusza przyjęte umowy społeczne, już istniejące. Bądźcie wierni przykazaniu. Jedenaste przekazanie: nie bądź obojętny.

Bo jeżeli będziesz, to nawet się nie obejrzyście, jak na was, na waszych potomków jakieś Auschwitz nagle spadnie z nieba.

Część druga

Status Niemiec po II wojnie światowej i granica polsko-niemiecka

2.1. J. Barcz, Pojęcie „Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r.” w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949

(w:) Zeszyty Niemcoznawcze PISM I 1986 (1) (strony 4-47).

Spis treści:

1. Uwagi wstępne
2. Poczdamskie granice Niemiec
3. Określenie terytorium Niemiec w aktach regulujących przesiedlenie ludności niemieckiej
4. Określenie terytorium Niemiec w aktach prawnych Rady Kontroli Niemiec
5. Określenie terytorium Niemiec w aktach prawnych Administracji Wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych
 - 5.1. Akty prawne Amerykańskiej Administracji Wojskowej
 - 5.2. Akty prawne Brytyjskiej Administracji Wojskowej
 - 5.3. Akty prawne Francuskiej Administracji Wojskowej i Radzieckiej Administracji Wojskowej
6. Problem państwowości Niemiec w okupacyjnych aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych
7. Zakończenie

1. Uwagi wstępne

Występująca incydentalnie w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych klauzula o "Niemczech w granicach istniejących 31 grudnia 1937 r." dotyka co najmniej dwóch zasadniczych problemów, które od 1945 r. zajmują znaczące miejsce zarówno w literaturze z zakresu prawa międzynarodowego, jak i w sferze politycznej i stosunków międzypaństwowych. Chodzi tu z jednej strony o to, czy w klauzulach tych mocarstwa sprzymierzone miały zamiar gwarantować niemieckie terytorium według stanu z 31 grudnia 1937 r. (po uznaniu za nielegalne i nieistniejące aneksji

dokonanych przez III Rzeszę po tej dacie)¹, a więc o problem, który bezpośrednio dotyczy tytułu prawnego Polski do Ziem Zachodnich i Północnych²; z drugiej zaś strony, czy używane w tej klauzuli pojęcie "Niemcy" rozumieć należy w sensie geograficznym czy też państwowościowym, a więc - również w doktrynie polskiej³ - kontrowersyjny problem losu państwa niemieckiego jako podmiotu prawa międzynarodowego w latach 1945-1949.

Zaznaczyć należy, że pozytywna odpowiedź na pytanie dotyczące istnienia państwa niemieckiego w latach 1945-1949 nie musi naruszać polskiego tytułu prawnego do Ziem Zachodnich i Północnych - i odwrotnie: uznanie ostateczności i legalności przekazania Polsce w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. byłych wschodnich obszarów III Rzeszy nie musi podważać istnienia w tym czasie państwa niemieckiego. W myśl bowiem powszechnie uznanej w doktrynie i praktyce międzynarodowej zasady, zmiany terytorialne nie mają w zasadzie wpływu na ciągłość i identyczność państwa⁴. Fundamentalne znaczenie dla suwerenności Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych ma zawarty w Umowie poczdamskiej tytuł prawny i związana z tym pozycja prawna. Z tego punktu widzenia

¹ Kwestia uznania nielegalności aneksji dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 r. nie budzi w zasadzie kontrowersji - por. J.Abr. Frowein: *Legal Problems of the German Ostpolitik*. International and Comparative Law Quarterly 1974, t. 23, s. 108, 113; D. Blumenwitz: *Die territorialen Folgen des Zweiten Weltkrieges für Deutschland*. Archiv des Völkerrechts 1985, z. 1-2, s. 2 i nast.

² Problem zachodnich granic terytorium niemieckiego nie wzbudzał większych kontrowersji - por. A. Jüttner: *Die deutsche Frage. Eine Bestandsaufnahme*. Köln-Berlin-Bonn-München 1971, s. 55, 56; zob. polemika między D. Blumenwitzem a J. Abr. Froweinem (w:) D. Blumenwitz; *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands in kartographischen Werken*. Bonn 1980, s. 69 i nast.

³ Por. L. Antonowicz: *Zagadnienie państwowości Niemiec powojennych w polskim piśmiennictwie prawnomiędzynarodowym*. "Studia o Niemczech Współczesnych", 1971, nr 3, s. 61 i nast.

⁴ Por. K. Marek: *Identity and Continuity of States in Public International Law*. Geneve 1968, s. 15 i nast.; W. Fiedler: *Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht. Zum funktionalen Zusammenhang zwischen Völkerrecht, Staatsrecht und Politik*. München 1978, s. 52.

dyskusja wokół państwowości niemieckiej ma znaczenie wtórne; istotne jest to, że Umowa poczdamska ograniczyła ramy terytorialne tej dyskusji od wschodu granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Stwierdzenie powyższe nie wyjaśnia jednak wszystkich problemów. Teza bowiem o istnieniu państwa niemieckiego w latach 1945-1949, a później o jego ewentualnej identyczności z Republiką Federalną Niemiec (w różnych odmianach doktrynalnych)⁵ stanowi punkt wyjścia dla pozycji, podważających suwerenność Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Koncepcja ciągłości państwa niemieckiego stwarza więc "potencjalny obiekt przyporządkowania obszarów wschodnich"⁶. Błędem byłoby jednak identyfikowanie obu tych kwestii⁷. Roszczenia do podporządkowania Ziemi Zachodnich i Północnych suwerenności "państwa niemieckiego" opierają się bowiem na podważaniu polskiego tytułu prawnego, zawartego w Umowie poczdamskiej. Szczególny wyraz znalazło to w koncepcji rozdziału "suwerenności terytorialnej" od "zwierzchnictwa terytorialnego", w myśl której Polska miałaby traktować Ziemi Zachodnie i Północne "dla wszystkich celów praktycznych" jak własne terytorium, tytuł suwerenności (prawo dysponowania itp.) pozostawałby jednak zastrzeżony "państwu niemieckiemu"⁸.

Niewątpliwie jednak wykazanie upadku państwa niemieckiego w 1945 r. stwarzałoby znaczne trudności dla prawnego uzasadnienia

⁵ Zob. S. Krülle: *Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neisse-Problems*. Berlin 1970, s. 107 i nast.

⁶ F. Klein: *Kontinuitätsproblematik und Rechtsstellung der deutschen Ostgebiete*, (w:) *Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands*. Köln 1983, s. 135.

⁷ Por. W. Fiedler: *Staatskontinuität und Verfassungsrechtsprechung. Zum Begriff der Kontinuität des deutschen Staatswesens, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Freiburg-München 1970, s. 151 i nast.

⁸ A. Verdross, B. Simma, R. Geiger: *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit. Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neisse-Gebiete*. Bonn 1980.

konstrukcji, podważających suwerenność Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych, choć z pewnością nie przerwałoby to wszelkich dyskusji. Wystarczy wskazać tylko na specyficzne prawne znaczenie, jakie nadaje się - szczególnie po zawarciu umów normalizacyjnych - w doktrynie zachodnioniemieckiej "prawom i odpowiedzialnościom" czterech mocarstw, mającym rzekomo rozciągać się na obszar według stanu z 31 grudnia 1937 r. gwarantować otwartość "problemu niemieckiego"⁹.

Argumentacja związana z klauzulą o "Niemczech w granicach z 31 grudnia 1937 r." (w istocie rzeczy sumującą koncepcje podważające polski tytuł prawny do Ziem Zachodnich i Północnych) odgrywa po dziś dzień znaczącą rolę w praktyce państwowej Republiki Federalnej i w zachodnio- niemieckiej doktrynie międzynarodowoprawnej. Stąd też analiza stanowiska mocarstw sprzymierzonych w tym zakresie nie jest pozbawiona aktualności.

Podstawę analizy, zawartej w niniejszym opracowaniu, stanowią następujące grupy dokumentów:

- wspólne dokumenty mocarstw sprzymierzonych z lat 1944-1945, do Układu poczdamskiego włącznie;
- akty regulujące przesiedlenie ludności niemieckiej;
- akty Rady Kontroli Niemiec¹⁰;

⁹ Por. np. J. Abr. Frowein: *Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins* (w:) *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin-New York 1983, s. 44 i nast. W. Fiedler: *Das völkerrechtliche Kontinuitätsproblem und die besonderen Fragen der Rechtslage Deutschlands* (w:) *Staatliche Kontinuität ...*, s. 17.

¹⁰ Akty zamieszczone w: *Official Gazette of the Control Council for Germany* (cyt. dalej jako – OGCCG), a dla Wysokiej Alianckiej Komisji trzech mocarstw zachodnich w: *Official Gazette of the Allied High Commission for Germany* (cyt. dalej jako – OG).

- akty Administracji Wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych¹¹.

Dokumenty pierwszej grupy były przedmiotem wyczerpującej analizy w polskiej literaturze, natomiast dokumenty z pozostałych trzech grup wspominane są jedynie incydentalnie; one też są przedmiotem szczególnej uwagi w niniejszym opracowaniu.

2. Poczdamskie granice Niemiec

Wschodnie granice Niemiec ustalone zostały wraz z ustanowieniem w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. W literaturze zachodnioniemieckiej wskazuje się na niektóre akty mocarstw sprzymierzonych, które miałyby gwarantować "obszar w granicach z 31 grudnia 1937 r. podległy suwerenności Niemiec"¹² czy też "nadal istniejącą odpowiedzialność czterech mocarstw" za ten obszar¹³. Chodzi tu o następujące dokumenty sprzymierzonych:

¹¹ Dla strefy amerykańskiej akty zamieszczone w: Military Government Gazette. Germany. United States Area of Control (cyt. dalej jako - MGG/US); dla strefy brytyjskiej akty zamieszczone w: Military Government Gazette. Germany, British Zone of Control (cyt. dalej jako - MG); dla strefy francuskiej akty zamieszczone w: Journal Officiel du Comandement en Chef Francais d'Occupation (cyt. dalej jako -JO); dla strefy radzieckiej akty zamieszczone w: Befehle des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland. Aus dem Stab der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland. Sammelheft 1 i 2, Berlin 1946.

¹² Por. np.: H.J. Bückiug: *Der Rechtsstatus des Deutschen Reiches*, Berlin 1979, s. 96; D. Blumenwitz: *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands...*, s. 25 i nast. Wiąże się to z poglądem, że Układ Poczdamski nie tworzy prawnej podstawy dla przejęcia przez Polskę suwerenności na Ziemiach Zachodnich i Północnych (np.: A. Zuleeg: *Die Oder-Neisse-Grenze aus der völkerrechtlichen Sicht von heute*. Zeitschrift für Rechtspolitik 1969, s. 227; O. Kimminich: *Der Moskauer Vertrag*. Hamburg 1972, t. I, s. 43 i nast.; A. Giese: *Die Einheit und Spaltung Deutschlands im Spiegel völkerrechtlicher Verträge 1941-1967. Eine völkerrechtlich-politische Untersuchung einschlägiger Urkunden*. Würzburg 1971, s. 206 i nast.; H. Kraus: *Die Oder-Neisse-Linie. Eine völkerrechtliche Studie*. Köln-Braunsfeld 1954, s. 32 i nast.; F.A. Mann: *Deutschlands Rechtslage 1947-1967*. Juristenzeitung 1967, nr 19, s. 585 i nast.), a ewentualnie na jego podstawie nastąpiła tzw. cesja administracyjna (*Verwaltungscession*).

¹³ Por. J. Abr. Frowein: *Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins...*, s. 44. W istocie oznacza to trwanie przy tezie, że status terytorialny Europy Środkowej nie jest w sensie

- Protokół z 12 września 1944 r. o strefach okupacyjnych w Niemczech i zarządzie Wielkiego Berlina (tzw. Protokół Londyński), który w punkcie I stwierdzał: "Niemcy, w granicach istniejących 31 grudnia 1937 r., zostaną dla celów okupacji podzielone na trzy strefy"¹⁴;
- Deklarację z 5 czerwca 1945 r. dotyczącą klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy; artykuł 2 d/ tej deklaracji stanowił: "Wyżej wymienione siły zbrojne opuszczą obszary leżące poza granicami Niemiec, istniejącymi 31 grudnia 1937 r. w trybie przepisany przez Przedstawicieli Sojuszników"¹⁵;
- Oświadczenie z 5 czerwca 1945 r. o strefach okupacyjnych w Niemczech, według którego (punkt I): "Niemcy, w granicach istniejących 31 grudnia 1937 r., zostaną dla celów okupacji podzielone na cztery strefy okupacyjne"¹⁶.

Nie ma jednak żadnych podstaw, aby uważać, że w tych postanowieniach mocarstwa sprzymierzone chciały zagwarantować nienaruszalność terytorium niemieckiego w granicach z 31 grudnia

prawnym ostateczny. Tenże: *Viermächteverantwortung für Deutschland*. Politik und Kultur 1975, z. 3-4, s. 3 i nast.

¹⁴ "1. Germany, within her frontiers as they were on the 31st December, 1937, will, for the purposes of occupation, be divided into three zones". *Dokumente des geteilten Deutschlands*. Stuttgart 1976, s. 25 i nast. Został on uzupełniony porozumieniem z 14 listopada 1946 roku. Tamże, s. 27 i nast.

¹⁵ "/d/ Evacuation by the said forces of all territories outside the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937, will proceed according to instructions to be given by the Allied Representatives". Tamże, s. 21.

¹⁶ "1. Germany, within her frontiers as they were on 31st December, 1937, will, for the purposes of occupation, be divided into four zones". OGCCG, nr I /Supplement/, s. 11.

1937 r.¹⁷ (a więc po przekreśleniu dokonanych przez Niemcy po tej dacie nielegalnych aneksji). Wręcz przeciwnie, stanowisko mocarstw sprzymierzonych¹⁸ nie pozostawiało wątpliwości, że Niemcy muszą ponieść poważne straty terytorialne na Wschodzie. W umowie jałtańskiej stwierdzili oni jednoznacznie, "że Polska musi otrzymać znaczne nabytki terytorialne na Zachodzie i Północy"¹⁹, a we wstępie do deklaracji z 5 czerwca 1945 r. dotyczącej klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy zaznaczyli, że "określą później granice Niemiec albo której bądź ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów, będących obecnie częścią terytorium niemieckiego"²⁰. Zapewnienie mocarstw sprzymierzonych, iż nie mają one zamiaru anektować Niemiec (deklaracja z 5 czerwca 1945 r.) nie oznaczało więc gwarancji nienaruszalności terytorium niemieckiego²¹.

Formuła mocarstw sprzymierzonych, dotycząca granic Niemiec istniejących 31 grudnia 1937 r., była terminem technicznym na określenie obszarów, którymi zamierzali oni rozporządzać²². Wniosek ten potwierdza dyskusja, jaka miała miejsce między W. Churchillem, H. Trumanem i J. Stalinem podczas Konferencji poczdamskiej 18 lipca

¹⁷ Por. np. L. Gelberg: *Niemcy po drugiej wojnie światowej. Refleksje o sytuacji prawnej*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 47;

K. Skubiszewski: *Administration of Territory and Sovereignty:*

A Comment on the Potsdam Agreement, Archiv des Völkerrechts 1985, z. 1-2, s. 41.

¹⁸ Por. J.H. Backer: *The Decision to Divide Germany*. Durham 1978.

¹⁹ Zbiór Dokumentów 1945, s. 92 i nast.

²⁰ "will hereafter determine the boundaries of Germany or any part thereof and the status of Germany or any area at present being part of German territory". *Dokumente des geteilten Deutschlands...*, s. 20.

²¹ Por. E. Menzel: *Die Ostverträge von 1970 und der "Deutschland"-Begriff des Grundgesetzes*, Die öffentliche Verwaltung 1972, z. 1-2, s. 2 i nast.

²² J. Kokot: *Kwestia niemiecka w ćwierć wieku po bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy*. Wrocław-Warszawa-Kraków 1970, s. 68 i nast.

1945 roku. Zgodzono się wtedy "przyjąć granice Niemiec z 1937 r. w charakterze punktu wyjściowego" (H. Truman), "hipotezy roboczej" (J. Stalin)²³. Ustalając następnie w rozdziale IX Umowy poczdamskiej polską granicę zachodnią na Odrze i Nysie Łużyckiej, mocarstwa sprzymierzone dopełniły między innymi zapowiedziane wcześniej uszczuplenie terytorium niemieckiego na korzyść Polski. Jednocześnie obszary przekazane Polsce wyłączone zostały z "radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech". Jest to niezmiernie istotne, bowiem mocarstwa sprzymierzone "Niemcy" lub "terytorium niemieckie" utożsamiały z czterema strefami okupacyjnymi i odpowiednimi sektorami Berlina. Tylko te obszary objęte były kompetencją Rady Kontroli Niemiec i jej decyzjami, dotyczącymi "Niemiec jako całości"²⁴. Wreszcie tych tylko obszarów dotyczyły postanowienia Umowy poczdamskiej o zobowiązaniach reparacyjnych, formułujące polityczne i gospodarcze zasady, które służyć miały "za podstawę do traktowania Niemiec"²⁵.

Umowa poczdamska sprowadziła więc pojęcie "Niemiec jako całości" do obszaru ograniczonego od wschodu granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej, a wyłączenie terytoriów przekazanych Polsce spod kompetencji Rady Kontroli Niemiec²⁶ jest (obok innych czynników)

²³ *Sowietskij Sojuz na miezdunarodnych konfierencjach perioda wielikoj oteczestwiennoj wojny*. Moskwa 1984, t. VI, s. 57,58; Tłumaczenie na jęz. polski J. Kokot: op. cit., s. 65, 69. Tekst protokołu amerykańskiego E. Deuerlein: *Deklaration oder Ersatzfrieden? Die Konferenz von Potsdam 1945*. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1970, s. 115-117. Bezpodstawne są formułowane w literaturze zachodnioniemieckiej teza, iż podczas tej dyskusji zagwarantowano istnienie państwowości niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. - por. R. Schenk: *Die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes insbesondere deren Entwicklung seit 1969*. Frankfurt a.M. - München 1976, s. 35. O. Kimminich: *Deutschland als Rechtsbegriff und die Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik*. Deutsches Verwaltungsblatt 1970, s. 437 i nast.

²⁴ Por. Oświadczenie z 5 czerwca 1945 r. o procedurze kontrolnej w Niemczech. OGCGG, nr I (Supplement), s. 10.

²⁵ Por. J. Kokot: *Logika Poczdamu*. Katowice 1961, s. 50.

²⁶ Dyskusja podczas Konferencji poczdamskiej 31 lipca 1945 r. – por. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 184.

jeszcze jednym dowodem przekazania Polsce pełni suwerenności nad tymi obszarami²⁷.

3. Określenie terytorium Niemiec w aktach regulujących przesiedlenie ludności niemieckiej

Zawarta w rozdziale XIII Umowy poczdamskiej decyzja o przesiedleniu ludności niemieckiej między innymi z Polski stanowi istotny merytoryczny argument, świadczący o ostateczności decyzji mocarstw sprzymierzonych co do polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej²⁸.

Należy również zwrócić uwagę, że w myśl stosowanej w tym rozdziale terminologii, "Niemcy" sprowadzone są terytorialnie do obszaru stref okupacyjnych, a "Polska" obejmuje również ziemie przekazane jej na mocy rozdziału IX. I tak już w zdaniu pierwszym tego rozdziału mówi się o porozumieniu w sprawie "usunięcia Niemców z Polski, Czechosłowacji i Węgier". Następnie mówi się o przystąpieniu "do przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej lub jej części pozostałej w Polsce", o "napływie dużej liczby

²⁷ Zob. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*. Warszawa 1969, s. 259 i nast. K. Skubiszewski: op. cit., s. 183 i nast.; J. Gelberg: *Niemcy po drugiej wojnie światowej...*, s. 54; J. Kokot: *Kwestia niemiecka...*, s. 70; L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*. Poznań 1982, s. 23, 28. W literaturze zachodnioniemieckiej doceniana jest waga tego argumentu. Podważany jest on w sposób dwojaki: albo twierdzi się, że obszary przekazane Polsce znalazły się jedynie pod polską okupacją (E. Völker, Th. Stoll: *Deutschlands Recht auf seine Ostgebiete*. Seeheim 1968, s. 185), albo też uznaje się, że co prawda obszary przekazane Polsce nie stały się piątą strefą okupacyjną (O. Kimminich: *Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg 1970, s. 46; R. Schenck: *Die Viermächteverantwortung für Deutschland ...*, s. 46), ale prawa Polski nie są jednoznaczne z pełnią suwerenności (tylko cesja administracyjna).

²⁸ Por. J. Kokot: *Logika Poczdamu...*, s. 57; H. Meyrowitz: *Le Traité de Varsovie du 7 décembre 1970*. *Revue Générale de Droit International Public* 1971, s. 973. K. Körner: *Die Frage der Ostgebiete* (w:) *Handbuch der deutschen Aussenpolitik*. München 1975, s. 648; H.G. Lehmann: *Der Oder-Neisse-Konflikt*. München 1979, s. 47.

Niemców do Niemiec" i o "liczbie osób przybyłych do Niemiec z Polski".

Szczegółowa analiza tego zagadnienia jest również o tyle istotna, o ile po stronie Republiki Federalnej Niemiec wysuwane były twierdzenia, że użyte w rozdziale XIII pojęcie "Polska" oznaczać ma jedynie polskie terytorium w granicach przedwojennych, nie obejmuje więc byłych niemieckich obszarów wschodnich oraz obszaru Wolnego Miasta Gdańska²⁹.

Błądność takiej interpretacji³⁰, zastosowanego w rozdziale XIII Układu poczdamskiego, pojęcia "Polska" wynika nie tylko z sensu samego rozdziału XIII, lecz również z późniejszych aktów mocarstw sprzymierzonych. Przede wszystkim wskazać w związku z tym należy na Plan Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. "przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski"³¹. Według tego Planu (punkt 1 i 3) z Polski miało być przesiedlone 3,5 mln ludności niemieckiej, w tym 2 mln do strefy radzieckiej i 1,5 mln do strefy brytyjskiej. Uzgodnione w

²⁹ Już w pierwszym oświadczeniu K. Adenauera po powstaniu RFN podkreślono, że przesiedlenie Niemców z obszarów Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. naruszało Układ Poczdamski. Deutscher Bundestag, 1. Berichte, s. 28D. Np. E. Völker, Th. Stoll piszą: "Es ist nicht geklärt, ob damit allein polnisches Staatsgebiet oder auch die Polen zur Verwaltung übergebenen Gebiete gemeint waren. Durchaus berechtigt ist darum der Einwand, daß der Aussiedlungsbeschluss sich lediglich auf die deutsche Volksgruppe in Altpolen bzw. in den auf Grund des Versailler Vertrages an Polen gelangten Gebieten bezog". *Deutschlands Recht auf seine Ostgebiete...*, s. 189.

³⁰ Por. L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec...*, s. 33; L. Gelberg: *Niemcy po drugiej wojnie światowej...*, s. 56; J. Kokot: *Logika Poczdamu...*, s. 59, 60; K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski...*, s. 75 i nast.

³¹ *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski po drugiej wojnie światowej w świetle dokumentów* (P. Lippóczy, T. Walichnowski), Warszawa-Łódź 1982, s. 56 i nast. Podczas przygotowywania Planu w ramach Rady Kontroli Niemiec, na wniosek Stanów Zjednoczonych postanowiono objąć przesiedleniem również ludność niemiecką z Austrii (por. tamże, s. 58); chodziło o Niemców, którzy przybyli do Austrii po jej aneksji w 1938 r. (tzw. Reichsdeutsche) i uchodźców z Europy Południowo-Wschodniej (por. K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski...*, s. 76).

Planie liczby jednoznacznie wskazywały, iż chodziło o ludność niemiecką, zamieszkującą przekazane Polsce były niemieckie obszary wschodnie (przekraczały one trzykrotnie liczbę ludności niemieckiej, zamieszkałej w Polsce w granicach z 1939 r. i opierały się na badaniach mocarstw sprzymierzonych co do liczby ludności niemieckiej, pozostałej właśnie na obszarach przekazanych Polsce)³². Nie może więc ulegać wątpliwości, że używane w rozdziale XIII Umowy poczdamskiej, a następnie w Planie Rady Kontroli Niemiec, pojęcie "Polska" obejmuje również terytoria przekazane Polsce na mocy rozdziału IX Umowy poczdamskiej; sformułowania Planu Rady Kontroli są tym bardziej istotne, że stanowią autentyczne uściślenie (interpretację) postanowień Umowy poczdamskiej³³.

Sam Plan Rady Kontroli stwierdza jednoznacznie, że chodzi o przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski. W punkcie I Planu stwierdzono: "Cała ludność niemiecka podlegająca wysiedleniu z Polski (3,5 mln osób) zostanie przyjęta do radzieckiej i brytyjskiej strefy okupacyjnej w Niemczech"³⁴. W punkcie 3 A stwierdzono, że (podpunkt a) "do strefy radzieckiej z Polski" będzie przesiedlone 2 mln osób, a (podpunkt b) "do strefy brytyjskiej z Polski" 1,5 mln osób³⁵.

W dokumentach i umowach międzynarodowych trzech zainteresowanych przesiedleniem ludności niemieckiej z Polski państw (Polski, Związku Radzieckiego i Wielkiej Brytanii), konkretyzujących wykonanie Planu Rady Kontroli, stosowana terminologia jest jednoznaczna: "Polska" obejmuje były obszary niemieckie przekazane

³² Por. K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski...*, s. 77; J. Kokot: *Logika Poczdamu...*, s. 60.

³³ K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski ...*, tamże.

³⁴ "1. The entire German population to be removed from Poland (3 1/2 million persons) will be admitted to the Soviet and the British zones of occupation in Germany".

³⁵ "Into the Soviet zone from Poland"; "Into the British zone from Poland".

jej na mocy rozdziału IX Umowy poczdamskiej, "Niemcy" - obszary okupowane przez cztery mocarstwa.

W memorandum z 5 stycznia 1946 r. w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej "z Polski do Niemiec", przyjętym na konferencji brytyjsko-radziecko-polskiej³⁶, wielokrotnie mówi się o wyjeździe "Niemców z Polski"³⁷. W umowie polsko-brytyjskiej z 14 lutego 1946 r.³⁸, w punkcie I (warunki ogólne) stwierdzono: "Obie Strony uzgodniły, że transfer i przewóz Niemców z miejsc ich zamieszkania w Polsce oraz ich osiedlenie w strefie brytyjskiej będą się odbywać w sposób humanitarny i zorganizowany". Punkt trzeci umowy nosi tytuł - "Termin rozpoczęcia przewozów z Polski", a w punkcie 4 (Tryb przyjmowania) stwierdzono jednoznacznie: "Wysiedleńcy będą przyjmowani przez władze brytyjskie na granicy Polski i radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec"³⁹. W punkcie tym granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej określono jednoznacznie jako "granicę Polski i radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec".

W umowie polsko-radzieckiej z 5 maja 1946 r.⁴⁰ w punkcie I (Warunki ogólne) stwierdzono: "Kontynuowane będzie przyjmowanie

³⁶ *Przesiedlenie ludności niemieckiej...*, s. 59 i nast.

³⁷ "2. The Polish Minister pointed out that we were pledged to take one and half million Germans from Poland...

4. After discussion it was then agreed that the British Zone could only accept and disperse, at a maximum, 8000 refugees and Germans from Poland combined through the winter months". Tamże.

³⁸ Umowa z 14 lutego 1946 r. między przedstawicielami brytyjskim i polskim w Połączonej Egzekutywie Repatriacyjnej przy Sojuszniczej Radzie Kontroli Niemiec w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do brytyjskiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 62 i nast.

³⁹ "Expellees will be accepted by the British authorities on the border of Poland and the Soviet Occupied Zone of Germany" (por. również punkt 7 umowy). Tamże.

⁴⁰ Umowa z 5 maja 1946 r. między przedstawicielami radzieckim i polskim w Połączonej Egzekutywie Repatriacyjnej przy Sojuszniczej Radzie Kontroli Niemiec w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 68, 69.

Niemców-przesiedleńców z Polski do strefy okupacyjnej radzieckiej w Niemczech". Ziemie Zachodnie i Północne objęte są pojęciem "Polska" również w punkcie 2 i 4 tej umowy⁴¹. Taka też terminologia występuje w pozostałych umowach polsko-radzieckich, regulujących przesiedlenie ludności niemieckiej do radzieckiej strefy okupacyjnej (w szczególności w umowie z 12 kwietnia 1947 r., 31 maja 1948 r. i 22 marca 1949 r.). Wstęp do polsko-radzieckiej umowy z 12 kwietnia 1947 r.⁴² ma następujące brzmienie: "W związku z postanowieniem Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech o wznowieniu z dniem 20 kwietnia 1947 r. przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do strefy radzieckiej, przeprowadzonego zgodnie z planem Rady Kontroli z dnia 20 listopada 1945 r., a czasowo wstrzymanego z powodu chłodów, radzieccy i polscy przedstawiciele uzgodnili następujące warunki i tryb dalszego przesiedlenia"; określenie "z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej" występuje w punkcie I i 3 umowy, a pojęcie "Polska", obejmujące również Ziemie Zachodnie i Północne, w punkcie 3 i 8 umowy.

Podobne pojęcia ("przesiedlenie niemieckiej ludności z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej", "z Polski do miejsca wyładunku", "do Polski", "ze strefy radzieckiej do Polski", "wysłanie z Polski niemieckich przesiedleńców") świadczące o tym, że Ziemie Zachodnie i Północne uważano za integralną część Polski, znajdujemy w umowie

⁴¹ Taka terminologia występowała też w porozumieniach administracyjnych, tzw. porozumieniach zawartych między organami administracji lokalnej polskiej i wojskowej administracji radzieckiej. Zob. Umowa z 31 października 1945 r. między przedstawicielami polskich władz administracyjnych i organizacji polityczno-społecznych Dolnego Śląska a przedstawicielami Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech w sprawie zorganizowania transportów kolejowych dla Niemców wyjeżdżających z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Umowa ta obejmuje dwa porozumienia: o przekazywaniu Niemców z Polski przez Forst; o przekazywaniu Niemców z Polski przez Kostrzyn. Tamże, s. 54 i nast.

⁴² Umowa z 12 kwietnia 1947 r. między przedstawicielami Polskiej Misji "Wojskowej w Berlinie i Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech, dotycząca trybu i warunków przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 69 i nast.

polsko-radzieckiej z 11 czerwca 1947 r.⁴³ (umowa uzupełniająca do umowy z 12 IV 1947 r.) i w umowie polsko-radzieckiej z 31 maja 1948 roku⁴⁴.

4. Określenie terytorium Niemiec w aktach prawnych Rady Kontroli Niemiec

Umowa poczdamska sprowadziła zakres terytorialny pojęcia "Niemcy jako całość" do obszaru okupowanego przez cztery mocarstwa sprzymierzone, podległego kompetencji Rady Kontroli Niemiec⁴⁵. Akta prawne Rady Kontroli Niemiec potwierdzają to stwierdzenie.

Działalność prawotwórcza Rady Kontroli Niemiec wykonywana była za pomocą proklamacji, ustaw, rozkazów, dyrektyw i instrukcji⁴⁶. Wśród nich, w jednym akcie znajdujemy nawiązanie do granic Niemiec, "tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r.", a w jednym do daty "31 grudnia 1937 r." w związku z dokonanymi później przez III Rzeszę aneksjami.

⁴³ Umowa z 11 czerwca 1947 r. między przedstawicielami Polskiej Misji Wojskowej w Berlinie i Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech w sprawie organizacji przewozu pociągami sanitarnymi Niemców z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 74 i nast.

⁴⁴ Umowa z 31 maja 1948 r. między przedstawicielami Polskiej Misji Wojskowej w Berlinie i Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech, dotycząca trybu, i warunków przesiedlenia pozostałych w Polsce grup niemieckiej ludności do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 78 i nast.

⁴⁵ Por. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska...*, s. 259 i nast.

⁴⁶ Dyrektywa nr 10 z 22 września 1945 r. o metodach prawotwórczej działalności Rady Kontroli. OGCCG, nr 3, z 31 I 1946, s. 38; Dyrektywa nr 51 z 29 kwietnia 1947 r. o aktach prawotwórczych i innych Rady Kontroli wymienia proklamacje, ustawy i rozkazy. OGCCG, nr 15 z 31 V 1947, s. 278, 279.

Proklamacja nr 2 z 20 września 1945 r.⁴⁷ w dziale (*Section*) II punkt 3 a) stwierdza:

"Niemieckie władze i urzędnicy na wszystkich terytoriach znajdujących się na zewnątrz granic Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r., i na wszystkich obszarach wewnątrz tych granic, tak jak zostaną one ustalone przez przedstawicieli Sprzymierzonych w dowolnym czasie, muszą przestrzegać wszelkich rozporządzeń o ewakuacji stamtąd, jakie mogą otrzymać od przedstawicieli Sprzymierzonych"⁴⁸.

Powyższe sformułowania w żadnym wypadku nie mogą być interpretowane jako gwarancja terytorium niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 roku. Wynika to z samych tych postanowień (mówi się w nich o granicach z 31 grudnia 1937 r. w czasie przeszłym - "tak jak one istniały" (*as they existed*), a przede wszystkim z kontekstu omawianych postanowień. Z przepisów działu (*Section*) II punkt 3 c), d) i punkt 4 wynika jednoznacznie, że regulują one między innymi obowiązki urzędów niemieckich przy przesiedleniu ludności niemieckiej (zarządzonym w rozdziale XIII Umowy poczdamskiej) na obszary oznaczone przez mocarstwa sprzymierzone (co nastąpiło w Planie Rady Kontroli z 20 listopada 1945 r.). Punkt 3 b) nakazuje władzom niemieckim wydanie stosownych przepisów, aby "tych Niemców przyjąć i zapewnić im utrzymanie w Niemczech" (*in Germany*); chodzi o Niemców przesiedlonych przez aliantów z "odpowiednich terytoriów lub obszarów". Jak wiadomo, przesiedlenia następowały do stref okupacyjnych czterech mocarstw, które w tych postanowieniach utożsamiane są z terytorium Niemiec. Według punktu 4 władzom niemieckim nakazuje się między innym powstrzymać wszelkie rekwizycje, niszczenie i ukrywanie mienia na

⁴⁷ OGCCG, nr I, z 29 X 1944.

⁴⁸ "German authorities and officials in all territories outside the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937, and in any areas within those frontiers indicated at any time by the Allied Representatives, will comply with such instructions as to withdrawing therefrom as they may receive from the Allied Representatives".

"wymienionych terytoriach i obszarach". Wskazanie w tym konkretnym wypadku na "granice Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r.", jest zrozumiałe, bowiem z jednej strony chodziło o konfiskatę mienia niemieckiego lub objęcie mienia zrabowanego przez Niemcy, znajdującego się na obszarze stref okupowanych (co nastąpiło w drodze stosownych aktów prawnych), z drugiej zaś strony o określenie mienia, jakie wysiedlana ludność niemiecka może ze sobą zabrać (w punkcie 4 stwierdzono też, że przedstawiciele aliantów określą, jaką własność osobistą i dobra materialne będą mogły zabrać osoby przesiedlane, objęte punktem 3⁴⁹).

Należy również zaznaczyć, że w innych postanowieniach Proklamacji nr 2 z 20 września 1945 r. pod terytorialnym zakresem pojęcia "Niemcy" (lub pod pojęciem "terytorium niemieckie") rozumiany jest obszar, będący pod okupacją czterech mocarstw. W dziale (*Section*) III punkt 8 a) stwierdzono:

"Do czasu otrzymania dalszych rozporządzeń obywatelom niemieckim zabrania się opuszczania niemieckiego terytorium., z wyjątkiem udzielenia zgody lub na podstawie rozkazu przedstawicieli Sprzymierzonych."⁵⁰.

Natomiast według działu (*Section*) IX punkt 34:

"Nikt nie może wjechać do Niemiec lub opuścić Niemcy bez zezwolenia wydanego przez przedstawicieli Sprzymierzonych"⁵¹.

Postanowienia te dotyczyły uregulowania ruchu ludności zarówno między strefami (co regulowały późniejsze przepisy poszczególnych mocarstw), jak też wjazd i opuszczenie "Niemiec". Terytorialnie

⁴⁹ "The Allied Representatives will determine what personal property and effects may be under paragraph 3 above".

⁵⁰ "German nationals will, pending further instructions, be prevented from leaving German territory except as authorized or directed by the Allied Representatives".

⁵¹ "No persons may leave or enter Germany without a permit issued by the Allied Representatives".

pojęcie to wyraźnie ograniczone jest do czterech stref okupacyjnych. Mocarstwa sprzymierzone były kompetentne do uregulowania ruchu ludności niemieckiej "do Niemiec" (do czterech stref okupacyjnych), co nastąpiło w Planie Rady Kontroli z 20 listopada 1945 r. i w porozumieniach między zainteresowanymi państwami. Z Planu Rady Kontroli i z porozumień polsko-radzieckich i polsko-brytyjskich wynika jednoznacznie, że chodzi o ruch ludności "z Polski do Niemiec"⁵².

Do daty 31 grudnia 1937 r. nawiązuje też ustawa nr 5 z 30 października 1945 r. o przejęciu i zarządzie mieniem niemieckim za granicą⁵³. Artykuł III tej ustawy stwierdza:

"Wszelkie prawa, tytuły i roszczenia w stosunku do mienia znajdującego się poza Niemcami, należącego lub kontrolowanego przez osoby obywatelstwa niemieckiego, przebywające poza Niemcami, albo przez inną jednostkę prawną, zorganizowaną na mocy prawa niemieckiego lub mającą główną siedzibę w Niemczech, przechodzą tym samym na Komisję.

Dla celów tego artykułu pojęcie 'osoba obywatelstwa niemieckiego przebywająca poza Niemcami' oznacza tylko taką osobę, która korzystała z pełni praw obywatelskich na podstawie prawa Rzeszy w każdym czasie po 1 września 1939 r., i która po 1 września 1939 r. znajdowała się na jakimkolwiek terytorium, kontrolowanym przez rząd Rzeszy; pojęcia tego nie stosuje się do obywateli państw anektowanych przez Niemcy po 31 grudnia 1937 r. lub państw, co do których Niemcy twierdziły, że je po tym terminie anektowały"⁵⁴.

⁵² Por. punkt 3.

⁵³ OGCCG, nr 2 z 30 XI 1945.

⁵⁴ "All rights, titles and interests in respect of any property outside Germany which is owned or controlled by any person of German nationality outside Germany or by other legal entity organized under the laws of Germany or having its principal place of business in Germany are hereby in the Commission. For the purpose of this Article the term 'any person of German nationality outside Germany' shall apply to a person who has enjoyed full rights of German citizenship under Reich Law at any time since 1 September 1939 and who has at any time since 1 September 1939 been within any territory then under the control of the Reich Government but shall not apply to any citizen of any country annexed or claimed to have been annexed by Germany since 31 December 1937". Por. zarządzenie nr I z 10 maja 1946 r.

Także w tym akcie Rady Kontroli nie chodzi o zagwarantowanie terytorium niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r., lecz - po pierwsze - o podkreślenie nielegalności aneksji dokonanych przez Niemcy po tym terminie; po drugie – o wyłączenie określonych represji w odniesieniu do mienia osób, które były objęte tymi nielegalnymi aneksjami Niemiec. Należy również zaznaczyć, że „mienie znajdujące się poza Niemcami”, o którym mowa w artykule III ustawy, nie obejmowało mienia poniemieckiego na obszarach przekazanych Polsce (w tym zakresie wyłączona była kompetencja Rady Kontroli) – stosowną władzę wykonywało państwo polskie, co miało uzasadnienie zarówno w sferze prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego⁵⁵.

Jak wynika z powyższych rozważań, nawiązanie do „granic Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r.” i do daty „31 grudnia 1937 r.” w aktach Rady Kontroli miało na celu rozwiązanie incydentalnych spraw, nie zaś gwarantowanie terytorium Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 roku. Kompetencja terytorialna Rady Kontroli wyraźnie rozciągała się na cztery strefy okupacyjne, taki też był zakres terytorialny obowiązywania aktów prawnych Rady Kontroli, dotyczących „Niemiec jako całości”. Polskie Ziemie Zachodnie i Północne tej kompetencji nie podlegały. Natomiast zakres kompetencji Rady Kontroli był utożsamiany przez mocarstwa sprzymierzone z „Niemcami” bądź „terytorium niemieckim”. Dyrektywa nr 51 z 29 kwietnia 1947 r. o aktach prawodawczych i innych Rady Kontroli⁵⁶, wyraźnie stwierdza, że akty te obowiązują „wszystkie osoby zamieszkałe w Niemczech” (*they are ... as general rule, obligatory on all persons residing In Germany*).

Komisji do spraw niemieckiego mienia znajdującego się za granicą (w sprawie uzupełnienia artykułu III ustawy nr 5). OGCCG, nr 8, z I VII 1946, s. 50.

⁵⁵ Por. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska ...*, s. 362, 363.

⁵⁶ OGCCG, nr 15, z 31 V 1947, s. 278, 279.

Wynika stąd jednoznacznie, że mocarstwa sprzymierzone uważały za terytorium niemieckie to, co podlegało ich okupacji, tylko do tego terytorium odnosiły się działania w stosunku do „Niemiec jako całości”. Punkt II Proklamacji nr I z 30 sierpnia 1945 r. o utworzeniu Rady Kontroli stanowił⁵⁷:

"Stosownie do władzy najwyższej i uprawnień, przejętych tym samym przez cztery rządy, utworzono Radę Kontroli, a władza najwyższa w sprawach dotyczących Niemiec jako całości została przekazana Radzie Kontroli"⁵⁸.

Zakres terytorialnego obowiązywania aktów prawnych Rady Kontroli, jednoznaczny z obszarem okupowanym przez cztery mocarstwa sprzymierzone, znajduje odzwierciedlenie we wszystkich aktach precyzujących polityczne i gospodarcze cele okupacji "Niemiec jako całości", określonych w Umowie poczdamskiej⁵⁹. Znajduje on odzwierciedlenie w szeregu szczegółowych aktów. I tak Proklamacja nr 3 z 20 października 1945 roku⁶⁰ znosi system sądownictwa nazistowskiego i formułuje ogólne zasady, które miały obowiązywać w sądownictwie "w całych Niemczech"⁶¹ (w strefach okupacyjnych). Ustawa nr 9 z 30 listopada 1945 r. o konfiskacie i kontroli mienia *I.G. Farbenindustrie*⁶² w artykule I stwierdza, że całe mienie *I.G. Farbenindustrie* znajdujące się "w Niemczech" (*in Germany*) podlega

⁵⁷ OGCCG, nr I, z 29 X 1945, s. 4 i nas t.

⁵⁸ "In virtue of the supreme authority and powers thus assumed by the four Governments the Control Council has been established and supreme authority in matters affecting Germany as a whole has been conferred upon the Control Council".

⁵⁹ Por. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska ...*, s. 311.

⁶⁰ OGCCG, nr I, z 29 X 1945, s. 22.

⁶¹ "The Control Council therefore proclaims the following fundamental principles of judicial reform which shall be applied throughout, Germany".

⁶² OGCCG, nr 2, z 30 XI 1945, s. 34 i nast.

konfiskacie. Z dalszych postanowień ustawy (artykuł IV) wynika, że chodzi o obszar okupowany. Ustawa nr 33 z 20 lipca 1946 r. "o spisie ludności w Niemczech"⁶³ w artykule I wyraźnie stwierdza, że spis obejmuje ludność w czterech strefach okupacyjnych i w Berlinie⁶⁴. Charakterystyczne są również w tym względzie postanowienia ustawy nr 47 o zakończeniu niemieckiej działalności ubezpieczeniowej za granicą⁶⁵. Artykuł I tej ustawy miał następujące brzmienie:

"Niemieckie towarzystwa ubezpieczeniowe wszelkiego rodzaju ograniczą swoją działalność wyłącznie do terytorium niemieckiego.

Niezależnie od postanowień artykułu III nie mogą one przejmować ryzyka z tytułu ubezpieczenia ulokowanego poza Niemcami"⁶⁶.

W dalszych artykułach termin "Niemcy" i "niemieckie terytoria" odnoszony jest wyłącznie do obszaru okupowanego, pozostałe zaś terytoria określane są jako zagranica. Co ciekawsze według artykułu V postanowienia (między innymi) artykułu I obowiązywały od 8 maja 1945 roku⁶⁷.

⁶³ OGCCG, nr 9, z 31 VII 1946, s. 116 i nast.

⁶⁴ "A census will take place of the entire population located in the American, British, French and Soviet Zones of Occupation and in Berlin on the basis of the situation existing at 24.00 hours on Tuesday 29th of October, 1946".

⁶⁵ OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 263, 264.

⁶⁶ "German insurance and reinsurance companies of all types shall confine their activities exclusively to German territory.

Except as provided in Article III, they shall not accept insurance or reinsurance of risks located outside Germany".

⁶⁷ Równoznaczność między terminami "Niemcy", "Niemcy jako całość" a obszarami czterech stref okupacyjnych i Berlina występuje w wielu jeszcze aktach Rady Kontroli. Por. dyrektywa nr 14, z 12 X 1945 o zasadach dla postanowień w sprawie wynagrodzenia za pracę. OGCCG, nr 3, z 31 I 1946, s. 40 i nast.; dyrektywa nr 15, z 26 X 1945 o wprowadzeniu jednolitego czasu dla całych Niemiec, OGCCG, nr 3, 31 I 1946, s. 41; dyrektywa nr 18, z 12 XI 1945 o rozwiązaniu niemieckich sił zbrojnych, OGCCG, nr 3, z 31 I 1946, s. 19 i nast.; dyrektywa nr 23, z 17 XII 1945 o ograniczeniu i odmilitaryzowaniu sportu w Niemczech. OGCCG, nr 5, z 31 I 1946, s. 49; dyrektywa nr 53, z 25 VI 1947 o wymianie druków i filmów w obrocie międzystrefowym, OGCCG, nr 16 z 31 VII 1947, s. 286.

Wskazać należy również na ustawy Rady Kontroli, które nie nawiązują do granic Niemiec według stanu z 31 grudnia 1937 r., ale - wręcz przeciwnie - mówią jednoznacznie o "granicach Niemiec, tak jak je ustanowiono po 8 maja 1945 roku". I tak ustawa nr 12 z 11 lutego 1946 r. o zmianie ustawodawstwa w odniesieniu do podatku dochodowego, podatku korporacyjnego i o odprowadzaniu dochodu⁶⁸, przewiduje (w artykule IX punkt 3) specjalne ulgi "w przypadku imigrantów, którzy przekroczyli granice Niemiec, tak jak je ustalono po 8 maja 1945 roku"⁶⁹. Bardzo interesujące są również postanowienia ustawy nr 44 z 10 stycznia 1947 r., dotyczącej zniesienia niemieckiego zarządzenia z 11 października 1944 r. o nadzwyczajnych działaniach w ramach prawa dzierżawy, gospodarki rolnej i likwidacji zadłużenia w okresie wojny totalnej⁷⁰, która w punkcie 4 stwierdza:

"W przypadku imigrantów, którzy przekroczyli granice Niemiec, tak jak je ustalono po 8 maja 1945 r. i którzy utrzymują gospodarstwo rolne lub leśne, jak również w przypadku osób, które w takim celu po 8 maja 1945 r. osiedliły się na gospodarstwie, nie mogą być podjęte żadne działania na podstawie ustępu I b, c lub d albo na podstawie ustępu 2 b niniejszego artykułu, bez zgody - w każdym konkretnym przypadku - Komendanta strefy, w okresie pięciu lat licząc od 1 stycznia 1945 r. lub od chwili wjazdu do Niemiec, albo od chwili osiedlenia się na gospodarstwie, zależnie od tego, która data jest późniejsza"⁷¹.

⁶⁸ OGCCG, nr 4, z 26 II 1946, s. 60 i nast.

⁶⁹ "In the case of immigrants who crossed the frontiers of Germany, as now constituted, since 8 May 1945".

⁷⁰ OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 260.

⁷¹ "4. In the case of immigrants who have crossed the frontiers of Germany as now constituted, since 8 May 1945, and who are engaged in farming or forestry and in the case of persons who have settled upon the land for those purposes since 8 May 1945, no action under paragraph I b, c or d or paragraph 2 b of this Article, shall be taken without the consent of the Zone Commander in each case, for a period of the five years, as from 1 January 1946, or from the date of entry into Germany or settlement upon the land, respectively, whichever is the later".

W obu ustawach wskazano na fakt ustanowienia granic Niemiec po 8 maja 1945r. (nie ulega wątpliwości, iż chodzi tu o granice poczdamskie), a z ustawy nr 44 wynika dodatkowo, że przekroczenie tych granic oznaczało "wjazd do Niemiec" (entry into Germany).

Zwrócić również należy uwagę na niezmiernie istotną ustawę nr 46 z 25 lutego 1947 r. o likwidacji państwa pruskiego⁷². Ustawa ta była przedmiotem szczegółowej analizy w literaturze polskiej⁷³. Umowa poczdamska przesądziła w sferze międzynarodowoprawnej los niektórych prowincji państwa pruskiego (Śląska, Pomorza, Prus Wschodnich i części Brandenburgii), które przekazane zostały Polsce i Związkowi Radzieckiemu⁷⁴. Ustawa nr 46 stanowiła dopełnienie terytorialnej decyzji poczdamskiej w sferze wewnątrzprawnej. Państwo pruskie nie było podmiotem prawa międzynarodowego, lecz tworem niemieckiego prawa konstytucyjnego⁷⁵. Stąd też ustawa nr 46 regulowała kwestię przekształcenia terytorium byłego państwa pruskiego w kraje jego włączenia do krajów (Länder). Artykuł II ustawy nr 46 stanowił:

"Obszary, które wchodziły w skład państwa pruskiego, a obecnie znajdują się pod zwierzchnią władzą Sojuszniczej Rady Kontroli, otrzymają status krajów (Länder) albo będą włączone do krajów (Länder).

Postanowienia niniejszego artykułu obowiązują z zastrzeżeniem zmian lub innych postanowień, jakie mogą być uzgodnione przez kontrolne

⁷² OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 262.

⁷³ Zob. w pracach A. Klafkowskiego: *Ustawa nr 46 o likwidacji Prus z 25 II 1947*, Przegląd Zachodni 1956, nr 11, s. 209 i nast.; *Likwidacja Państwa Pruskiego. Ustawa nr 46 Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami*. Warszawa 1967; *Konsekwencje prawne likwidacji państwa pruskiego*. "Sprawy Międzynarodowe" 1981, nr 3, s. 15 i nast.; J. Wąsicki: *Prawne problemy likwidacji państwa pruskiego w 1947 r.* (w:) Polska i świat. Poznań 1979.

⁷⁴ Por. A. Klafkowski: *Likwidacja Państwa Pruskiego...*, s. 80.

⁷⁵ Por. L. Antonowicz: *Zagadnienie państwowości Niemiec...*, s. 68, 69.

władze Sprzymierzonych lub ustanowione w przyszłej konstytucji Niemiec"⁷⁶.

Z artykułu II ustawy nr 46 wynika zasadniczy wniosek, dotyczący interesującego nas problemu: wewnątrz-prawne dopełnienie decyzji poczdamskiej rozciągało się wyłącznie na "obszary, które wchodziły w skład państwa pruskiego, a obecnie znajdują się pod zwierzchnią władzą Sojuszniczej Rady Kontroli"; chodziło więc tylko o części byłego państwa pruskiego, znajdujące się na obszarze okupowanym. Pozostałe prowincje Prus na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej stanowiły bowiem integralną część Polski⁷⁷ (bądź Związku Radzieckiego). Tym samym ustawa nr 46 stanowi kolejny ważki dowód z jednej strony ograniczenia "terytorium niemieckiego" do obszaru podległego kompetencji Rady Kontroli, z drugiej zaś strony autentycznej interpretacji postanowień terytorialnych umowy poczdamskiej jako aktu konstytutywnego (w sensie międzynarodowo prawnym) w odniesieniu do ustanowienia granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej⁷⁸.

Dodać jeszcze należy, że zawarte w zdaniu drugim artykułu II zastrzeżenia dotyczą naturalnie terytoriów byłego państwa pruskiego, objętych kompetencją Rady Kontroli. I rzeczywiście, szczególnie w zachodnich strefach okupacyjnych (przede wszystkim brytyjskiej)⁷⁹,

⁷⁶ "Territories which were a part of the Prussian State and which are at present under the supreme authority of the Control Council will receive the status of Länder or will be absorbed into Länder. The provisions of this Article are subject to such revision and other provisions as may be agreed upon by the Allied Control Authority, or as may be laid down in the future Constitution of Germany".

⁷⁷ Por. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska ...*, s. 262.

⁷⁸ Por. L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec ...*, s. 35; J. Kokot: *Kwestia niemiecka ...*, s. 71; A. Klafkowski: *Likwidacja Państwa Pruskiego ...*, s. 76.

⁷⁹ Por. rozporządzenie Brytyjskiej Administracji Wojskowej nr 46 z 23 sierpnia 1946 r. o likwidacji w strefie brytyjskiej prowincji byłego Państwa Pruskiego i ich nowym usytuowaniu jako samodzielnych krajów, MG, nr 13.

nastąpiły liczne zmiany granic krajów (Länder)⁸⁰: po powstaniu zaś obu państw niemieckich problem ten został objęty ich kompetencją⁸¹.

5. Określenie terytorium Niemiec w aktach prawnych administracji wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych

5.1. Akty prawne Amerykańskiej Administracji Wojskowej

Nawiązanie do obszaru Rzeszy lub granic z 31 grudnia 1937 r. występuje w pięciu aktach Amerykańskiej Administracji Wojskowej .

- Ustawa nr 161 z 1 grudnia 1945 r. o kontroli granicznej⁸² stanowi:

"1. Bez zezwolenia Administracji Wojskowej nikt nie może przekroczyć granic Niemiec i żadna osoba cywilna nie może przekroczyć granic strefy USA. Bez takiego zezwolenia zabroniony jest również wwóz, wywóz i przewóz towarów oraz innych przedmiotów przez wspomniane wyżej granice i granice strefy.

2. Granice Niemiec w odniesieniu do niniejszej ustawy oznaczają granice, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r."⁸³.

W ustawie tej rozróżniono granice strefy amerykańskiej i "granice Niemiec", z tym, że określono "granice Niemiec" w nawiązaniu do

⁸⁰ Por. A. Klafkowski: *Likwidacja Państwa Pruskiego ...*, s. 80, 81.

⁸¹ Por. artykuł 29 Ustawy Zasadniczej RFN (nowy podział obszaru federacji); odnośnie NRD – por. *DDR. Werden Und Wachsen. Zur Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1975.

⁸² MGG (U.S.) Issue A, z I VI 1946, s. 553.

⁸³ "1. Except as authorized by Military Government, no person shall cross the frontiers of Germany and no civilian shall cross the boundaries of the U.S. Zone. Except as so authorized all inward and outward movement of property and goods either across said frontiers or zonal boundary is also prohibited.

2. The frontiers of Germany as referred to in this Law are such frontiers as they existed on 31 December 1937".

przeszłości ("tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r."). Miało to na celu rozwiązanie konkretnych spraw, dotyczących obrotu mieniem, i kontroli nad ruchem ludności (przede wszystkim przesiedleniem - por. postanowienia Proklamacji Rady Kontroli nr 2 z 20 września 1945 r.). W ustawie tej nie chodzi o gwarancję granic Niemiec z 31 grudnia 1937 r., lecz o regulację konkretnych spraw praktycznych ("w odniesieniu do niniejszej ustawy"). Po załatwieniu większości tych spraw zmianie uległa również regulacja prawna. Z ustawy nr 17 (opublikowanej 16 kwietnia 1949 r.) o kontroli na granicach międzynarodowych⁸⁴ (*International Frontier Control*) wynika, że pod pojęciem "międzynarodowe granice Niemiec" (*the international Frontier of Germany*) rozumiane były tylko granice obejmujące zachodnie strefy okupacyjne (z drugiej strony trudno nie stwierdzić w tych regulacjach prawnych znacznej niekonsekwencji).

- Ustawa nr 52 (ogłoszona 1 czerwca 1946 r.) o zablokowaniu i kontroli mienia⁸⁵.

Ustawa ta w artykule VII e (wyjaśnienia pojęć) stwierdzała:

" 'Niemcy' oznacza obszar 'Rzeszy Niemieckiej', tak jak on istniał 31 grudnia 1937 roku"⁸⁶.

Rozważyć należy, w jakim konkretnym kontekście termin "Niemcy" jest w tej ustawie używany. W artykule I ustawy mówi się o tym, że mienie znajdujące się na obszarze okupowanym (ustawa ma zastosowanie tylko na tym obszarze), należące do określonych kategorii osób, będzie podporządkowane Administracji Wojskowej. Następnie, wśród tych kategorii osób, w punkcie f wymienieni są "'nieobecni właściciele nie posiadający obywatelstwa niemieckiego, łącznie z Narodami Zjednoczonymi i rządami neutralnymi oraz Niemcy spoza Niemiec". W ustawie tej chodzi więc o określenie osób,

⁸⁴ MGG (U.S.) Issue M, z 16 IV 1949, s. 17 i nast.

⁸⁵ MGG (U.S.) Issue M, z 16 IV 1949, s. 24 i nast.

⁸⁶ MGG (U.S.) Issue A, z 1 VI 1945, s. 24 i nast.

których mienie ma zostać podporządkowane Administracji Wojskowej - i tylko dla tych celów operuje się "obszarem Rzeszy Niemieckiej, tak jak on istniał 31 grudnia 1937 r."; a więc jako nawiązanie do pewnego stanu przeszłego (obszaru) dla rozstrzygnięcia spraw praktycznych.

- Ustawa nr 53 (ogłoszona 1 czerwca 1946 r.) o gospodarce dewizami⁸⁷ w artykule VII g (wyjaśnianie pojęć) stwierdza:

"Termin 'Niemcy' oznacza obszar 'Rzeszy Niemieckiej', tak jak on istniał 31 grudnia 1937 roku."⁸⁸.

Abstrahując już od tego, że ustawa ta nawiązywała jedynie do pewnego obszaru, tak jak on istniał w przeszłości, to bezpośrednio dotyczyła ona osób mieszkających w strefie amerykańskiej lub wartości tam się znajdujących, w przypadku, gdy - na przykład - osoba, do której należały, przebywała poza "Niemcami" /po r. artykuł I punkt I/.

- Postanowienia o cenzurze w odniesieniu do ludności cywilnej w Niemczech pod jurysdykcją Administracji Wojskowej; załącznik do ustawy nr 76 o pocście, telekomunikacji, telegrafii, radiostacjach i radiu (opublikowanej 1 czerwca 1946 r.)⁸⁹. Dział (*Section*) I 2 b tej ustawy (ustalenie terminów) stwierdzał :

" 'Niemcy' obejmują te części 'Rzeszy Niemieckiej', które były uznane jako Niemcy 31 grudnia 1937 roku."⁹⁰.

⁸⁷ MGG (U.S.) Issue A, z I VI 1946, s. 36 i nast.

⁸⁸ " 'Germany' shall mean the area constituting 'Das Deutsche Reich' as it existed on 31 December 1937".

⁸⁹ MGG (U.S.) Issue A, z I VI 1946, s. 42 i nast.

⁹⁰ „'Germany' comprises those parts of the German Reich which were recognized as Germany on 31 December 1937". Tamże, s. 44.

W dziale (*Section*) I punkt I wyraźnie jednak ograniczony jest terytorialny zakres obowiązywania ustawy: stwierdza się tam, że "niniejsze postanowienia dotyczą wszelkich informacji, których wejście, wyjście lub przejście przez terytorium w Niemczech, znajdujące się pod jurysdykcją Naczelnego Dowództwa Alianckich Sił Zbrojnych, powinno podlegać zezwoleniu"⁹¹. Termin "Niemcy" użyty jest tylko w dwóch przepisach (I 2 c i I 2 d) i - należy zaznaczyć - bardzo niekonsekwentnie w świetle postanowień działu (*Section*) I punkt 1: mówi się więc (I 2 c) o "informacjach wewnętrznych" (*internal communications*), jako o informacjach, których odbiorcy lub nadawcy znajdują się w "Niemczech", a także (I 2 d) mówi się o "informacjach zagranicznych" (*external communications*), jako o tych, których nadawcy znajdują się "poza Niemcami". Nie ulega wątpliwości, że w praktyce zastosowanie miały postanowienia działu (*Section*) I punkt I, ograniczające terytorium Niemiec do obszaru okupowanego, natomiast zawarte w dziale (*Section*) I 2 b ustawy określenie pojęcia "Niemcy" pozbawione było wszelkich skutków prawnych.

- 37 rozporządzenie wykonawcze do ustawy nr 63 (*the Conversion Law*) ogłoszone 21 września 1949 r.⁹², zawiera w artykule 3 następujące postanowienia:

"Termin 'Niemcy', tak jak jest on używany w niniejszych postanowieniach, oznacza obszar tworzący 'Rzeszę Niemiecką', tak jak on istniał 31 grudnia 1937 roku"⁹³.

⁹¹"These regulations pertain to all communications which may be authorized to enter, leave, or pass within the territory in Germany under the jurisdiction of the Supreme Commander AEF".

⁹² MGG (U.S.) Issue O, z 21 IX 19⁴⁹, s. 50.

⁹³ "The term 'Germany' as used in this Regulation shall mean the area constituting 'Das Deutsche Reich' as it existed on 31 December 1937".

Rozporządzenie to precyzowało okoliczności przejęcia i rozporządzania kredytami oraz roszczeniami w marce niemieckiej, wynikającymi z zadłużenia między osobami mającymi miejsce zamieszkania lub siedzibę w "*Währungsgebiet*" (czyli, praktycznie na obszarze trzech zachodnich stref okupacyjnych oraz w odpowiednich sektorach Berlina) a osobami "na obszarach Niemiec poza oznaczonymi obszarami" (*in the area of Germany outside the specified area*), czyli poza zachodnimi strefami okupacyjnymi. Tylko w tym zakresie sięgnięto do obszaru (tak jak on istniał w przeszłości) "Rzeszy Niemieckiej". W praktyce postanowienia te mogły dotyczyć osób mieszkających w radzieckiej strefie okupacyjnej oraz przesiedlanej ludności niemieckiej z byłych obszarów wschodnich Niemiec. W pozostałej zaś części pozbawione były skutków prawnych.

Poza wspomnianymi wyżej incydentalnymi postanowieniami akty Amerykańskiej Administracji Wojskowej jednoznacznie obejmowały obszar strefy okupacyjnej (i ewentualnie odpowiedni sektor Berlina) oraz posługiwały się stosowną terminologią. Zwykle stwierdzano, że dany akt obowiązuje na "amerykańskim obszarze kontrolnym"⁹⁴ lub na "obszarze kontrolowanym przez Stany Zjednoczone" (*United States Area of Control*)⁹⁵. Stosownie też do tego określano podmioty danych regulacji jako - na przykład - "uczestnicy wewnętrzni" (*domestic interests*) i "uczestnicy zewnętrzni" (*foreign interests*)⁹⁶. W późniejszym okresie - po integracji gospodarczej stref zachodnich - używano różnorodnej terminologii: na przykład "zjednoczony obszar gospodarczy"⁹⁷, wspomniany wyżej

⁹⁴ Rozporządzenie nr 31 o sądach administracji amerykańskiej w Niemczech. MGG (U.S.) Issue K, z I IX 1948, s. 35 i nast.

⁹⁵ Artykuł IX zarządzenia nr 17 z 29 sierpnia 1947 r. o zabronionych transakcjach i zabronionej działalności, MGG (U.S.) Issue F, z 31 X 1947, s. 6/7.

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ Zarządzenie nr 1 z 16 sierpnia 1946 r., MGG (U.S.) Issue K, z I IX 1949, s. 1; zarządzenie nr 3 ogłoszone 16 XII 1948, MGG (U.S.) Issue L, z 16 XII 1948, s. 1.

"*Währungsgebiet*"⁹⁸ czy "obszar zachodni" (*Western Area*) - zawsze jednak na oznaczenie obszarów znajdujących się pod kontrolą mocarstw zachodnich. Na przykład rozporządzenie nr 38 o zabronionych transakcjach i zabronionych działaniach (opublikowane 21 września 1949 r.)⁹⁹ wyraźnie stwierdzało (artykuł II punkt 7), że pod pojęciem "obszar zachodni" należy rozumieć "obszar Niemiec znajdujący się pod kontrolą Republiki Francuskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej"¹⁰⁰. Interesujące postanowienie w tym zakresie zawiera ustawa nr 16 o działalności niemieckich towarzystw ubezpieczeniowych za granicą (ogłoszona 16 kwietnia 1949 r.)¹⁰¹. W ustawie tej jako "zagranicę" określono terytoria leżące poza "określonym obszarem" (*specified area*). W artykule V stwierdzono natomiast, że "określony obszar" obejmuje obszary podległe kontroli mocarstw zachodnich¹⁰².

5.2. Akty prawne Brytyjskiej Administracji Wojskowej

Pojęcia "granice Niemiec (...)" tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r." i "Niemcy" dla oznaczenia "obszaru Rzeszy Niemieckiej, tak jak on istniał 31 grudnia 1937 r." zawierają trzy ustawy obowiązujące w brytyjskiej strefie okupacyjnej. Są to: ustawa nr 161 o kontroli

⁹⁸ Por. również: rozporządzenie wykonawcze nr 10 do ustawy nr 61, ogłoszone 16 XII 1948 r., MGG (U.S.) Issue L, z 16 XII 1943, s. 13 i nast.

⁹⁹ MGG (U.S.) Issue O, z 21 IX 1949, s. 56.

¹⁰⁰ "The term 'Western Area' means the areas of Germany under the control of the Republic of France, the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern. Ireland".

¹⁰¹ MGG (U.S.) Issue M, z 16 IV 1949.

¹⁰² "For the purposes of this Law, the 'specified area' shall include Bavaria, Hesse, Wuettemberg-Baden, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein/Westphalen, Sohleswrig-Holstein, Hansestadt Hamburg, Baden, Wuettemberg-Hohenzollern, Rheinland-Pfalz, and the United States, British and French Sectors of Greater Berlin". Tamże, s. 17.

granicznej¹⁰³, zmieniona następnie 7 marca 1945 r.¹⁰⁴; ustawa nr 52 o zablokowaniu i kontroli mienia¹⁰⁵ oraz ustawa nr 53 o kontroli zagranicznej wymiany pieniężnej¹⁰⁶.

Ustawy te zawierają prawie takie same postanowienia, jak stosowne - omówione wyżej - akty obowiązujące w amerykańskiej strefie okupacyjnej (różnice występują w kwestiach szczegółowych); zawierają one identyczne sformułowania (por. artykuł IX (11) e ustawy nr 52¹⁰⁷ i artykuł VII (11) g ustawy nr 53¹⁰⁸ (dotyczące interesujących nas klauzul)¹⁰⁹. Stąd też odnoszą się do nich wszystkie uwagi, zawarte w części pracy, dotyczącej aktów prawnych amerykańskiej strefy okupacyjnej. Niemniej jednak niezmiernie istotną wskazówkę interpretacyjną zawiera wstęp do numeru 3 *Military Government Gazette. Germany. British Zone of Control*, w którym stwierdzono:

"Ustawy administracji wojskowej numer I, 2, 4, 5, 51, 52, 55, 76, 77 i 161, wydane przed 18 września 1944 r., dniem pierwszej efektywnej

¹⁰³ MG, nr 2, s. 36.

¹⁰⁴ MG, nr 3, s. 35.

¹⁰⁵ MG, nr 2, s. 24 i nast.

¹⁰⁶ MG, nr 2, s. 27 i nast.

¹⁰⁷ "'Germany' shall mean the area constituting 'Das Deutsche Reich' as on 31 December 1937".

¹⁰⁸ "The term 'Germany' shall mean the area constituting 'Das Deutsche Reich' as it existed on 31 December 1937".

¹⁰⁹ Punkt 3 ustawy nr 161 (opublikowanej w nr 2 MG, s. 36) brzmi:

"3. The frontiers of Germany for the purpose of this law shall be those existing on 31st December 1937, within the above area of control, subject to any variations made by the Military Government for the purpose of frontier control". W wersji znowelizowanej 7 marca 1945 r.: "2. The frontiers of Germany as referred to in this law are such frontiers as they existed on 31 December 1937. The prohibited frontier Zone consists of all that area in Germany adjoining the said frontier which the Military Government shall declare to be a 'prohibited frontier Zone'". MG, nr 3, s. 35.

okupacji terytorium niemieckiego, są uważane za obowiązujące od tego dnia i na całym terytorium okupowanym, a na obszarach później okupowanych, od dnia efektywnej okupacji tych obszarów"¹¹⁰.

Interesujące nas akty prawne zostały więc przygotowane przez aliantów zachodnich jeszcze w 1944 r. i nie mogły uwzględnić terytorialnych decyzji poczdamskich, na mocy których terytorium niemieckie zostało uszczuplone na Wschodzie, a obszary przekazane Polsce wyłączone z radzieckiej strefy okupacyjnej (również nowelizacja ustawy nr 161 została w strefie brytyjskiej dokonana 7 marca 1945 r., a więc przed konferencją poczdamską; natomiast - jak już wspomniano - uzupełnienie analogicznej ustawy w amerykańskiej strefie okupacyjnej, przeprowadzone w 1949 r., sprowadziło obszar jej obowiązywania do zachodnich stref okupacyjnych)¹¹¹.

Ustawy te wskazywały przede wszystkim na nielegalność aneksji, dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 roku. Nie może ulegać wątpliwości, że - wyłączając użyteczność zawartych w nich klauzul przy rozwiązywaniu spraw szczegółowych - w pozostałym zakresie skutki prawne tych ustaw ograniczone zostały na mocy Umowy poczdamskiej do obszaru stref okupacyjnych i do odpowiednich sektorów Berlina; odpowiadała temu również praktyka czterech mocarstw.

Do daty "31 grudnia 1937 r." w kontekście spraw terytorialnych nawiązuje rozporządzenie nr 82 o przekraczaniu strefy brytyjskiej przez osoby nie posiadające niemieckiej przynależności państwowej (ogłoszone 16 kwietnia 1947 r.)¹¹². W artykule I tego rozporządzenia zabraniano osobom, nie posiadającym niemieckiej przynależności państwowej, przekraczania granic brytyjskiej strefy okupacyjnej bez odpowiedniego pisemnego zezwolenia Administracji Wojskowej. W

¹¹⁰ MG, nr 3, s. IV/V.

¹¹¹ Ustawa nr 17, MGG (U.S.), z 16 IV 1949, s. 17 i nast.

¹¹² MG, nr 18, z 16 IV 1947, s. 498, 499.

artykule II natomiast określono - na potrzeby tego rozporządzenia - kogo należy uważać za posiadającego niemiecką przynależność państwową.

"2. O ile nie ma dowodu przeciwnego, dla celów niniejszego rozporządzenia, ustanawia się:

a/ kto przedłoży dowód, że on lub jego ojciec jest urodzony w granicach Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r., uważany będzie za posiadającego niemiecką przynależność państwową;

b/ posiadacz dowodu osobistego, wyszczególnionego w pierwszym lub drugim załączniku do rozporządzenia nr 53 (dowody osobiste) - nie jest uważany za posiadającego niemiecką przynależność państwową, o ile podane w takim dowodzie osobistym miejsce urodzenia nie leży wewnątrz granic Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 roku."¹¹³.

W rozporządzeniu tym mamy do czynienia nie z postanowieniami gwarantującymi obszar niemiecki z 31 grudnia 1937 r., lecz nawiązującymi do faktów mających miejsce na określonym obszarze w przeszłości; chodzi konkretnie o ustalenie u określonej kategorii osób niemieckiej przynależności państwowej, a tego rodzaju łącznik - w okresie tak silnych ruchów ludności i przesiedleń ludności niemieckiej między innymi z byłych wschodnich obszarów Rzeszy do strefy brytyjskiej - nie budzi zdziwienia.

Zasadniczo natomiast, akty prawne brytyjskiej strefy okupacyjnej utożsamiały "niemiecki obszar" (*the area of Germany*) z "obszarem okupowanym" (*the occupied territory*), a ich terytorialny zakres

¹¹³ "2. For the purpose of this Ordinance, until the contrary is proved:

a) a person proving that he or his father was born within the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937, shall be deemed to be of German nationality,
b) (i) the holder of an identity card of the kind specified in the first or second schedule to Ordinance No. 53 (Identity Cards) shall be deemed not to have German nationality unless his place of birth, as indicated on such identity card, is within the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937".

obowiązywania ograniczony był do tej strefy¹¹⁴. Tak na przykład właściwość terytorialna zarządzenia nr 2 o sądach administracji wojskowej (artykuł II 2 c) ograniczona była do czynów karalnych na obszarze okupowanym¹¹⁵. Ustawa nr 4 o wydawaniu *Military Government Gazette, Germany British Zone of Control*, wyraźnie ograniczała właściwość terytorialną ustaw i innych aktów publikowanych w *Military Government* „(...) do niemieckiego obszaru okupowanego (of the occupied territory of Germany)” - tu: przez Brytyjczyków¹¹⁶. W okresie późniejszym – podobnie jak w strefie amerykańskiej - posługiwano się różnorodną terminologią: "brytyjski obszar kontrolny"¹¹⁷, "strefa brytyjska", "obszar gospodarczy", "obszar administracyjny dwóch stref"¹¹⁸.

5.3. Akty prawne Francuskiej Administracji Wojskowej i Radzieckiej Administracji Wojskowej

Tylko w jednym akcie prawnym, obowiązującym w okupacyjnej strefie francuskiej, występuje interesująca nas klauzula. W rozporządzeniu nr 19 z 15 listopada 1945 r. o zgłaszaniu mienia skradzionego, zrabowanego lub zabranego kosztem członków Narodów Zjednoczonych¹¹⁹ (w artykule 8) stwierdzono mianowicie:

"Dla celów stosowania niniejszego rozporządzenia pojęcie 'Niemcy' oznacza obszar, który 31 grudnia 1937 r. tworzył 'Rzeszę Niemiecką'".

¹¹⁴ Por. Proklamacja nr I (*To the people of Germany*), MG, nr I, s. I; zarządzenie nr I o zbrodniach i innych czynach karalnych. MG, nr I, s. 2 i nast.

¹¹⁵ MG, nr I, s. 7 i nast.

¹¹⁶ MG, nr 2, s. 17. Por. pismo brytyjskiego sztabu łącznikowego z 16 IX 1946, odczytane na 7 posiedzeniu Doradczego Komitetu strefy brytyjskiej w Hamburgu (18-20 IX 1946). Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. München 1976, t. I, s. 810.

¹¹⁷ Np. rozporządzenie nr 49. MG, nr 13, s. 316.

¹¹⁸ Np. rozporządzenie nr 126, MG, nr 23, s. 686 i nast.

¹¹⁹ JO, nr 10, z 1 I 1946, s. 61 i nast.

Zaznaczyć przede wszystkim należy, że klauzula ta występuje jako łącznik do pewnego stanu faktycznego (obszaru), jaki występował w przeszłości. Z artykułu I rozporządzenia wynika jednoznacznie, iż chodziło o oznaczenie mienia skradzionego lub zrabowanego członkom Narodów Zjednoczonych - i tylko w tym celu wskazano na "obszar, który 31 grudnia 1937 r. tworzył Rzeszę Niemiecką"; chodziło również - jak stwierdza artykuł I - o "mienie, które po 31 grudnia 1937 r. zostało nabyte odpłatnie lub nieodpłatnie poza granicami Niemiec". Jest rzeczą zrozumiałą, że dla oznaczenia mienia zrabowanego Narodom Zjednoczonym posłużono się "granicami Niemiec według stanu z 31 grudnia 1937 r.", podkreślając w ten sposób jednoznacznie nielegalność dokonanych później przez Rzeszę aneksji.

Akty prawne strefy francuskiej – podobnie jak amerykańskiej i brytyjskiej - obowiązywały tylko na obszarze strefy. Wskazać w związku z tym można na charakterystyczne rozporządzenie nr 205 z 1 kwietnia 1949 r. o działalności niemieckich towarzystw ubezpieczeniowych za granicą¹²⁰ (o podobnej treści, jak omawiana ustawa nr 16 obowiązująca w strefie amerykańskiej), według którego jako "zagranicę" traktuje się obszary leżące poza strefami okupacyjnymi mocarstw zachodnich i ich sektorami w Berlinie¹²¹.

¹²⁰ JO, nr 257, z 5 IV 1949, s.1927 i nast.

¹²¹ Warto podkreślić, że powstały w 1949 r. wspólny okupacyjny organ trzech mocarstw zachodnich - Wysoka Komisja Aliancka (*the Allied High Commission*) wyraźnie ograniczała swoją właściwość do "obszaru federalnego" (*the federal territory*) - por. ustawa nr I z 21 IX 1949, OG, nr I, z 23 IX 1949, s. 2, 3; a za "obszar federalny" lub "terytorium Republiki Federalnej" uważała wyłącznie tereny stref okupacyjnych mocarstw zachodnich. Zob. ustawa nr 2, z 21 IX 1949, w sprawie terminów. OG, nr I, z 23 IX 1949, s. 4. W punkcie 4 ustawa ta stwierdzała: "4. The expressions 'the territory of the Federal Republic' and 'the Federal Territory' shall include the territories of the Laender of Baden, Bavaria, Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, North Rhine /Westphalia, Rhineland Palatinate, Schleswig-Holstein, as constituted on the effective date of this Law".

Jeżeli natomiast chodzi o akty Radzieckiej Administracji Wojskowej, to - według dostępnych zbiorów¹²² - pojęcie "Niemcy" ograniczone jest w nich do obszaru okupowanego, a terytorialny zakres obowiązywania - do okupacyjnej strefy radzieckiej; nie stwierdzono w tych aktach interesującej nas klauzuli.

6. Problem państwowości Niemiec w okupacyjnych aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych

W literaturze polskiej szczegółowej analizie poddano akty mocarstw sprzymierzonych do Umowy Poczdamskiej włącznie. Wyciągnięte z tych analiz wnioski są rozbieżne. Wystarczy zacytować kilka tez czołowych znawców omawianej problematyki:

„W wymienionych aktach prawnych posłużono się wielokrotnie pojęciem 'Niemcy', nadając mu wyraźnie sens 'państwo niemieckie'. Pod tym względem we wszystkich aktach prawnych, od umowy jałtańskiej poczynając, można obserwować takie właśnie użycie pojęcia 'Niemcy'. Pojęcie to użyto również w aktach bezwarunkowej kapitulacji. W deklaracji czterech mocarstw z 5 czerwca 1945 r. użyto kilkakrotnie pojęcia 'Niemcy', akcentując w ten sposób istnienie państwa niemieckiego, na którym ciążą określone obowiązki. Liczne artykuły tej deklaracji czynią państwo niemieckie odpowiedzialnym za wykonanie postanowień deklaracji. Inne akta prawne z 5 czerwca 1945 r. używają pojęcia 'Niemcy jako całość'. Nie może ulegać wątpliwości, że pojęcie to użyte jest na określenie państwa niemieckiego. Również w Umowie poczdamskiej użyto określenia 'Niemcy' w znaczeniu 'państwo niemieckie'. Tak samo ujmują zagadnienie 'Niemiec' proklamacje Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Sumując można stwierdzić, że akta prawne czterech mocarstw wydane po bezwarunkowej kapitulacji Rzeszy Niemieckiej stwierdzają brak centralnej władzy niemieckiej, a nie likwidację państwa niemieckiego”¹²³.

Według natomiast tezy przeciwnej:

¹²² *Befehle des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland ...*.

¹²³ A. Klafkowski: *Umowa poczdamska ...*, s. 247.

"a) Podstawowe w tej dziedzinie normy alianckie (obowiązujące na podstawie punktu 4 bezwarunkowej kapitulacji również Niemcy), tj. deklaracja z 5 czerwca 1945 r., o objęciu władzy najwyższej w Niemczech oraz umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. nie operują w ogóle pojęciem państwa niemieckiego (ani w znaczeniu ogólnym, ani np. w formie określenia Rzesza Niemiecka);

b/ posługują się natomiast wyrażeniem 'Niemcy' w potocznym, a więc wieloznacznym tego słowa znaczeniu. Z treści sformułowań wynika, że jeżeli chodzi o przeszłość, mają tu na myśli państwo niemieckie (do momentu bezwarunkowej kapitulacji włącznie), w nowej natomiast pokapitulacyjnej rzeczywistości rozumieją przez 'Niemcy' pewien układ etnograficzno-geograficzny, z narodem niemieckim jako adresatem oświadczeń alianckich, z aliantami jako najwyższą władzą"¹²⁴.

Jak się wydaje, obie te tezy zawierają w sobie sporo racji: ponieważ z jednej strony można w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych tego okresu znaleźć pojęcie "Niemcy" w znaczeniu państwowościowym oraz pojęcie "Niemcy" w znaczeniu geograficznym, z drugiej zaś strony, w wielu miejscach określenie "Niemcy" jest wieloznaczne i może być ujmowane dwojako¹²⁵. W związku z wieloznacznością używanych terminów i niekonsekwencją ich stosowania trudno - za pomocą samej wykładni gramatycznej - wyciągnąć z aktów prawnych mocarstw sprzymierzonych jednoznaczny wniosek co do problemu państwowości Niemiec po 1945 roku. Wniosek ten rozciąga się również na działalność prawotwórczą - zarówno Rady Kontroli, jak i Administracji wojskowej w poszczególnych strefach okupacyjnych.

Przede wszystkim zaznaczyć należy, że omawiane klauzule z pewnością nie zawierają ani gwarancji terytorium niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r., ani państwowości niemieckiej. Chodzi w nich wyrażnie o nawiązanie do granic tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r., obszaru Rzeszy, tak jak on istniał 31 grudnia 1937 r. -

¹²⁴ J. Kokot: *Kwestia niemiecka ...*, s. 66.

¹²⁵ Por. L. Antonowicz: *Zagadnienie państwowości Niemiec ...*, s. 68.

ciężar położony więc jest na "granice" lub "obszar" jako na pewien przeszły stan faktyczny.

Niemniej jednak w innych licznych aktach prawnych Rady Kontroli i Administracji Wojskowej w strefach okupacyjnych można znaleźć postanowienia, które sugerowałyby istnienie państwowości niemieckiej¹²⁶. W tym kierunku można interpretować niektóre postanowienia Proklamacji nr 2 z 20 września 1945 roku. W dziale (*Section*) III punkt 5 stwierdzono:

"Przedstawiciele Sprzymierzonych uregulują wszelkie problemy dotyczące stosunków Niemiec z innymi państwami. Władze i obywatele niemieccy nie mogą przyjmować na siebie żadnych zobowiązań do żadnych tego rodzaju porozumień bez zgody przedstawicieli Sprzymierzonych"¹²⁷.

Punkt zaś 6 ma następujące brzmienie:

"Przedstawiciele Sprzymierzonych wydadzą dyrektywy w sprawie anulowania, wejścia w życie, wznowienia lub stosowania wszelkich traktatów, konwencji lub innych porozumień, międzynarodowych, czy jakichkolwiek ich części lub postanowień, których stroną są lub były Niemcy"¹²⁸.

¹²⁶ Por. F.A. Mann: *The present Legal Status of Germany* (w.) F.A. Mann: *Studies in International Law*. Oxford 1973, s. 634 i nast.

¹²⁷ "5. The Allied Representatives will regulate all matters affecting Germany's relations with other countries. No foreign obligations, undertakings or commitments of any kind will be assumed or entered into by or on behalf of German Authorities or nationals without the sanction of the Allied Representatives". OGCCG, nr I, 29 X 1945.

¹²⁸ "6. The Allied Representatives will give directions concerning the abrogation, bringing into force, revival or application of any treaty, convention or other international agreement, or any part or provision thereof, to which Germany is or has been a party". Tamże. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że z niektórych postanowień Proklamacji nr 2 wyciągano wnioski o upadku państwa niemieckiego. Np. w dziale (*Section*) III punkt 7 a) stwierdzono: "In virtue of the unconditional surrender, the diplomatic, consular, commercial and other relations of the German State with other States have ceased to exist". W związku z tymi postanowieniami stwierdzano: "Wydaje się, że państwo, które przestaje mieć jakiekolwiek stosunki z innymi

Również inne akty Rady Kontroli operują terminami - "przejęcie władzy najwyższej w stosunku do Niemiec" (*with respect to Germany*), "władza najwyższa w sprawach dotyczących Niemiec jako całości"¹²⁹, (*supreme authority in matters affecting Germany as a whole*), "w całych Niemczech" (*throughout Germany*)¹³⁰, "niemieccy przynależni państwowi"¹³¹, "obecne granice Niemiec", "wjazd do Niemiec" (*entry into Germany*)¹³² - które mogą sugerować istnienie państwowości niemieckiej. Podobne postanowienia zawierają akty Administracji Wojskowych w poszczególnych strefach okupacyjnych¹³³.

Z drugiej jednak strony większość aktów mocarstw sprzymierzonych (wydanych przez Radę Kontroli lub Administrację Wojskową w poszczególnych strefach okupacyjnych) pojęcie "Niemiec" - jak to już wykazano - utożsamia z obszarem geograficznym podległym jurysdykcji Rady Kontroli czyli z niemieckim

państwami, traci charakter państwa w sensie prawa międzynarodowego". L. Antonowicz: *Zagadnienia państwowości Niemiec ...*, s. 67.

¹²⁹ Proklamacja nr I, z 30 VIII 1945 r. o utworzeniu Rady Kontroli (punkt I i II). OGCCG, nr I, z 29 X 1945, s. 4 i nast.

¹³⁰ Proklamacja nr 3, z 20 X 1945, OGCCG, nr I, z 29 X 1945, s. 22.

¹³¹ Ustawa nr 5 z 30 X 1945 r. o przejęciu i zarządzie mieniem niemieckim za granicą. OGCCG, nr 2, s. 27; zarządzenie nr I, 10 V 1946, Komisji do spraw niemieckiego mienia znajdującego się za granicą. OGCCG, nr 8, s. 50.

¹³² Ustawa nr 44 z 10 I 1947; OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 260; ustawa nr 12 z 11 II 1946 o zmianie ustawodawstwa w odniesieniu do podatku dochodowego, podatku korporacyjnego i odprowadzaniu dochodu. OGCCG, nr 4, z 28 II 1946, s. 60 i nast. Por. dyrektywa nr 44 z 4 XI 1946 r. o ograniczeniu taktyczno-technicznym właściwości łodzi rybackich pozostawionych Niemcom dla ich gospodarki pokojowej. OGCCG, nr 12, z 30 XI 1946, s. 69.

¹³³ Por. akty obowiązujące w strefie brytyjskiej: np. rozporządzenie nr 184 z 23 IV 1949 (MG, nr 28, s. 1083) mówi o "zachodnich granicach Niemiec", (*western frontiers of German*), a obowiązujące w strefie amerykańskiej rozporządzenie nr 37 (MGG (U.S.) Issue O, z 21 IX 1949, s. 50) mówi o "obszarze Niemiec", (*the area of Germany*).

terytorium w granicach poczdamskich. Również niektóre postanowienia omawianej wyżej Proklamacji nr 2 z 20 września 1945 r. pod pojęciem "Niemiec" rozumieją raczej pewien obszar w sensie geograficznym. W dziale (*Section*) IV i następnych mówi się na przykład o rozporządzeniu mieniem "państwa niemieckiego" (*of the German State*) "wewnątrz lub na zewnątrz Niemiec" (*inside or outside Germany*)¹³⁴.

Postanowienia te różnicują więc pojęcie Niemiec i państwa niemieckiego, przy czym to pierwsze równoznaczne jest z geograficznym obszarem podległym kompetencji Rady Kontroli, a to drugie traktuje "państwo niemieckie" raczej jako twór przeszły. Samo jednak stwierdzenie faktu ograniczenia zakresu terytorialnego pojęcia "Niemcy" do obszaru podległego kompetencji Rady Kontroli (granice poczdamskie Niemiec) nie musi jeszcze oznaczać upadku państwa niemieckiego jako podmiotu prawa międzynarodowego. Działaność prawodawcza Sprzymierzonych jest tu niejednoznaczna; brak w każdym razie jednoznacznego aktu prawnego Sprzymierzonych, w którym - podobnie jak to miało miejsce na płaszczyźnie wewnątrzprawnej w ustawie nr 46 z 25 lutego 1947 r. o likwidacji państwa pruskiego¹³⁵ - stwierdzono by nieistnienie państwa niemieckiego i uregulowano by skutki prawne nieistnienia tego państwa w sferze międzynarodowoprawnej.

Odpowiedzi na pytanie dotyczące niemieckiej państwowości w latach 194-5-1949 poszukiwać należy raczej w praktyce państw. Akty prawne Sprzymierzonych mogą stanowić tylko jedną z okoliczności w procesie ustalania praktyki państw. Wskazać w związku z tym należy na kilka aktów prawnych Administracji wojskowej stref okupacyjnych, które - jak się wydaje - wychodzą z założenia nieistnienia państwa niemieckiego. Interesująca zwłaszcza jest ustawa nr 19 "o dysponowaniu mieniem, znajdującym się w strefie okupacyjnej

¹³⁴ OGCCG, nr I, z 29 X 1945.

¹³⁵ OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 262.

Stanów Zjednoczonych i w sektorze Berlina Stanów Zjednoczonych, które należało do byłej Rzeszy Niemieckiej i do byłych państw niemieckich, krajów (Länder) lub prowincji (łącznie z państwem pruskim)", obowiązująca od 20 kwietnia 1949 roku¹³⁶. W tytule tej ustawy mówi się wyraźnie o "byłej Rzeszy Niemieckiej" (*the Former German Reich*) i stawia się ją na jednej płaszczyźnie ze zlikwidowanym państwem pruskim. Szczególnie zaś interesujące jest brzmienie artykułu IV punkt 4 tej ustawy:

"4. Z zastrzeżeniem postanowień artykułu VII litera 11 niniejszej ustawy, mienie .Rzeszy skonfiskowane na mocy artykułu I, składające się z (...) przekazuje się w powiernictwo krajowi, w którym to mienie jest usytuowane (lub, jeżeli jest usytuowane w sektorze Berlina Stanów Zjednoczonych - miastu Berlinowi), jako powiernikowi w stosunku do państwa niemieckiego nadrzędnego nad krajami (Länder), które zostanie uznane przez Administrację Wojskową Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa i Francji. Istniejące obecnie uregulowania, dotyczące posiadania, zarządzania i używania określonego w tym punkcie mienia, obowiązują w okresie trwania powiernictwa, (...). O ile ciało ustawodawcze takiego państwa niemieckiego, które ma by uznane, określi wyraźnie mienie oznaczone w tym punkcie, zostanie ono ostatecznie przekazane temu państwu niemieckiemu, o ile Administracja Wojskowa wyrazi na to zgodę. Stosunek powierniczy odnośnie do mienia, które stosownie do powyższego - nie zostanie wyraźnie określone lub w odniesieniu do którego, w ciągu roku od powstania państwa niemieckiego, nie zostanie udzielona zgoda, kończy się z tym momentem, i kraj, w którym mienie jest usytuowane (miasto Berlin, w przypadku, jeżeli znajduje się ono w sektorze Berlina Stanów Zjednoczonych) nabywa pełną jego własność"¹³⁷.

¹³⁶ MGG (U.S.) Issue N, 16 VI 1949, s. 9 i nast. (Law No 19 Disposing of Properties in the United States Zone of Occupation and the United States Sector of Berlin having belonged to the former German Reich and to the former German States, Laender or Provinces (including the State of Prussia)).

¹³⁷ „4. Subject to the provisions contained in Article VII, paragraph 11 hereof, Reich property seized under Article I hereof which consisted of (...) is hereby transferred to the land in which such property is situated (or, if situated in the United States Sector of Berlin, to the City of Berlin), as trustee, in trust for such German State above the Laender as may be recognized by the US, UK and French Military Governments. During the period of trusteeship, presently existing arrangements regarding the possession, management and

Z artykułu tego, regulującego niektóre sprawy majątkowe "byłej Rzeszy Niemieckiej" wynika kilka interesujących wniosków:

po pierwsze - z treści tego artykułu wynika, że pełnym dysponentem (właścicielem) mienia była Administracja Wojskowa i nie istniał żaden podmiot "niezdolny chwilowo do działań prawnych", którego prawo własności byłoby tylko zamrożone; to Administracja Wojskowa decydowała o przekazaniu mienia krajom "w powiernictwo" i o ostatecznym przekazaniu własności tego mienia przyszłemu państwu niemieckiemu lub krajom;

po drugie - wyraźnie mówi się o "powstaniu państwa niemieckiego" (*the creation of the German State*), które ma być dopiero uznane przez mocarstwa zachodnie, a nie - na przykład - "o odzyskaniu zdolności do działań prawnych"; chodzi tu naturalnie o mającą powstać kilka miesięcy później (ustawa weszła w życie 20 kwietnia 1949 r.) Republikę Federalną Niemiec, której tytuł własności w stosunku do mienia "byłej Rzeszy Niemieckiej" wynika z aktu prawnego Sprzymierzonych (tu: Amerykańskiej Administracji Wojskowej), a nie z ciągłości podmiotowości międzynarodowo-prawnej państwa niemieckiego¹³⁸.

Podobne postanowienia zawiera obowiązujące we francuskiej strefie okupacyjnej rozporządzenie nr 217 z 3 czerwca 1949 r. o przekazaniu mienia, znajdującego się we francuskiej strefie

use of the properties described in this paragraph will be continued (...). Such of the property described in this paragraph as may be designated by the legislative body of such German State as may be recognized shall, subject to the approval of Military Government, be finally transferred to that German State. As to property not so designated and property the transfer of which is not so approved within one year after the creation of the German State herein referred to, the trust shall terminate at that time, and the Land in which it is located (or, if located in the United States Sector of Berlin, the City of Berlin), shall have full ownership thereof".

¹³⁸ Również w artykule V punkt 7 tej ustawy używa się terminu "byłe państwo niemieckie" (*the former German State*).

okupacyjnej lub we francuskim sektorze Berlina, które należało do byłej Rzeszy Niemieckiej (*a l'ancien Reich Allemand*) i do byłych krajów niemieckich (krajów lub prowincji, łącznie z państwem pruskim)¹³⁹. Rozporządzenie to jest w swojej wymowie nawet bardziej jednoznaczne niż ustawa Amerykańskiej Administracji Wojskowej: kilkakrotnie używany jest termin "była Rzesza Niemiecka" (artykuł I, 5, 10); mówi się o "utworzeniu państwa niemieckiego" (artykuł 3, 9), a do tego czasu o tymczasowym "zarządzie" mieniem przez kraje (artykuł 3). Kilka jeszcze innych aktów prawnych, regulujących sprawy majątkowe, wychodzi z założenia braku niemieckiego państwa. Obowiązująca w brytyjskiej strefie okupacyjnej ustawa nr 75 z 10 listopada 1948 r. o reorganizacji niemieckiego węglowego przemysłu wydobywczego, przemysłu hutniczego i stalowego¹⁴⁰, w artykule VI - "Udziały byłej Rzeszy i byłego państwa pruskiego" (*Former Reich and Prussian State Interests*) - punkt 21, stwierdzała:

"Przedsiębiorstwa i wierzytelności byłej Rzeszy i byłego państwa pruskiego podpadają pod postanowienia niniejszej ustawy. Udziały byłej Rzeszy i byłego państwa pruskiego w towarzystwach, utworzonych odpowiednio do niniejszej ustawy, będą reprezentowane przez powierników określonych w artykułach II i III"¹⁴¹.

Podobne postanowienia zawierała analogiczna ustawa nr 75 obowiązująca w amerykańskiej strefie okupacyjnej¹⁴²; z takiego też założenia wychodziło rozporządzenie nr 236 (opublikowane 20 września 1949 r.) o przejęciu mienia przeznaczonego do

¹³⁹ JO, nr 277, z 10 VI 1949, s. 2043 i nast.

¹⁴⁰ MG, nr 27, s. 1029.

¹⁴¹ "Article VI (Former Reich and Prussian Interests) 21. Enterprises and holdings of the former Reich and Prussian State shall be subject to the provisions of this Law. Interests of the former Reich and Prussian State in companies formed pursuant to this law shall be represented by the Trustees referred to in Articles II and III hereof".

¹⁴² MGG (U.S.) Issue L, z 16 XII 1948, s. 25.

rozpowszechniania lub wyświetlania filmów, znajdującego się na francuskim obszarze okupowanym, które należało do byłej Rzeszy (*à l'ancien Reich*)¹⁴³.

7. Zakończenie

Nie ma żadnych podstaw, aby uważać, że mocarstwa sprzymierzone chciały zagwarantować terytorium niemieckie według stanu z 31 grudnia 1937 r.; rezygnacja z aneksji nie oznaczała nienaruszalności niemieckiego terytorium. Wręcz przeciwnie, stanowisko mocarstw sprzymierzonych nie pozostawiało wątpliwości co do tego, że zamierzają one na Wschodzie znacznie uszczuplić niemieckie terytorium. Klauzule, zawarte we wspólnych dokumentach sprzymierzonych w latach 1944-1945, traktowały obszar Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r. jako termin techniczny na oznaczenie obszaru, którym zamierzają rozporządzać. Decyzje poczdamskie sprowadziły obszar "Niemiec jako całości" do terytorium podległego kompetencji Rady Kontroli.

Umowa poczdamska ograniczyła terytorialny zakres pojęcia "Niemcy jako całość" do obszaru okupowanego, podległego kompetencji Rady Kontroli. Potwierdzają to akty prawne Rady Kontroli, regulujące sprawy dotyczące "Niemiec jako całości", których terytorialny zakres obowiązywania rozciągał się wyłącznie na obszary okupowane. W aktach prawnych Rady Kontroli pojęcie "Niemcy" lub "terytoria niemieckie" utożsamiane jest z jej zakresem kompetencji.

Podobnie zakres terytorialnego obowiązywania aktów Administracji wojskowej poszczególnych mocarstw sprzymierzonych w ich strefach okupacyjnych rozciągał się jedynie na obszar tych stref i (w pewnych przypadkach) na odpowiednie sektory Berlina.

¹⁴³ JO, nr 305, z 20 IX 1949, s. 2160 i nast.

Występujące incydentalnie w aktach prawnych Rady Kontroli oraz Administracji Wojskowej poszczególnych stref okupacyjnych klauzule, nawiązujące do granic lub obszaru Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r., interpretować należy uwzględniając następujące czynniki:

- główną przesłanką, jaką kierowały się mocarstwa sprzymierzone wprowadzając takie klauzule, było wskazanie na nielegalność aneksji dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 roku;
- klauzula ta wprowadzona jest do aktów prawnych jako łącznik nawiązujący do określonego stanu faktycznego (obszaru) o charakterze przeszłym, w celu rozwiązania konkretnych problemów (np. ustalenia mienia zrabowanego przez Niemcy Narodom Zjednoczonym, określenia niemieckiej przynależności państwowej pewnych kategorii osób, oznaczenia określonych wierzytelności, kredytów w celu przejęcia nad nimi kontroli bądź ich konfiskaty, itp.);
- większość aktów prawnych zawierających te klauzule przygotowanych zostało przez mocarstwa sprzymierzone jeszcze w 1944 r.; tym samym nie mogły one uwzględniać poczdamskich decyzji terytorialnych; o ile więc nie miały one incydentalnego znaczenia w konkretnych sprawach, o tyle pozbawione były skutków prawnych w odniesieniu do obszarów znajdujących się poza zakresem terytorialnej kompetencji Rady Kontroli¹⁴⁴.

Klauzule te nie gwarantowały więc ani niemieckiego obszaru państwowego w granicach z 31 grudnia 1937 r.¹⁴⁵, ani tym bardziej

¹⁴⁴ Por. K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski ...*, s. 185, 186.

¹⁴⁵ Por. S. Krülle: *Die völkerrechtlichen Aspekte ...*, s. 94.

klauzule te nie mogły być wyrazem (czy dowodem) trwania państwowości niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 roku¹⁴⁶.

Pojęcie "Niemcy" lub "terytorium niemieckie" utożsamiane było przez mocarstwa sprzymierzone (w aspekcie terytorialnym) wyłącznie z terytorialnym zakresem kompetencji Rady Kontroli. Stąd też wszelka dyskusja na temat państwowości niemieckiej w latach 1945-1949 (i później) ograniczona jest terytorialnie do poczdamskich granic Niemiec. Samo uszczuplenie terytorium niemieckiego przez mocarstwa sprzymierzone nie musiało świadczyć o upadku państwa niemieckiego jako podmiotu prawa międzynarodowego. Nie istniał natomiast żaden akt prawny mocarstw sprzymierzonych, który jednoznacznie stwierdzałby fakt upadku państwa niemieckiego i który regulowałby skutki prawne upadku tego państwa; akty prawne mocarstw sprzymierzonych posługiwały się terminologią wieloznaczną, dopuszczającą różnorodną interpretację co do ich stosunku do problemu państwowości niemieckiej. Stąd też mogą one być traktowane tylko jako jedna z przesłanek ustalenia praktyki międzynarodowej, dotyczącej tego problemu, wskazać w związku z tym można na kilka aktów prawnych mocarstw zachodnich z okresu bezpośrednio poprzedzającego utworzenie Republiki Federalnej Niemiec, w których jednoznacznie wychodzi się z założenia nieistnienia państwa niemieckiego i braku ciągłości prawnej między Rzeszą Niemiecką a mającym powstać państwem niemieckim (RFN).

Dyskusja wokół państwowości niemieckiej ma dla polskiego tytułu prawnego do Ziem Zachodnich i Północnych znaczenie wtórne. Pierwszorzędne znaczenie natomiast ma ostateczność i legalność polskiego tytułu prawnego, wynikającego z Umowy poczdamskiej. Wydaje się, że analiza aktów prawnych Rady Kontroli oraz aktów Administracji Wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych

¹⁴⁶ D. Blumenwitz: *Inhalt und völkerrechtliche Grenzen der "Rechte und Verantwortlichkeiten" der Vier Mächte (w:) Staatliche Kontinuität ...*, s. 51 i nast.; tenże: *Die territorialen Folgen des Zweiten Weltkrieges für Deutschland...*

dostarcza kolejnego, cennego - dotychczas w doktrynie polskiej niedocenianego - dowodu, na rzecz ostateczności poczdamskiej decyzji terytorialnej w sprawie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej.

2.2. J. Barcz, Zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*)

(w:) Następstwa upadku Rzeszy Niemieckiej. Materiały z konferencji naukowych Ogólnopolskiego Zespołu Niemcoznawczego organizowanych w 1985 i 1986 roku. Red. naukowa St. Sulowski, Warszawa 1987 (strony 45-68).

Zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*) dotyczy bezpośrednio podstawowych interesów Polski. Za pomocą bowiem tej koncepcji Republika Federalna Niemiec zmierza do podważenia ostatecznego międzynarodowo-prawnego charakteru polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, do zakwestionowania prawnego tytułu Polski do ziem zachodnich i północnych. Koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju jest jednym z podstawowych środków prawnych, służących RFN do kwestionowania legalności obecnego polityczno-terytorialnego stanu rzeczy w Europie; tym samym dotyczy ona również zasadniczych problemów bezpieczeństwa europejskiego.

W myśl tzw. pozycji prawnej RFN, porządek terytorialno-polityczny w Europie, który wytworzył się w wyniku rozpętanej i przegranej przez Niemcy agresywnej wojny oraz w wyniku rozwoju sytuacji w okresie powojennym (poczdamski porządek pokojowy) jest sprzeczny z prawem międzynarodowym. Europejski porządek pokojowy (*Friedensordnung*) zostanie - w myśl wizji zachodnioniemieckiej - stworzony w sensie ostatecznym i prawnym dopiero wtedy, gdy "naród niemiecki odzyska swoje jedność", a przyszłe zjednoczone Niemcy ustalą swoje granice. Tak więc dopiero "przyszłe zjednoczone Niemcy" będą miały legitymację do zawarcia traktatu pokoju, w którym ustalone zostaną ostateczne granice. Pojęcie "europejskiego porządku pokojowego" w myśl tzw. pozycji prawnej

RFN stanowi więc zaprzeczenie poczdamskiego porządku europejskiego¹.

"Pozycja prawna" RFN opiera się na fałszywej interpretacji Umowy poczdamskiej; zakłada ona, że Polska i Związek Radziecki otrzymały "byłe niemieckie obszary wschodnie" jedynie do "tymczasowej administracji", a ostateczne ustalenie granic odłożone zostało do "traktatu pokojowego". Tym samym "pozycja prawna" RFN całkowicie ignoruje wiele istotnych decyzji mocarstw sprzymierzonych, zawartych w Umowie poczdamskiej, świadczących o ostatecznym charakterze podjętych tam decyzji terytorialnych.

Koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju powiązana jest bezpośrednio prawie ze wszystkimi kwestiami natury międzynarodowo-prawnej, budzącymi szczególne kontrowersje w stosunkach między RFN a państwami socjalistycznymi; powiązana jest ona z zakresem terytorialnym i przedmiotowym tzw. praw i odpowiedzialności czterech mocarstw, podmiotowości państwa niemieckiego po 1945 r., wreszcie z problemem interpretacji układów normalizacyjnych RFN z państwami socjalistycznymi.

Wobec nasilających się tendencji rewizjonistycznych w RFN i coraz bardziej jednoznacznego przejmowania "pozycji prawnej" przez oficjalną politykę rządu federalnego, nie można ominąć problemu instrumentalnego wykorzystywania tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju w polityce zagranicznej RFN. Jak bowiem oświadczył H. Waffenschmidt, parlamentarny sekretarz stanu w bońskim ministerstwie spraw wewnętrznych - "Zdecydowane

¹ Por. Referat W. Schäuble, szefa Urzędu kanclerskiego, wygłoszony 15 czerwca 1985 r. nt. *Deutschlandpolitik in fünften Jahrzehnt der Teilung* (w:) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung z 20 czerwca 1985 r., nr 70, s. 589 i nast. (dalej: Bulletin).

obstawanie przy zastrzeżeniu związanym z traktatem pokoju jest dla rządu federalnego niezbywalną podstawą jego polityki wschodniej."².

1. Zasadnicze elementy polskiej pozycji prawnej

Niemcy, rozpętlając drugą wojnę światową, same pozbawiły się ochrony obowiązującego wówczas prawa międzynarodowego (por. tzw. Pakt Brianda-Kellogga z 27 sierpnia 1928 r.). Sprzymierzeni, prowadząc przeciw Niemcom wojnę legalną., mogli - po całkowitym pokonaniu Niemiec i ich bezwarunkowej kapitulacji - podjąć wszelkie działania, z aneksją terytorium niemieckiego włącznie³. Mocarstwa sprzymierzone nie dokonały co prawda aneksji Niemiec (o czym mówi deklaracja z 5 czerwca 1945 r. dotycząca "klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy"), podjęły jednak wiele działań, mających zagwarantować pokój i bezpieczeństwo europejskie i zapobiec ponownej agresji niemieckiej. Działania te obejmowały między innymi przejęcie władzy najwyższej nad Niemcami.

Podejmowane kroki były legalne, tzn. zgodne z prawem międzynarodowym. Przejęcie przez mocarstwa sprzymierzone władzy najwyższej nad Niemcami obejmowało kompetencję do regulowania wszelkich spraw, również do ustanowienia nowych granic Niemiec. Stwierdzono to jednoznacznie we wspomnianej wyżej deklaracji z 5 czerwca 1945 r.: "Rządy (...) określę później granice Niemiec albo której bądź ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów będących obecnie częścią terytorium niemieckiego."⁴. Mocarstwa sprzymierzone nie zamierzały co prawda anektować Niemiec, ale jednocześnie nie gwarantowały ich integralności terytorialnej. Treść dokumentów poprzedzających

² *Grundsätze und Schwerpunkte der Vertriebenenpolitik*. Przemówienie wygłoszone 8 września 1985 r. Bulletin z 12 września 1985 r., nr 96, s. 841.

³ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 94 i nast.

⁴ L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*. Warszawa 1960, t. III, s. 135 i nast.

deklarację z 5 czerwca 1945 r. (por. umowa jałtańska z 11 lutego 1945 r.), a również sama deklaracja nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że zamierzano dokonać zmian granic Niemiec, głównie na wschodzie.

W odniesieniu do wschodniej granicy Niemiec a zachodniej granicy Polski decyzję taką mocarstwa sprzymierzone podjęły w umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., do czego posiadały pełne legitymację. Dla Polski tytułem prawnym granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, a tym samym tytułem prawnym przejęcia ziem zachodnich i północnych jest więc Umowa poczdamska⁵. Tytuł ten całkowicie odpowiada normom prawa międzynarodowego. Zgoda Niemiec na tę granicę, uwzględniając ich sytuację prawną jako państwa agresora, nie była w ogóle potrzebna; jak wskazano - pełne kompetencję do podjęcia takiej decyzji posiadały mocarstwa sprzymierzone. Niemcy (lub ich następcy prawni) musiały (i muszą) taką decyzję sprzymierzonych zaakceptować, przyjąć do wiadomości.

Prawo międzynarodowe zakazuje - generalnie - formułowania w umowach międzynarodowych zobowiązań w odniesieniu do państw trzecich (nie będących stroną umowy) bez ich zgody (por. art. 34 i 35 konwencji wiedeńskiej z 23 maja 1969 r. o prawie umów międzynarodowych). Zakaz ten nie odnosi się jednak do agresora - państwa, które rozpętało wojnę. Po pokonaniu agresora państwa mogą - w umowie międzynarodowej określić jego obowiązki (w tym również zmiany terytorialne, tak aby zabezpieczyć się przed powtórnią agresją i zagwarantować pokój). Istnienie takiej zwyczajowej normy prawa międzynarodowego jest powszechnie uznane⁶ (znalazła ona wyraz w art. 75 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych). Również zasady międzynarodowego prawa traktatowego nie stanowiły więc dla

⁵ A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1960.

⁶ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1973, s. 601 i 620.

mocarstw sprzymierzonych żadnej przeszkody w podjęciu w odniesieniu do Niemiec takich kroków jakie uważały za stosowne (w tym również uszczuplenie ich terytorium) w celu zagwarantowania przyszłego pokoju. Stanowisko takie potwierdzają art. 53 i 107 Karty NZ (tzw. klauzule państw nieprzyjacielskich), wyłączające decyzje sprzymierzonych w odniesieniu do Niemiec spod postanowień Karty.

Wschodnie granice Niemiec określone zostały wraz z ustanowieniem w Umowie poczdamskiej polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Nie ma żadnych podstaw prawnych aby uważać, że mocarstwa sprzymierzone chciały zagwarantować terytorium niemieckie według stanu z 31 grudnia 1937 r. (po uznaniu za nielegalne i nieistniejące aneksji dokonanych przez III Rzeszę po tej dacie)⁷. Wręcz przeciwnie, stanowisko mocarstw sprzymierzonych nie pozostawiało wątpliwości co do tego, że zamierzają one znacznie uszczuplić niemieckie terytorium na wschodzie.

Co prawda niektóre akty mocarstw sprzymierzonych nawiązują do "niemieckich granic istniejących 31 grudnia 1937 r." lub "Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r.". Mówi o nich § I Protokołu o strefach okupacyjnych w Niemczech i o zarządzie Wielkiego Berlina z 1944 r., deklaracja z 5 czerwca 1945 r. dotycząca klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy (art. 2d), deklaracja z 5 czerwca 1945 r. w sprawie stref okupacyjnych w Niemczech, wiele aktów prawnych wydanych przez administracje wojskowe w poszczególnych strefach okupacyjnych⁸. Klauzule takie, zawarte w dokumentach sprzymierzonych z lat 1944-1945, traktowały obszar Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r. jako *terminus technicus* na oznaczanie obszaru, którym zamierzają rozporządzać. Wniosek ten

⁷ Problem nielegalności aneksji dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 r. nie budzi w zasadzie kontrowersji - por. J. A. Frowein, *Legal Problems of the German Ostpolitik*, *International and Comparative Law Quarterly* 1974 (23), s. 108, 113.

⁸ Szerzej: J. Barcz, *Pojęcie "Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r." w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949*. Referat wygłoszony w maju 1985 r. podczas konferencji zorganizowanej przez IBPS.

potwierdza dyskusja jaka miała miejsce między Churchillem, Trumanem i Stalinem podczas Konferencji poczdamskiej, 18 lipca 1945 r.⁹. W toku dalszych obrad trzy mocarstwa rozporządziły obszarami wschodnimi, przekazując je m.in. Polsce. Dowodzi tego jednoznacznie dyskusja z 31 lipca 1945 r., w toku której zdecydowano o wyłączeniu obszarów przekazanych Polsce spod kompetencji Rady Kontroli (stwierdzono, iż nie jest potrzebne aby Polacy mieli tam swego przedstawiciela), a "o zmianie granic Polski" postanowiono zawiadomić Francję.

Występujące incydentalnie w aktach prawnych Rady Kontroli oraz administracji wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych w latach 1945-1949 klauzule, nawiązujące do granic lub obszaru Niemiec z 31 grudnia 1937 r., interpretować należy uwzględniając następujące czynniki:

- 1) Główną przesłanką jaką kierowały się mocarstwa sprzymierzone wprowadzając takie klauzule, było wskazanie na nielegalność aneksji dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 r.;
- 2) Klauzule takie wprowadzone były do aktów prawnych jako łącznik nawiązujący do określonego stanu faktycznego (obszaru) o charakterze przeszłym, w celu rozwiązania szczegółowych problemów (np. ustalenia mienia zrabowanego przez Niemcy Narodom Zjednoczonym, określenia niemieckiej przynależności państwowej pewnych kategorii osób, oznaczenia określonych wierzytelności, kredytów itp., w celu przejęcia nad nimi kontroli bądź konfiskaty;
- 3) Większość aktów prawnych zawierających te klauzule przygotowanych zostało przez mocarstwa sprzymierzone jeszcze w 1944 r.; tym samym nie mogły one uwzględniać

⁹ J. Kokot, *Kwestia niemiecka w ćwierć wieku po bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1970, s. 68 i nast.

poczdamskich decyzji terytorialnych - o ile więc nie miały incydentalnego znaczenia w konkretnych sprawach, pozbawione były skutków prawnych w odniesieniu do obszarów znajdujących się poza zakresem terytorialnej kompetencji Rady Kontroli¹⁰.

Klauzule te nie gwarantowały więc ani obszaru niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r.¹¹, ani, tym bardziej, nie mogły być wyrazem (czy dowodem) trwania państwowości niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.¹².

W Umowie poczdamskiej mocarstwa sprzymierzone dopełniły więc zapowiedziane wcześniej uszczuplenie terytorium niemieckiego na rzecz Polski. Jednocześnie, terytoria przekazane Polsce wyłączone zostały spod kompetencji Rady Kontroli i z "radzieckiej strefy okupacyjnej". Jest to niezmiernie istotne, bowiem za terytorium Niemiec mocarstwa sprzymierzone uważały obszary czterech stref okupacyjnych i Wielkiego Berlina¹³. Tylko te obszary objęte były kompetencją Rady Kontroli, tylko tych obszarów dotyczyły postanowienia Umowy poczdamskiej o zobowiązaniach reparacyjnych, formułujące polityczne i gospodarcze zasady "mające służyć za podstawę do traktowania Niemiec"¹⁴. Tak więc Umowa poczdamska ograniczyła terytorialny zakres pojęcia "Niemcy jako całość" do obszaru okupowanego, podległego kompetencji Rady Kontroli. Potwierdzają to szczegółowe akty Rady Kontroli, regulujące sprawy "Niemiec jako całości", których terytorialny zakres obowią-

¹⁰ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski ...*, s. 185, 186.

¹¹ Tak: S. Krülle, *Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neisse-Problems*, Berlin 1970, s. 94.

¹² Tak: D. Blumenwitz, *Inhalt und völkerrechtliche Grenzen der "Rechte und Verantwortlichkeiten" der Vier Mächte. W: Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands*, Bonn 1983, s. 31 i nast.

¹³ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski ...*, s. 185.

¹⁴ J. Kokot, *Logika Poczdamu*, Katowice 1961, s. 50.

zywania rozciągał się wyłącznie na obszary okupowane. W aktach prawnych Rady Kontroli termin "Niemcy" lub "terytoria niemieckie" utożsamiany jest z terytorialnym zakresem jej kompetencji. Podobnie zakres terytorialnego obowiązywania aktów administracji wojskowych poszczególnych mocarstw sprzymierzonych w ich strefach okupacyjnych rozciągał się jedynie na obszar tych stref i (w pewnych przypadkach) na odpowiednie sektory Berlina¹⁵.

Zawarte w rozdziale IX Umowy poczdamskiej stwierdzenia, że "z ostateczne delimitacją (*the final delimitation*) zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej (*await the peace settlement*)" oraz że nie uprzedzono "ostatecznego określenia (*final determination*) zachodniej granicy Polski", nie naruszają konstytucyjnego charakteru poczdamskiej decyzji co do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Spotykany w literaturze prawa międzynarodowego podział procesu kształtowania granicy na trzy etapy (decyzja polityczna, delimitacja, demarkacja) jest podziałem mało przejrzystym i nie dającym jednoznacznej odpowiedzi na funkcję poszczególnych etapów z punktu widzenia prawa międzynarodowego¹⁶. Prowadził on też do rozbieżności w literaturze polskiej co do prawnej kwalifikacji Umowy poczdamskiej i Układu zgorzeleckiego¹⁷. Stąd też znacznie precyzyjniejszy jest - zaproponowany w polskiej literaturze przez J. Tyranowskiego - podział aktów dotyczących granicy na akty ustanawiające granice i akty dopełniające ustanowienie granicy¹⁸. Akt ustanowienia granicy oznacza ustalenie tytułu prawnego do teryto-

¹⁵ J. Barcz, *Pojęcie "Niemcy w granicach" z 31 grudnia 1937 r. ...*.

¹⁶ J. Tyranowski, *Ustanowienie granicy państwowej w świetle prawa międzynarodowego*, Przegląd Zachodni 1983, nr 5/6, s. 11.

¹⁷ Por. J. Symonides, *Nienaruszalność granic i integralność terytorialna w układach Polska-NRD i Polska-RFN*, Sprawy Międzynarodowe 1981, nr 1, s. 19.

¹⁸ *Ustanowienie granicy państwowej ...*, s. 13/14.

rium, rozstrzygnięcie co do zwierzchnictwa terytorialnego Natomiast wszystkie pozostałe działania mają charakter aktów dopełniających (wykonawczych) w stosunku do ustanowienia granicy¹⁹. Do takich aktów wykonawczych należy w szczególności delimitacja i demarkacja granicy państwowej. Przy czym delimitacja granicy państwowej oznacza ustalenie jej przebiegu - na przykład szczegółowe opisanie w umowie międzynarodowej²⁰ i zakłada uprzednie uznanie legalności i ostateczności dokonywanych zmian i nabytków terytorialnych²¹. Z kolei demarkacja granicy państwowej oznacza szczegółowe jej wytyczenie i oznakowanie w terenie - zwykle przez specjalnie powołane komisję mieszane.

Wiele decyzji mocarstw sprzymierzonych zawartych w Umowie poczdamskiej i innych aktach, takich jak:

- decyzja co do przesiedlenia ludności niemieckiej na podstawie rozdz. XIII Umowy poczdamskiej,
- określenie w rozdz. IX obszarów przekazanych Polsce jako "byłe terytoria niemieckie",
- wyłączenie tych obszarów z radzieckiej strefy okupacyjnej oraz spod kompetencji Rady Kontroli,
- rozciągnięcie nad tymi obszarami "administracji Państwa Polskiego" równoznacznej w praktyce z rozciągnięciem przez Polskę suwerenności na te obszary,

¹⁹ Tamże, s. 13/14.

²⁰ *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 59.

²¹ J. Kokot, *Delimitacje*, Opole 1970, s. 25.

pozwała stwierdzić, że Umowa poczdamska była aktem ustanawiającym polską granicę zachodnią, tzn. aktem uzasadniającym tytuł prawny Polski do tej granicy i do ziem zachodnich i północnych.

W Umowie poczdamskiej mocarstwa sprzymierzone przeniosły na Polskę określone uprawnienia, m.in. o charakterze terytorialnym. W tym więc zakresie Umowa poczdamska jest tzw. umową na korzyść państwa trzeciego (*pactum in tertii favorem*) - Polski. Polska wyraziła zgodę na odpowiednie postanowienia Umowy poczdamskiej, "uczyniła zadość warunkom wykonania umowy" (por. art. 36 i 37 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych) przejmując ziemie zachodnie i północne, uwzględniając postanowienia Umowy poczdamskiej w swoim prawie wewnętrznym oraz przeprowadzając przesiedlenie ludności niemieckiej²². Tym samym postanowienia Umowy poczdamskiej nabrały charakteru nieodwołalnego, niepodlegającego zmianie "bez zgody państwa trzeciego" - Polski²³.

Takie stanowisko Polski pociąga za sobą istotne skutki prawne:

- od samego początku – tj. od zawarcia Umowy poczdamskiej Polska posiadała pełnię praw suwerennych na ziemiach zachodnich i północnych,
- mocarstwa sprzymierzono utraciły prawo do dysponowania przekazanymi Polsce uprawnieniami (tu: co do terytorium),
- wszelkie późniejsze próby cofnięcia bądź "odinterpretowania" przyznanych Polsce uprawnień co do terytoriów pozostają bez znaczenia prawnego,

²² J. Kokot, *Logika Poczdamu ...*, s. 26/27.

²³ A. Klafkowski, *Umowa poczdamska a sprawy polskie 1945-1970*, Poznań 1970, s. 151 i nast.

- Polska miała (i ma nadal) roszczenie do mocarstw sprzymierzonych o respektowanie wykonania odpowiednich postanowień Umowy poczdamskiej.

2. Krytyczna analiza niektórych argumentów zachodnioniemieckich dotyczących tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokojowym

Jeżeli uwzględnimy wymienione wyżej argumenty, to musimy dojść do wniosku zasadniczego, iż decyzja konstytutywna, ustanawiająca polską granicę zachodnią, zapadła w Umowie poczdamskiej. Zawarte w rozdziale IX zastrzeżenia "ostatecznej delimitacji" i "ostatecznego określenia" w niczym nie naruszały konstytutywnego charakteru samej decyzji poczdamskiej co do polskiej granicy zachodniej. Z tego punktu widzenia dyskusja²⁴ dotycząca pojęcia "*peace settlement*" i jego ewentualnego przeciwstawienia pojęciu "traktatu pokojowego" ma znaczenie wtórne dla polskiego tytułu prawnego, choć naturalnie należy dostrzegać tendencyjne błędy w tłumaczeniu pojęcia "*peace settlement*"²⁵, mające na celu uzasadnienie koncepcji podważającej polski tytuł prawny²⁶. Dla polskiego tytułu prawnego istotne jest, iż nawet gdyby zawarto z Niemcami (lub dwoma państwami niemieckimi) traktat pokojowy, to i tak jego postanowienia miałyby jedynie deklaratoryjne znaczenie w odniesieniu do decyzji poczdamskiej²⁷. Zauważyć należy, że samo pojęcie "*peace settlement*" (regulacja pokojowa) jest bardzo elastyczne. K.

²⁴ Por. na przykład Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982, s. 31.

²⁵ Tamże.

²⁶ Por. na przykład; J.A. Frowein, *Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins*. W: *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin-New York 1983, s. 31; C. Arndt, *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, Bonn 1982, s. 160 i nast.

²⁷ Por. A. Klafkowski, *Umowa poczdamska a sprawy polskie...*, s. 174 i nast.

Skubiszewski określa je następująco: "*Peace settlement* czyli załatwianie pokojowe albo uregulowanie lub rozstrzygnięcie pokojowe jest pojęciem szerszym od traktatu pokoju, ponieważ obejmuje całość zabiegów i czynności, łącznie z konferencją pokojową, prowadzącą do zawarcia traktatu. Jest to również pojęcie bardziej elastyczne, gdyż może oznaczać regulację, która niekoniecznie znajduje się w formalnym traktacie pokoju. Jednak dokumenty dyplomatyczne posługujące się terminem *peace settlement* najczęściej implikują zawarcie traktatu pokoju."

²⁸.

Tak więc uważam, że argumentacja na rzecz polskiego tytułu prawnego, dotyczącego granicy na Odrze i Nysie łużyckiej nie powinna koncentrować się na przeciwstawianiu *peace settlement* pojęciu "traktatu pokoju", ponieważ - z jednej strony - *peace settlement* może zawierać w sobie zawarcie traktatu pokoju (jako najbardziej regularnego sposobu zakończenia stanu wojny²⁹), z drugiej zaś strony - zakończenie stanu wojny między Niemcami a Narodami Zjednoczonymi czy to w drodze traktatu pokoju, czy też przy pomocy innego sposobu (w ramach *peace settlement*) w niczym nie mogło naruszyć konstytucyjnego charakteru terytorialnych decyzji poczdamskich.

Nie mogąc doczekać się uregulowania spraw związanych z zakończeniem stanu wojny z Niemcami w drodze traktatu pokoju (choć, jak wiadomo, traktat taki był przygotowywany) zainteresowane państwa posłużyły się innymi środkami w ramach *peace settlement*: stan wojny zniesiono na mocy deklaracji jednostronnych, szereg konkretnych problemów uregulowano w drodze umów międzynarodowych nie mających charakteru traktatu pokoju³⁰. Co się tyczy polskiej granicy zachodniej, to regulacje

²⁸ *Zachodnia granica Polski...*, s. 265.

²⁹ Tamże, s. 264/265.

³⁰ Tamże, s. 266 i nast.

międzynarodowo-prawne przyjęte w tej mierze z NRD - jednym z państw-sukcesorów Rzeszy Niemieckiej, mają jednoznacznie charakter wykonawczy w stosunku do postanowień terytorialnych Umowy poczdamskiej (są aktami dopełniającymi ustalenie polskiej granicy zachodniej). Układ z 6 lipca 1950 r. "o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej" oraz akt z 27 stycznia 1951 r. "o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami" spełniają wszelkie cechy czynności wykonawczych (delimitacji granicy i jej demarkacji), stosownie do konstytutywnej decyzji Umowy poczdamskiej i praktyki państw. Także treść układu podpisanego 7 grudnia 1970 r. z drugim państwem niemieckim - RFN, w którym państwo to uznało granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że granica na Odrze i Nysie Łużyckiej ustanowiona została w Umowie poczdamskiej, a sam układ ma w tym zakresie znaczenie deklaratoryjne³¹.

W literaturze zachodnioniemieckiej³² podkreśla się, iż początkowo również Polska i Związek Radziecki respektowały wynikający z "zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju" prowizoryczny charakter terytorialnych decyzji poczdamskich. Dowodem tego ma być Układ polsko-radziecki z 16 sierpnia 1945 r. "o polsko-radzieckiej granicy państwowej"³³. W art. I tego układu Polska i Związek Radziecki - "zgodnie z decyzją Konferencji Krymskiej" - ustaliły "granicę państwową między Rzeczpospolitą i Związkiem SRR wzdłuż „linii Curzona” z odchyleniami od niej na rzecz Polski w niektórych rejonach od pięciu do ośmiu kilometrów". W art. 2 opisano szczegółowo ten odcinek granicy oraz powołano Komisję Mieszaną, której zadanie polegało na przeprowadzeniu granicy w

³¹ Por. na przykład: A. Klafkowski, *Układ Polska-NRF z 7 grudnia 1970 r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1973; L. Gelberg, *Układ PRL-NRF z 7 grudnia 1970 roku. Analiza prawna*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974.

³² Por. na przykład: D. Blumenwitz, *Die territorialen Folgen des Zweiten Weltkrieges*, Archiv des Völkerrechts 1985 (23), H. 1-2, s. 17.

³³ Dz.U. z 1947 r., nr 35, poz. 167.

terenie. Co do granicy polsko-radzieckiej, przebiegającej na obszarze byłych Prus Wschodnich, stwierdzono w art. 3 umowy:

"Aż do ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnień terytorialnych przy uregulowaniu pokojowym część granicy Polsko-Radzieckiej, przylegającej do Morza Bałtyckiego zgodnie z decyzją Konferencji Berlińskiej, będzie przebiegała wzdłuż linii od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej, oznaczonego na zaleczonej mapie - ku wschodowi, na północ od miasta Braunsberg-Goldapp do punktu, w którym ta linia zbiega się z linią graniczną opisaną w artykule drugim niniejszej umowy".

W art. 3 umowy Polska i Związek Radziecki powołują się na "decyzję Konferencji Berlińskiej", stąd też zwrot "aż do ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnień terytorialnych przy przyszłym uregulowaniu pokojowym" może mieć jedynie takie znaczenie prawne, jakie wynika z Umowy poczdamskiej; nie może z pewnością w jakikolwiek sposób ograniczać konstytutywnego charakteru poczdamskich decyzji terytorialnych (por. rozdział VI i IX Umowy poczdamskiej). W okresie zawierania umowy polsko-radzieckiej (sierpień 1945 r.) forma jaką przybierze owe *peace settlement* nie była jeszcze ostatecznie określona: prowadzono prace nad traktatem pokoju z Niemcami. Gdy rozwój polityczny przekreślił praktycznie taką możliwość, stan wojny zakończono deklaracjami jednostronnymi, a sprawy regulowane zwykle w traktatach pokoju zaczęto normować w umowach wielo- i dwustronnych, również akty wykonawcze - dopełniające ustalenie granicy - dokonane zostały w formie umów dwustronnych. Miało to miejsce w odniesieniu tak do polskiej granicy zachodniej, jak i - nieco później - do granicy między Polską a Związkiem Radzieckim przebiegającej na obszarze byłych Prus Wschodnich³⁴.

³⁴ Por. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski...*, s. 269.

W art. 1 Umowy z 5 marca 1957 r. "o wytyczeniu istniejącej polsko-radzieckiej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego"³⁵ stwierdzono między innymi:

"Układające się Strony potwierdzają, że ustalona w 1945 roku na Konferencji Berlińskiej i istniejąca obecnie granica państwowa między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich w części przylegającej do Morza Bałtyckiego zaczyna się od (...)" (tu następuje szczegółowy opis przebiegu granicy).

Na mocy art. 2 umowy powołano Komisję Mieszane, która dokonała demarkacji granicy na tym odcinku³⁶. Treść artykułu I umowy z 5 marca 1957 r. nie pozostawia wątpliwości co do stanowiska obu państw. Granica polsko-radziecka na odcinku przebiegającym przez obszar byłych Prus Wschodnich ustanowiona została w Umowie poczdamskiej (w rozdziale VI i IX).

Jak się wydaje, nieco inaczej problem ten wyglądał w odniesieniu do pozostałego odcinka granicy polsko-radzieckiej. Tajny układ podpisany 26 lipca 1944 r. między PKWN a ZSRR miał raczej charakter politycznego porozumienia bilateralnego (o znaczeniu praktycznym – ustalenia linii demarkacyjnej dla celów praktycznej administracji), nawiązującego do istniejących już wówczas ustaleń Wielkiej Trójki (Teheran) co do przyjęcia linii Curzona za podstawę granicy polsko-radzieckiej³⁷. Niemniej w tym przypadku mocarstwa sprzymierzone nie miały tak szerokich kompetencji (wspólnych), jak w odniesieniu do terytorium Niemiec; kompetencje do podjęcia decyzji o charakterze międzynarodowo-prawnym posiadały raczej oba zainteresowane państwa, tj. Polska i Związek Radziecki. Cytowanemu wyżej artykułowi 1 układu z 16 sierpnia 1945 r. można więc przyznać

³⁵ Dz. U. z 1958 r., nr 37, poz. 166.

³⁶ Por. A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z 2 VIII 1945 r. ...*, s. 373.

³⁷ Por. W. T. Kowalski, *Walka dyplomatyczna o miejsce Polski w Europie 1939-1945*, Warszawa 1970, s. 491 i nast., 772.

funkcję konstytutywną w zakresie ustalenia tego odcinka granicy³⁸ (został on bowiem zawarty po utworzeniu rządu polskiego uznanego przez mocarstwa sprzymierzone).

Stosownie do tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju w Republice Federalnej Niemiec twierdzi się - zarówno w praktyce konstytucyjnej (por. orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) jak i w doktrynie - że na mocy Układu poczdamskiego obszary przekazane Polsce znalazły się jedynie pod polską okupacją³⁹, albo też uznaje się, że - co prawda - obszary przekazane Polsce nie stały się piątą strefą okupacyjną⁴⁰, ale prawa Polski nie są jednoznaczne z suwerennością (na mocy Umowy poczdamskiej miała nastąpić jedynie tzw. cesja administracyjna). Pogląd ten skonkretyzowany został w doktrynie zachodnioniemieckiej wypracowaniem tezy o rozdziale terytorialnej suwerenności (*territoriale Souveränität*) od zwierzchnictwa terytorialnego (*territoriale Gebietshoheit*)⁴¹.

Teza ta odgrywa istotną rolę w zachodnioniemieckiej interpretacji układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. W myśl tej koncepcji RFN uznała w układzie, że - z wyjątkiem przeniesienia suwerenności - Polaka może traktować stosowne obszary "dla wszystkich celów praktycznych" jak własne terytorium, Rzeszy Niemieckiej (nadal istniejącej według poglądów prezentowanych w RFN) pozostaje

³⁸ Tak też: J. Tyranowski, *Ustanowienie granicy państwowej ...*, s. 19.

³⁹ Por. E. Völker, Th. Stoll, *Deutschlands Recht auf seine Ostgebiete*, Seeheim 1968, s. 185.

⁴⁰ Por. O. Kimminich, *Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1970, s. 46; R. Schenck, *Die Vier-Mächte-verantwortung für Deutschland als Ganzes insbesondere deren Entwicklung seit 1969*, Frankfurt a.M. 1976, s. 48.

⁴¹ A. Verdross, B. Simma, G. Geiger, *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit. Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neiße-Gebiete*, Bonn 1980. Krytyka tej tezy w odniesieniu do terytorialnych postanowień Umowy poczdamskiej: K. Skubiszewski, *Administration of Territory and Sovereignty: A Comment of the Potsdam Agreement*, Archiv des Völkerrechts 1985 (23), H. 1-2, s. 31 i nast.

jednak zastrzeżony tytuł suwerenności, co wyklucza odstąpienie przez Polskę tych obszarów państwom trzecim. RFN pozostaje natomiast "międzynarodowo-prawnym łącznikiem", wyznaczonym do "czuwania nad interesami ogólnie niemieckimi"⁴².

Dochodzimy tu do niezmiernie istotnego problemu: na ile uzasadniona są twierdzenia wysuwane po stronie Republiki Federalnej (tak w praktyce jak i w doktrynie), że RFN udało się "przetransformować" jej "stanowisko prawne" również do treści układu z 7 grudnia 1970 r. W myśl przytaczanej już polskiej pozycji prawnej, mającej pełne uzasadnienie w treści układu, RFN uznała polską granicę zachodnią, przy czym uznanie to w zakresie dotyczącym ustanowienia granicy ma charakter deklaratoryjny, ustanowienie granicy nastąpiło bowiem w Umowie poczdamskiej. W istocie więc, układ "przełamał" również stanowisko RFN w sprawie poczdamskich decyzji terytorialnych. W myśl jednak jednostronnej interpretacji zachodnioniemieckiej - przyjęte w układzie postanowienia mają charakter prowizoryczny (*modus vivendi*), nie zawierają uznania granicy przez RFN, nie tworzą dla granicy podstawy prawnej i nie uprzedzają uregulowania w traktacie pokoju. Dopiero przyszłe zjednoczone Niemcy mają być władne do podjęcia (w traktacie pokoju) ostatecznych decyzji terytorialnych⁴³.

Nie miejsce tutaj na szczegółową, prawną kwalifikację artykułu IV układu z 7 grudnia 1970 r. (który w doktrynie zachodnioniemieckiej uważa się za postanowienie gwarantujące "pozycje prawne" RFN)⁴⁴. Podkreślić jednak należy⁴⁵, że art. IV jest

⁴² F. Klein, *Kontinuitätsproblematik und Rechtsstellung der deutschen Ostgebiete*. W: *Staatliche Kontinuität ...*, s. 138.

⁴³ Por. rezolucja wszystkich frakcji w Bundestagu z 17 maja 1972 r. Zbiór Dokumentów 1972, nr 5, s. 843 i nast.: orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r. Tekst w języku polskim: *Prawno-polityczne aspekty zachodnio-niemieckiego rewizjonizmu* (red. W.M. Góralski), Warszawa 1980, cz. II, s. 165 i nast.

⁴⁴ W literaturze zachodnioniemieckiej na przykład: K. Ipsen, *Sinn und Rechtsfolgen der Artikel 4 der Ostverträge ("Nichtberührung früherer Vereinbarungen")*. W: *Ostverträge –*

regularnym postanowieniem układu wiążącym obie strony i nie wymienia *expressis verbis* traktatu pokoju czy pokojowego uregulowania. Nie może być on w żadnym przypadku traktowany jako zgoda Polski na "zastrzeżenie" zachodnioniemieckiej "pozycji prawnej", a tym samym na pozbawienie układu realnego znaczenia. W odniesieniu do kwestii terytorialnych art. IV układu potwierdza jedynie fakt, że układ nie wpływa na konstytutywną decyzję ustalającą polską granicę zachodnią; wynika to również jednoznacznie z art. I układu, w którym wskazano na akt ustanawiający polską granicę zachodnią - Umowę poczdamską. Układ nie może też naturalnie naruszać porozumień mocarstw sprzymierzonych, określających ich kompetencje w odniesieniu do "Niemiec".

W odpowiedzi na notę rządu RFN przesłaną trzem mocarstwom zachodnim 19 listopada 1970 r. (po parafovaniu układu), Francja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania przyjęły z aprobatą parafovanie układu i podzieliły pogląd, że układ "nie narusza i nie może naruszać praw i odpowiedzialności czterech mocarstw, tak jak znalazły one wyraz w znanych układach i porozumieniach"⁴⁵. I w istocie, układ z 7 grudnia 1970 r. ani nie zmienia, ani nie narusza kompetencji mocarstw sprzymierzonych. Potwierdza on jedynie w sensie deklaratoryjnym terytorialne decyzje mocarstw sprzymierzonych, zawarte w Umowie poczdamskiej, a dotyczące polskiej granicy zachodniej. Z drugiej strony kompetencja czterech mocarstw w odniesieniu do "Niemiec" w niczym nie uszczupla suwerennych praw Polski na ziemiach zachodnich i północnych, czy też ostatecznego z międzynarodowo-prawnego punktu widzenia charakteru polskiej granicy zachodniej: jak bowiem wskazano, kompetencja mocarstw

Berlin - Status - Müncher Abkommen - Beziehungen zwischen der BRD und der DDR, Kiel 1971, s. 83 i nast.

⁴⁵ Por. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski ...*, s. 274.

⁴⁶ Deutscher Bundestag. Berichte vom 10. Mai 1972. Anlagen, VI/31157, s. 6 i nast.

sprzymierzonych rozciągać się może jedynie na obszar niemiecki w granicach popoczdamskich, a więc na obszar ograniczony od wschodu granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej, na który rozciągała się kompetencja Rady Kontroli Niemiec. Ze stanowiska prawnego Polski jako państwa "trzeciego", na rzecz którego przekazano w Umowie poczdamskiej określone uprawnienia (terytorialne), wykonane następnie przez Polskę, wynika, że mocarstwa sprzymierzone utraciły prawo do dysponowania w jakimkolwiek zakresie przekazanymi Polsce obszarami (również w ramach uregulowania pokojowego).

W dyskusji nad trwałością polskiego tytułu prawnego do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, w szczególności w kontekście hipotetycznej - stale po stronie RFN wysuwanej - koncepcji "zjednoczenia Niemiec", istotne znaczenie mają międzynarodowo-prawne normy sukcesji państw w odniesieniu do traktatów granicznych⁴⁷, tj. ustanawiających granicę, dokonujących delimitacji, uznających granicę, itp.⁴⁸. Rzecz w tym, że tego rodzaju umowom międzynarodowym przypisuje się znaczną trwałość w prawie międzynarodowym i w praktyce państw. I tak artykuł 62 punkt 2a wiedeńskiej konwencji o prawie umów międzynarodowych stanowi, że na zasadniczą zmianę okoliczności jako na przyczynę uznania umowy za wygasłą lub wycofania się z niej nie można się powoływać, jeżeli chodzi o umowę ustanawiającą granicę. Artykuł 11 konwencji z 22 sierpnia 1978 r. o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów⁴⁹ potwierdza z kolei podleganie umów granicznych sukcesji, co uważa się za zwyczajowe normę prawa międzynarodowego⁵⁰.

⁴⁷ Patrz. J. Tyranowski, *Sukcesja państw a traktaty w sprawie granic*, Poznań 1979.

⁴⁸ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski...*, s. 280 przyp. 49.

⁴⁹ A/Conf. 80/31 22 August 1978.

⁵⁰ R. Szafarz, *Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w stosunku do traktatów*, Państwo i Prawo 1979, nr I, s. 66 i nast.

Norma ta znalazła zastosowanie również w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej. Po upadku Niemiec jako podmiotu prawa międzynarodowego, dwa państwa niemieckie - następcy prawni (sukcesorzy) Rzeszy zobowiązane były (i są) do respektowania poczdamskiej decyzji terytorialnej, dotyczącej polskiej granicy zachodniej. Obowiązek ten dotyczył naturalnie przede wszystkim NRD jako państwa niemieckiego sąsiadującego bezpośrednio z Polską, i wykonany został w aktach dopełniających ustalenie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej z lat 1950-1951. W odniesieniu natomiast do RFN obowiązek respektowania norm z zakresu sukcesji co do układów granicznych oznacza konieczność pogodzenia się (przyjęcia do wiadomości) z poczdamskimi decyzjami terytorialnymi i wyciągnięcie wszelkich skutków prawnych, wynikających z tych decyzji oraz suwerenności Polski na ziemiach zachodnich i północnych.

Zawarcie układu z 7 grudnia 1970 r. było w pewnym sensie wykonaniem przez RFN obowiązków, nałożonych na nią przez powszechne prawo międzynarodowe w zakresie sukcesji co do traktatów granicznych (tu: Umowy poczdamskiej). Sam natomiast układ z 7 grudnia 1970 r., w którym RFN uznała polską granicę zachodnią, i który zawiera zobowiązanie obu państw, "że nie mają one żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości", ze swojej strony stwarza również trwałe skutki prawne (obok postanowień terytorialnych Umowy poczdamskiej) w odniesieniu do Republiki Federalnej i jej hipotetycznego następcy prawnego (zjednoczonych Niemiec). Stwierdzenie to ma o tyle istotne znaczenie, że w oficjalnych stanowiskach rządu RFN (dotyczy to również rządu SPD/FDP) ⁵¹ i w

⁵¹ Por. *Denkschrift der Bundesregierung zum Warschauer Vertrag*. W: *Die Ostverträge. Seminarmaterial des Gesamtdeutschen Instituts-Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben*, Bonn (bez daty wydania), s. 16; *Die Antwort der Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrates (vom 9 Februar 1972) - vom 16. Februar 1972*, tamże, s. 27. Tak też jednoznacznie w praktyce politycznej rządu konserwatywno-liberalnego. O. Hennig, parlamentarny sekretarz stanu w federalnym ministerstwie ds. "stosunków wewnątrzniemieckich" stwierdził na przykład w przemówieniu z 15 czerwca 1985 r.: "Ostateczne wyznaczenie granic Niemiec - w tym zakresie panuje zgodność poglądów -

zachodnioniemieckiej doktrynie⁵² wyraźnie widać dążenie do terminowego ograniczenia mocy wiążącej terytorialnych postanowień układu z 7 grudnia 1970 r. (abstrahując już od tego, że w zachodnioniemieckiej praktyce konstytucyjnej zaprzeczono, że RFN uznała w układzie granice na Odrze i Nysie Łużyckiej i że powinna traktować polskie ziemie zachodnie i północne jako "zagranicę", a istotę układu sprowadzono do "wyrzeczenia się siły" w stosunku do granic).

Za zrozumiałą samą przez się tezę rządu RFN, że układ z 7 grudnia 1970 r. wiąże jedynie Republikę Federalną, kryje się twierdzenie, że przyszły suweren niemiecki (zjednoczone Niemcy) nie będą związane terytorialnymi postanowieniami układu; dopiero one będą kompetentne do zaakceptowania - w traktacie pokoju - ostatecznego charakteru granic. Niezależnie od tego, że taka teza jest logicznie sprzeczna z głoszoną od lat przez RFN koncepcją o identyczności (czy jak tego chce Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. - "częściowej identyczności") Republiki Federalnej z rzekomo nadal istniejącą Rzeszą Niemiecką, to stwierdzić można, iż w istocie - RFN nie może wiązać przyszłego podmiotu prawa międzynarodowego. Rzecz jednak w tym, że nie może ona również ograniczyć norm dotyczących sukcesji. Jak bowiem słusznie pisze K. Skubiszewski - "od wiązania przyszłego państwa i przyszłego podmiotu prawa międzynarodowego odróżnić należy jego sukcesję w stosunku do pewnych zobowiązań traktatowych poprzednika. Państwo dziedziczy pewne uprawnienia

zostało przesunięte do czasu zawarcia uregulowania pokojowego. (...) Żeby nazwać rzecz po imieniu: układy wschodnie wiążą Republikę Federalną Niemiec. Nie dotyczą one jednak uregulowania w traktacie pokoju dla całych Niemiec. Ogólnoniemiecki suweren jest wolny i nie może być związany. (...)." Bulletin z 20 czerwca 1985 r., nr 69, s. 583 i nast.

⁵² Por. na przykład: C. Arndt, *Die Verträge von Moskau und Warschau ...*, s. 159 i nast.; D. Blumenwitz, *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands in kartographischen Werken*, Bonn 1980, s. 20 i nast.; R. Bernhardt, *Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts-lehrer, Berlin-New York 1980, H. 38, s. 49/50.

i obowiązki niezależnie od woli poprzednika lub nawet swej własnej woli."⁵³. Stosownie do międzynarodowo-prawnych norm określających sukcesję państw, przyszły, hipotetyczny podmiot prawa międzynarodowego (zjednoczone Niemcy) byłby *ipso iure* związany terytorialnymi decyzjami poczdamskimi oraz układami granicznymi swoich poprzedników: w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej Układem zgorzeleckim z 6 lipca 1950 r. i układem z 7 grudnia 1970 r.

Autorzy zachodnioniemieccy usiłują pominąć (lub wyłączyć) ogólne zasady sukcesji państw, wskazując na kompetencje mocarstw sprzymierzonych rozciągające się rzekomo w dalszym ciągu na "Niemcy jako całość w granicach z 31grudnia 1937 r.". J.A. Frowein napisał przykład, że "prawa czterech mocarstw w odniesieniu do Niemiec jako całości trwają również po zawarciu układu niemiecko-polskiego. Ponieważ trzy mocarstwa zachodnie podtrzymują konieczność regulacji granic Niemiec w drodze uregulowania w traktacie pokoju (...) oznacza to, iż nie mamy do czynienia ze zwykłym przypadkiem sukcesji. Zastosowanie norm dotyczących sukcesji państw nie prowadzi do żadnej zmiany wniosku, że ogólnoniemiecki suweren nieidentyczny z Republiką Federalną nie będzie bezpośrednio, prawnie związany układem."⁵⁴ (chodzi o układ z 7 grudnia 1970 r. – JB). Przyjęcie takiego założenia umożliwiło Froweinowi (który *notabene* należy do nielicznej grupy prawników zachodnio-niemieckich, stojących na stanowisku, że RFN uznała w układzie z grudnia 1970 r. polską granicę zachodnią)⁵⁵ skonstruowanie tezy, że tzw. zastrzeżenie związane z traktatem pokoju ma znaczenie warunku rozwiązującego

⁵³ *Zachodnia granica Polski ...*, s. 279.

⁵⁴ J.A. Frowein, *Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages*, *Jahrbuch für Internationales Recht* 1975 (18), s. 55.

⁵⁵ Tamże, s. 12/13.

(*eine auflösende Bedingung*), tzn. układ przestanie obowiązywać z chwilę podejmowania decyzji co do granic w traktacie pokoju⁵⁶.

W tym właśnie kontekście widać jednak istotne znaczenie dla polskiego tytułu prawnego ma wskazywanie na fakt sprowadzenia w Umowie poczdamskiej terytorium niemieckiego do obszaru okupowanego, objętego kompetencją Rady Kontroli Niemiec oraz podkreślanie, że kompetencje Rady Kontroli, a tym samym kompetencja czterech mocarstw - na którą tak często powołuje się strona zachodnoniemiecka - nie obejmowała polskich ziem zachodnich i północnych.

Zachodnoniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego traktatem pokoju zmierza w istocie swej do wykazania prowizoryczności poczdamskich decyzji terytorialnych; podporządkowuje ona temu celowi również układ z 7 grudnia 1970 r. Aby "zneutralizować" negatywne wrażenie jakie w obecnych czasach budzą w Europie tendencje rewizjonistyczne, zaznacza się, że przyszły, hipotetyczny suweren ogólnoniemiecki będzie musiał uwzględnić sytuację polityczną, stworzoną przez układ z 7 grudnia 1970 r. - np. V. Rühle podczas debaty w Bundestagu 6 lutego 1985 r. podkreślał⁵⁷, że układ ten będzie wiązał RFN przyszłych rokowaniach pokojowych (RFN "będzie mogła wskazywać na konieczność regulacji w traktacie pokoju, sama jednak będzie merytorycznie związana układem)⁵⁸, a Polska ma tylko roszczenie do mocarstw

⁵⁶ J.A. Frowein, *Die deutschen Grenzen im völkerrechtlichen Sicht*. W: Informationen über Bildungsmedien in der Bundesrepublik Deutschland VIII. Institut für Bildungsmedien, Frankfurt a.M. 1979, s. 19. Krytycznie na temat tej koncepcji: L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec ...*, s. 240.

⁵⁷ Deutscher Bundestag, 119. Sitzung, s. 8812; I. von Münch, *Die Folgen des Zweiten Weltkrieges: politisch, rechtlich, moralisch*, Archiv des Völkerrechts 1985 (23), H. 1-2, s. 210/211.

⁵⁸ J.A. Frowein, *Die Rechtslage Deutschlands ...*, s. 45.

sprzymierzonych do potwierdzenia granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej⁵⁹.

Wszystkie te zabiegi interpretacyjne zmierzają do wykazania, że Polaka nie musi obawiać się zmiany swojej granicy zachodniej w przypadku zawarcia w przyszłości traktatu pokoju "z Niemcami". Rzecz jednak w tym, że Polaka nigdy nie obawiała się zmiany swojej granicy zachodniej (rewizji przy pomocy siły). W tej mierze interesy Polski zabezpieczone są dostatecznie układem sił politycznych, przynależnością do organizacji Układu Warszawskiego; istota problemu polega na tym, że zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju podważa suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych i międzynarodowo-prawny, ostateczny charakter polskiej granicy zachodniej (traktując tę granicę - w mniejszym lub większym stopniu - jako twór nie mający trwałej podstawy prawnej w świetle prawa międzynarodowego).

Tym samym koncepcja ta uniemożliwia ostateczną likwidację prawnych skutków drugiej wojny światowej, rozwiązanie wielu konkretnych problemów praktycznych. Stanowi więc ona istotną barierę w dopełnieniu unormowania stosunków między Polską a RFN, a więc wykonania zobowiązań wynikających z układu z 7 grudnia 1970 r.

⁵⁹ Tamże.

2.3. J. Barcz, Podstawy polityczne i prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami

(w:) *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991* (red. B. Wyzimirska), Warszawa 1993 (strony 60 - 76).

W ciągu dwóch lat - od listopada 1989 r., gdy Wspólne Oświadczenie podpisane 14 listopada 1989 r. przez premiera Polski Tadeusza Mazowieckiego i kanclerza RFN Helmuta Kohla¹ stało się wyrazem nowej filozofii stosunków polsko-niemieckich, a upadek muru berlińskiego rozpoczął dynamiczny proces odzyskania przez Niemcy jedności państwowej, zostały skonkretyzowane podstawy prawne i polityczne dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego. Znalazło to przede wszystkim wyraz w dwóch zasadniczych traktatach: w Traktacie o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej, podpisanym 14 listopada 1990 r. w Warszawie i w Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (tzw. duży traktat), podpisanym 17 czerwca 1991 r. w Bonn². W związku z tym trzeba też podkreślić znaczenie bloku jedenastu porozumień, zawartych w listopadzie 1989 r., podczas wizyty w Polsce kanclerza Kohla (m. in. dotyczących wymiany młodzieży, współpracy w dziedzinie nauki i techniki, popierania i wzajemnej ochrony inwestycji, utworzenia instytutów kultury, współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia i nauk medycznych)³ oraz trzech ważnych umów podpisanych wraz z tzw. dużym traktatem: o Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży (*Jugendwerk*), o powołaniu Polsko-

¹ Zob. *Polska - Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu. Zbiór dokumentów związanych z wizytą Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r.* Wstęp, wybór i opracowanie Jan Barcz. Poznań 1990, s. 28 i nast.

² Zob. *Polska - Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca.* Wybór dokumentów i opracowanie Jan Barcz. Warszawa 1991, s. 13 i nast.

³ *Ibidem*, s. 16 i nast. Oficjalne dokumenty związane z tymi traktatami - zob. Zeszyty Niemcoznawcze PISM, 1991, nr V(5) oraz 1991, nr VI(3).

Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska oraz o utworzeniu wspólnej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej⁴. Istotne znaczenie ma również zawarte 16 października 1991 r. porozumienie (w formie wymiany not) w sprawie pomocy dla ofiar zbrodni hitlerowskich⁵.

Zważywszy na to, że w tym czasie nastąpiło zjednoczenie Niemiec, że zaszły głębokie zmiany w Polsce, że dokonały się zasadnicze zmiany w krajach Europy Środkowo-Południowo-Wschodniej, osiągnięcie stabilności stosunków polsko-niemieckich ma zasadnicze znaczenie zarówno dla stosunków dwustronnych między Polską a zjednoczonymi Niemcami, dla zbliżenia Polski do zachodnio-europejskich struktur bezpieczeństwa i integracji gospodarczej, jak też dla stabilności bezpieczeństwa w Europie.

Potwierdzenie istniejącej granicy polsko-niemieckiej

W tym kontekście potwierdzenie przez zjednoczone Niemcy istniejącej granicy polsko-niemieckiej ma podstawowe znaczenie. W oficjalnym stanowisku Republiki Federalnej Niemiec sprawę ostatecznego statusu międzynarodowoprawnego tej granicy wiązano bowiem ze zjednoczeniem Niemiec, prawami czterech mocarstw z okresu drugiej wojny światowej wobec "Niemiec jako całości" i z ewentualnym traktatem pokoju (czy *peace settlement*) z Niemcami⁶. Do położenia kresu tym dwuznacznościom zmierzały dwie propozycje Polski, zgłoszone u progu zjednoczenia Niemiec (w lutym 1990 r.): 1) udziału w tych częściach konferencji "2 + 4", które dotyczyć miały bezpieczeństwa Polski, w tym przede wszystkim sprawy granic zjednoczonych Niemiec (przypomnijmy, że w ramach konferencji "2 +

⁴ Zob. *Polska - Niemcy. Na drodze....*, s. 36 i nast.

⁵ Zob. Zeszyty Niemcoznawcze PISM, 1991, nr VI(3).

⁶ Zob. L. Janicki: *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*. Poznań 1986.

4" dwa państwa niemieckie oraz cztery mocarstwa z okresu drugiej wojny światowej, dysponujące prawami wobec "Niemiec jako całości", miały określić "zewnętrzne aspekty" zjednoczenia Niemiec); 2) potwierdzenia istniejącej granicy polsko-niemieckiej przez zjednoczone Niemcy w traktacie dwustronnym z Polską.

Potwierdzenie istniejącej granicy polsko-niemieckiej w ramach Konferencji "2 + 4"

Decyzje Konferencji "2 + 4" w sprawie granic zjednoczonych Niemiec (w tym w sprawie granicy polsko-niemieckiej) zapadły podczas paryskiego spotkania ministrów spraw zagranicznych sześciu państw z udziałem polskiego ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego (17 lipca 1990 r.)⁷. Zostały one ujęte w tzw. pięciu zasadach dotyczących granic zjednoczonych Niemiec (które następnie zostały zacytowane *expressis verbis* w tekście Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, podpisanego 12 września 1990 r. w Moskwie⁸) oraz w oświadczeniach uczestników spotkania ujętych w protokole (oświadczenia te mają wagę tzw. kontekstu, czyli muszą być uwzględniane przy interpretacji Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec). Dwie kwestie wymagają w związku z tym szczególnego podkreślenia:

1) uzgodnienia Konferencji "2 + 4" wyjaśniają jednoznacznie, że nie istnieją żadne argumenty natury prawnej czy politycznej na rzecz twierdzenia, że ostateczny charakter granic Niemiec miałby być ustalony w hipotetycznym traktacie pokoju czy w innej formie *peace settlement*. Wynika to jednoznacznie z postanowień Traktatu (artykuł I ust. 1), stosownie do których zjednoczone Niemcy obejmują obszar RFN, NRD i całego Berlina, a ich definitywnymi granicami są zewnętrzne granice NRD i RFN w dniu wejścia w życie Traktatu.

⁷ Szerzej zob. J. Barcz: *Traktat "dwa plus cztery" z 12 września 1990 r. a granica polsko-niemiecka*. Państwo i Prawo, 1990, nr 12, s. 16 i nast.

⁸ Zeszyty Niemcoznawcze PISM, 1991, nr V(5), s. 87 i nast.

Niezależnie od tego ze złożonych podczas spotkania paryskiego oświadczeń przedstawicieli czterech mocarstw oraz dwóch państw niemieckich wynika, że żaden "traktat pokoju ani uregulowanie pokojowe" nie wchodzi w rachubę. Kładzie to kres dotychczasowym dwuznacznościom wynikającym ze stanowiska prawnego RFN;

2) z ustaleń konferencji wynikało jasno zobowiązanie zjednoczonych Niemiec do zawarcia z Polską traktatu, w którym zostanie potwierdzona istniejąca granica polsko-niemiecka (por. artykuł 1 ust. 2 Traktatu oraz oświadczenie rządów obu państw niemieckich, że traktat taki "zostanie podpisany i przedłożony do ratyfikacji parlamentowi ogólnoniemieckiemu w możliwie najkrótszym czasie po zjednoczeniu i przywróceniu suwerenności Niemiec"). Tym samym zawarcie odnośnego traktatu stało się częścią "aspektów zewnętrznych" zjednoczenia Niemiec, która miała być wykonana w ramach "ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec". Z polskiego punktu widzenia jednoznaczne potwierdzenie istniejącej granicy polsko-niemieckiej przez suwerenne zjednoczone Niemcy było sprawą podstawową. 14 listopada 1990 r. ministrowie spraw zagranicznych obu państw podpisali w Warszawie Traktat między RP a RFN o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej; we wrześniu 1991 r. Traktat został przedłożony ciałom ustawodawczym RFN (Bundestagowi i Bundesratowi) do zatwierdzenia w ramach procedury ratyfikacyjnej. Przypomnijmy, że zjednoczenie Niemiec nastąpiło 3 października 1990 r. (zjednoczone Niemcy utrzymały nazwę "Republika Federalna Niemiec"), parlament ogólnoniemiecki został wyłoniony w wyniku wyborów 2 grudnia 1990 r., a zjednoczone Niemcy uzyskały pełnię suwerenności wraz z wejściem w życie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (w marcu 1991 r.). Można więc uznać, że procedura zawarcia Traktatu RP - RFN o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej mieści się w ramach ustalonego podczas Konferencji "2 + 4" "możliwie najkrótszego czasu po zjednoczeniu i przywróceniu suwerenności Niemiec".

Traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej z 14 listopada 1990 roku

W Traktacie tym na szczególną uwagę zasługują następujące elementy:

1) potwierdzenie granicy już istniejącej w znaczeniu prawnym i faktycznym w chwili podpisania Traktatu. Zarówno w tytule, jak i w artykule 1 Traktat mówi wyraźnie o "potwierdzeniu" granicy "istniejącej". Minister spraw zagranicznych RP K. Skubiszewski w przemówieniu wygłoszonym z okazji podpisania Traktatu stwierdził:

"Traktat, który właśnie podpisaliśmy, potwierdza granicę polsko-niemiecką, istniejącą w chwili jego podpisania, innymi słowy granicę zdelimitowaną i wytyczoną w terenie zgodnie z umowami wymienionymi w artykule 1 Traktatu"⁹;

2) odwołanie się w artykule 1 - w kontekście potwierdzenia granicy - do wszystkich najważniejszych umów zawartych w tej materii uprzednio między Polską a dwoma państwami niemieckimi. W ten sposób potwierdzona też została zasada prawa międzynarodowego określająca sukcesję umów granicznych w przypadku jednoczenia się państw;

3) oświadczenie obu państw (w artykule 2), że istniejąca między nimi granica jest nienaruszalna teraz i w przyszłości, oraz wzajemne zobowiązanie się do bezwzględnego poszanowania ich suwerenności i integralności terytorialnej. Zobowiązania te podjęte zostały wobec Polski przez zjednoczone Niemcy bez żadnych zastrzeżeń. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że w artykule tym mówi się o "bezwzględnym poszanowaniu (...) suwerenności" (takiego sformułowania nie zawiera układ normalizacyjny PRL - RFN z 7 grudnia 1970 r.). Wobec

⁹ Ibidem, s. 27 i nast.

występowania w prawie krajowym RFN różnego rodzaju klauzul, jest to postanowienie bardzo istotne;

4) oświadczenie obu państw (w artykule 3), że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczeń takich nie będą wysuwać również w przyszłości.

Położenie kresu wszelkim wysuwany dotąd przez RFN zastrzeżeniom prawnym co do granicy polsko-niemieckiej ma - jak powiedziano - znaczenie podstawowe. Nie mniej ważne jest to, że regulacja powyższa została zaakceptowana przez wszystkie liczące się siły polityczne w zjednoczonych Niemczech. W tym należy upatrywać jakościową różnicę w stosunku do układu normalizacyjnego PRL - RFN z 7 grudnia 1970 r. i układu zgorzeleckiego RP - NRD z 6 lipca 1950 r., które - choć jednoznaczne w sformułowaniach prawnych - nie były akceptowane przez znaczące siły polityczne w Niemczech. W efekcie prowadziło to do rozbudowania znanej interpretacji politycznej tych umów i nie wyeliminowało ze stosunków polsko-niemieckich (i europejskich) znaczącej substancji konfliktogennej. W następstwie zaś ustaleń Konferencji "2 + 4" oraz traktatu dwustronnego z 14 listopada 1990. r. powstała sytuacja eliminująca tę konfliktogeną substancję zarówno w rozumieniu prawnym, jak i politycznym. Istniejące jeszcze problemy szczegółowe, wynikające z rozbieżności stanowisk prawnych w przeszłości w odniesieniu do statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej, mogą być z powodzeniem rozwiązywane w sposób pragmatyczny: istnieje bowiem solidna podstawa takich rozwiązań - nie kwestionowana ani prawnie, ani politycznie granica polsko-niemiecka. Ustalenia dotyczące granicy mają również podstawowe znaczenie ze strategicznego punktu widzenia - dla przyszłości stosunków między Polską a Niemcami. Pewność i stabilność w tej zasadniczej sprawie stanowi warunek rozbudowy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów i dobrego sąsiedztwa.

Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy

O ile Traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej zamyka pewien okres w historii stosunków polsko-niemieckich, kładzie kres problemom związanym z przeszłością, o tyle Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zwrócony jest przede wszystkim ku przyszłości, określa on bowiem prawne i polityczne przesłanki dla dobrego sąsiedztwa między Polską a Niemcami¹⁰. Traktat ten ma istotne znaczenie dla stosunków dwustronnych, ustala podstawy współpracy we wszystkich ważniejszych dziedzinach, takich jak: bezpieczeństwo i rozbrojenie, finanse i gospodarka, łącznie z poparciem Niemiec szybkiego włączenia się Polski do Wspólnot Europejskich, rolnictwo, współpraca regionalna i przygraniczna, gospodarka przestrzenna i planowanie przestrzenne, zabezpieczenie społeczne, współpraca naukowa i techniczna, ochrona środowiska naturalnego, transport i telekomunikacja, ruch osobowy i turystyka, mniejszości narodowe, współpraca kulturalna i młodzieżowa, kształcenie zawodowe, środki masowego przekazu, współpraca w sprawach prawnych i konsularnych, zwalczanie przestępczości itp. Traktat określa też (artykuł 3) mechanizm regularnych konsultacji "w celu zapewnienia dalszego rozwoju i pogłębiania stosunków dwustronnych oraz uzgadniania stanowiska w sprawach międzynarodowych" na szczeblu szefów rządów, ministrów spraw zagranicznych i innych ministrów oraz wyższych urzędników.

Nie mniej istotne są odniesienia europejskie Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Chodzi tu o trzy zasadnicze sprawy:

1) Traktat jest wyrazem jednoznacznej europejskiej opcji w polskiej polityce zagranicznej, dążenia do włączenia się w europejskie struktury gospodarcze, bezpieczeństwa i kulturowe. Jest istotnym

¹⁰ Szerzej zob. J. Barcz: *Polska - Niemcy. Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*. Państwo i Prawo, 1991, nr 9, s.26 i nast.

ogniwem w łańcuchu traktatów i deklaracji politycznych (traktaty z Francją, Włochami, deklaracje ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Belgią), mających zapewnić maksymalną stabilność bezpieczeństwa politycznego i gospodarczego Polski w okresie przejściowym (do czasu skonkretyzowania się ogólnoeuropejskich struktur bezpieczeństwa lub - przynajmniej - mocniejszego włączenia się Polski w istniejące struktury /dotychczas/ zachodnioeuropejskie);

2) Traktat wskazuje na znaczenie stosunków polsko-niemieckich dla procesu jedności europejskiej, stwierdzając, że bez dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego trudno myśleć o jednoczeniu się Europy¹¹;

3) szereg trudnych spraw dwustronnych rozwiązano w Traktacie uwzględniając obiektywne standardy europejskie. Dotyczy to zwłaszcza ochrony mniejszości narodowych - zarówno niemieckiej w Polsce, jak i polskiej w Niemczech. Odwołanie się do europejskich standardów w tej dziedzinie, w szczególności do dokumentów KBWE (przede wszystkim Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego, Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r.¹²) oraz do dokumentów opracowanych w ramach Rady Europy, pozwoliło w sposób nowoczesny i wyważony rozwiązać problem o skomplikowanych, konfliktogennych implikacjach historycznych, prawnych i politycznych¹³. Dwa obszerne artykuły (20 i 21) określają prawa osób należących do mniejszości i odnośne zobowiązania państw, przy czym te prawa i obowiązki są realizowane "zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości". Nawiązując do postanowień Dokumentu kopenhaskiego artykuł 22 Traktatu podkreśla, że wykonywanie tych praw i obowiązków nie

¹¹ Zob. przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego wygłoszone podczas VI Forum RP - RFN 22 lutego 1990 r. w Poznaniu.

¹² *Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE*. Warszawa 1990.

¹³ Zob. *Mniejszość niemiecka w Polsce*. Przegląd Zachodni, 1991, nr 2.

może naruszać prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz postanowień przyjętych w ramach KBWE, łącznie z zasadą poszanowania integralności terytorialnej państw, oraz że każda osoba należąca do mniejszości "jest zobowiązana jak każdy obywatel lojalnie postępować wobec odnośnego państwa, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego państwa". Traktat formułuje kryteria wyodrębnienia osób należących do mniejszości niemieckiej w Polsce, stwierdzając, że chodzi tu o obywateli polskich, którzy są pochodzenia niemieckiego albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej. Ze względu na sposób ujęcia instytucji obywatelstwa w prawie niemieckim oraz na instytucję tzw. Niemca w rozumieniu artykułu 116 ust. 1 konstytucji RFN są to postanowienia bardzo istotne. Ważne jest również to, że ochrona właściwa dla mniejszości dotyczy dwóch grup Polaków zamieszkałych w Niemczech: z jednej strony osób pochodzenia polskiego, które posiadają obywatelstwo niemieckie (na podstawie artykułów 20 - 22), z drugiej zaś Polaków zamieszkałych w Niemczech nie posiadających obywatelstwa niemieckiego (w zakresie określonym oświadczeniem rządu niemieckiego, zamieszczonym w punkcie pierwszym listów wymienionych między ministrami spraw zagranicznych)¹⁴. Tym samym również najnowsza emigracja lat osiemdziesiątych została w znacznym zakresie objęta ochroną przewidzianą dla mniejszości narodowych.

Podczas spotkania ekspertów państw KBWE od spraw mniejszości w Genewie (w lipcu 1991 r.) sposób rozwiązania sprawy ochrony mniejszości w Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy uznano za modelowy. Podkreślono, że stosowanie kryteriów obiektywnych (standardów międzynarodowych) do rozwiązywania konfliktogennych spraw dwustronnych dotyczących mniejszości jest rozwiązaniem optymalnym. Znalazło ono zastosowanie również w

¹⁴ *Polska - Niemcy. Dobre sąsiedztwo...*, s.38.

traktacie niemiecko-czechosłowackim, w traktacie polsko-czechosłowackim, ułatwia osiągnięcie porozumienia w stosunkach Polski z sąsiadami wschodnimi.

Inne istotne porozumienia

Wraz z Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zostały podpisane - 17 czerwca 1991 r. - trzy umowy międzyrządowe, konkretyzujące postanowienia Traktatu: o Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży, o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska i (zawarta w formie wymiany not między ministrami spraw zagranicznych) o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

Umowa o Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży

Umowa konkretyzuje postanowienia artykułu 30 ust. 2 Traktatu oraz uzupełnia umowę międzyrządową o wymianie młodzieży, podpisaną 10 listopada 1989 r. Na jej podstawie zostanie powołana wspólna organizacja: Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży (*Jugendwerk*), finansowana w częściach równych przez oba rządy. Instytucja ta ma wspierać generalnie kontakty młodzieży polskiej i niemieckiej. W ten sposób współpraca polsko-niemiecka w tej dziedzinie otrzymuje jakościowo nową formę, wzorowaną na podobnej organizacji funkcjonującej w stosunkach niemiecko-francuskich.

Umowa o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska

Umowa nawiązuje do artykułu 16 Traktatu oraz zmierza do rozbudowania współpracy prowadzonej na podstawie Umowy o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisanej 10 listopada 1989 r. Na jej podstawie minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa RP oraz minister środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa reaktorów RFN utworzyli Polsko-

Niemiecką Radę Ochrony Środowiska. Zadaniem Rady jest m.in. wypracowywanie wytycznych i głównych kierunków konkretnej współpracy w tej dziedzinie, popieranie współpracy przy zwalczaniu zanieczyszczeń środowiska w regionie przygranicznym, rozwijanie strategii regionalnej i międzynarodowej polityki ochrony środowiska, działanie na rzecz dalszego rozwoju technologii ochrony środowiska, popieranie współpracy w dziedzinie kształcenia i wychowania ekologicznego.

Umowa o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej

Współpraca regionalna i przygraniczna należy do priorytetowych dziedzin w stosunkach polsko-niemieckich. Daje temu wyraz Traktat w artykule 12. Konkretna współpraca, zwłaszcza na obszarach przygranicznych, zaczęła się rozwijać intensywnie pod koniec 1990 r. Od początku 1991 r. trwały prace nad powołaniem wspólnej komisji w tej dziedzinie. Zakończyły się one w połowie kwietnia 1991 r. Utworzona na podstawie umowy komisja międzyrządowa ma dwa zasadnicze zadania; ułatwienie badania i rozwiązywania problemów w obszarze przygranicznym oraz wspieranie kontaktów między państwowymi i niepaństwowymi podmiotami na obszarach przygranicznych; a także wspieranie kontaktów i współpracy regionalnych, komunalnych i innych instytucji, zrzeszeń i podmiotów obu państw wykraczających poza obszar przygraniczny.

Porozumienie w sprawie pomocy dla ofiar zbrodni hitlerowskich

Istotne zmiany w stosunkach polsko-niemieckich, zapoczątkowane jesienią 1989 r., stworzyły nowe możliwości rozwiązania również kwestii pomocy dla ofiar zbrodni hitlerowskich, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę, iż chodzi tu nie tylko o problem natury prawnej, lecz przede wszystkim o kwestię o wymiarze moralnym i humanitarnym.

Zasadnicze rozbieżności w stanowiskach prawnych¹⁵ sprawiły, że znalezienie rozwiązania w płaszczyźnie prawnej (jako realizacji roszczeń prawnych) nie było możliwe; w grę wchodziła natomiast możliwość uzgodnienia konkretnej pomocy dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni hitlerowskich (rozwiązanie polityczne). Kształt takiego rozwiązania zarysował się podczas spotkań premiera T. Mazowieckiego i kanclerza H. Kohla 8 listopada 1990 r. i ustalony został podczas spotkania premiera J. K. Bieleckiego i kanclerza H. Kohla 5 marca i 17 czerwca 1991 r. Stosownie do tych ustaleń 16 października 1991 r. zostało zawarte porozumienie (w formie wymiany not między pełnomocnikami szefów rządów - ministrem Żabińskim i sekretarzem stanu w bawarskim MSZ Kastrupem). W samym więc Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy nie ma postanowień w tej sprawie, natomiast szefowie rządów ustalili, że sprawa zostanie rozstrzygnięta równolegle z jego zawarciem, tzn. najpóźniej z chwilą jego wejścia w życie. Związek polityczny między tym problemem a traktatem regulującym kompleksowo stosunki polsko-niemieckie był bowiem oczywisty. Stosownie do porozumienia z 16 października 1991 r. rząd niemiecki przekaże 500 mln marek (w trzech ratach) na konto fundacji w Polsce (utworzonej przez rząd polski), która świadczyć będzie pomoc dla szczególnie poszkodowanych ofiar zbrodni hitlerowskich. Podkreślić należy, że wypłacane środki nie będą odszkodowaniem w rozumieniu prawnym.

Rok 1991 zamyka proces budowy podstaw prawnych i politycznych stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Proces ten przebiegał w trzech zasadniczych etapach. Są nimi: ukształtowanie politycznej koncepcji stosunków, co znalazło wyraz przede wszystkim we

¹⁵ Stanowisko prawne RFN wyłączyło możliwość świadczenia odszkodowań na rzecz osób poszkodowanych zamieszkających w Polsce, natomiast prawo międzynarodowe nie zna mechanizmów, które pozwoliłyby skutecznie dochodzić roszczeń poszkodowanych obywateli polskich wobec państwa niemieckiego.

Wspólnym Oświadczeniu szefów rządów obu państw z 14 listopada 1989 r.; potwierdzenie przez zjednoczone Niemcy prawnomiędzynarodowego charakteru istniejącej granicy polsko-niemieckiej; skonkretyzowanie podstaw prawnych i politycznych stosunków polsko-niemieckich w podstawowych dziedzinach (przede wszystkim Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy). Istotne znaczenie ma też porozumienie w sprawie pomocy dla ofiar zbrodni nazistowskich. Decyzja w tej sprawie przyczyni się do dopełnienia procesów porozumienia i pojednania między Polakami a Niemcami.

W ciągu roku, który upłynął od formalnego zjednoczenia Niemiec, w stosunkach polsko-niemieckich stworzono solidną prawną i polityczną podstawę dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy. Jest to bardzo istotny czynnik stabilizacji stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Stworzona infrastruktura traktatowa z Niemcami jest również ważnym ogniwem w powiązaniach traktatowych Polski z państwami europejskimi, mających zapewnić maksimum stabilności w okresie przejściowym, a tym samym stanowi istotny element stabilności politycznej w Europie.

Idea łączenia sprawy budowania dobrego sąsiedztwa z Niemcami z zadaniem Polski włączenia się w procesy jedności europejskiej już w 1991 r. przyniosła konkretne pozytywne rezultaty. Niemcy odegrały istotną rolę w trzech ważnych decyzjach: zniesienia obowiązku wizowego wobec obywateli polskich w odniesieniu do państw tzw. grupy Schengen (co otworzyło drogę do dalszych decyzji), znacznej redukcji długu polskiego oraz udzielenia Polsce konkretnej pomocy w szybkim zbliżaniu się do Wspólnot Europejskich, zwłaszcza w negocjacjach nad Układem o stowarzyszeniu.

2.4. J. Barcz, Interpretacja Układu z 7 grudnia 1970 roku w Polsce

(w:) Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku (red. naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021 (strony 75-89).

Tekst całej książki dostępny bezpłatnie online: <http://janbarcz.prv.pl>

1. Uwagi wstępne

W drugiej połowie 2020 r. obchodzono trzydziestą rocznicę podpisania Traktatu „2+4” (12 września 1990 r.) oraz Traktatu Polska-RFN (zjednoczone Niemcy) o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej (14 listopada 1990 r.). Wspólnym ich mianownikiem były obchody trzydziestolecia zjednoczenia Niemiec (3 października 1990 r.). Z punktu widzenia stosunków polsko-niemieckich trzydzieści lat temu zapadły zasadnicze decyzje, które umożliwiły realizację zaprogramowanej przez ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów”:

- granica polsko-niemiecka stała się uznaną w świetle prawa międzynarodowego granicą państwową,
- włączenie zjednoczonych Niemiec do ówczesnych Wspólnot Europejskich oraz do Sojuszu Północnoatlantyckiego, przy jednoczesnym wycofaniu wojsk radzieckich z terytorium byłego NRD, otworzyło Polsce drogę do członkostwa w Unii Europejskiej i w Sojuszu, na trwale określając o miejscu Polski na mapie Europy,

- „duży” Traktat o dobrym sąsiedztwie stworzył podstawy do rozwoju polsko-niemieckich relacji bilateralnych we wszystkich zasadniczych dziedzinach¹.

Już wówczas siłą rzeczy stawiano pytanie o rolę i znaczenie Układu z 7 grudnia 1970 r. w doprowadzeniu do tych zasadniczych decyzji o historycznym znaczeniu. Nie było w zasadzie wątpliwości w ocenie, że Układ z 7 grudnia 1970 t. stanowił w tej mierze „ważny etap przygotowawczy”, przy czym „przygotowanie” to odnosiło się do różnych sfer: miało swój wymiar prawny, miało również znaczenie polityczne, przede wszystkim jednak miało znaczenie dla zmiany w mentalności społecznej po obu stronach.

Obecnie, powracając do przypominanego we *Wstępie* do niniejszej książki pytania Stanisława Stommy sprzed pięćdziesięciu lat, możemy ocenić znaczenie Układu z 7 grudnia 1970 r. z perspektywy półwiecza, „operując dużym doświadczeniem” i ferując „sądy ... wyważone i dojrzałe”².

2. Treść Układu

Treść Układu z 7 grudnia 1970 r. jest zwięzła. Jego postanowienia mieszczą się na jednej stronie A-4 Dziennika Ustaw. Niemniej wówczas, 25 lat po zakończeniu II wojny światowej, budził on zarówno w Polsce jak i w RFN olbrzymie emocje polityczne i społeczne. Wzmagane one były głębokim konfliktem „statusowym” odnoszącym się do uzasadnienia i legalności przekazania Polsce „niemieckich obszarów wschodnich”, które w Polsce określano jako „Ziemie Odzyskane”.

¹ *Akty historyczne. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej*. Pod redakcją J. Barcza i K. Ruchniewicza, Warszawa 2021.

² Wypowiedź Stanisława Stommy podczas dyskusji nad ratyfikacją Układu z 7 grudnia 1970 r. w Polsce. *Ratyfikacja Układu między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec*. Kancelaria Sejmu, Warszawa 1972, s. 93.

Przesunięcie przez cztery mocarstwa koalicji antyhitlerowskiej Polski na Zachód (na mocy postanowień konferencji w Teheranie, Jałcie i Poczdamie - Umowa poczdamska) budziło wśród Polaków głębokie kontrowersje polityczne, społeczne i ludzkie. Przekazanie Polsce „Ziem Odzyskanych”, jako rodzaju rekompensaty za utracone na rzecz ZSRR na Wschodzie terytoria, jeszcze długo po zakończeniu wojny traktowane było jako rozwiązanie prowizoryczne. Niemniej jednak przekazanie „niemieckich obszarów wschodnich” Polsce w ostatecznym rozrachunku powszechnie oceniane było jako akt sprawiedliwy, będący następstwem rozpętanej przez III Rzeszę Niemiecką wojny, prowadzonej w sposób wyjątkowo zbrodniczy. Za akt ustanawiający polską granicę zachodnią na Odrze i Nysie Łużyckiej (akt konstytutywny w rozumieniu prawa międzynarodowego) uznawano Umowę poczdamską z 2 sierpnia 1945 r. W tej sprawie istniała w Polsce pełna zgoda między władzami komunistycznymi a kościołem katolickim oraz różnymi orientacjami politycznymi³.

Emocje społeczne występowały również w RFN, gdzie ludność wysiedlona z obszarów przekazanych Polsce (również z innych państw, zwłaszcza z Czechosłowacji) nie mogła pogodzić się z podjętymi przez mocarstwa zwycięskie decyzjami. Dodatkowo nałożył się na to podział Niemiec i powstanie dwóch państw niemieckich oraz głęboki podział ideologiczno-polityczny Europy przebiegający wzdłuż granicy między-niemieckiej. W RFN te emocje społeczne znalazły wsparcie w „doktrynie państwowej”, stosownie do której cel odzyskania jedności państwowej uzasadniany był argumentami odwołującymi się do ciągłości istnienia państwa niemieckiego w rozumieniu prawa międzynarodowego oraz - w tym kontekście - do granic Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. (w więc sprzed *Anschlußu* Austrii): w takim ujęciu wszelkie decyzje podejmowane w stosunku do granic niemieckich rozumiane były jako jedynie elementy *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec

³ Dowodzi tego na przykład przebieg wspomnianej wyżej dyskusji nad ratyfikacją Układu z 7 grudnia 1970 r. Tamże.

(dopiero takie Niemcy mogłyby zaakceptować ostateczny charakter ich granic, w tym granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej)⁴.

O ile NRD – nie bez politycznego nacisku ze strony ZSRR – uznała w Układzie Zgorzeleckim (podpisanym 6 lipca 1950 r.)⁵ granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej jako „granicę państwową między Polską a Niemcami” (art. 1 Układu), to zawarcie stosownej umowy międzynarodowej z RFN było – z względu na wspomniane wyżej okoliczności – niezmiernie trudne. Dodać jeszcze można, że w tym czasie nie istniały stosunki dyplomatyczne między RFN a Polską, bowiem – stosownie do tzw. doktryny Hallsteina – RFN nie nawiązywało stosunków dyplomatycznych z państwami, które utrzymywały takie stosunki z NRD. Wyjątkiem był ZSRR, z którym RFN miała stosunki dyplomatyczne od 1958 r. Nie może więc dziwić, że negocjacje nad Układem z 7 grudnia 1970 r. były trudne⁶.

Treść Układu jest – jak wspomniano – zwięzła. Poza tytułem, obejmuje ona preambułę oraz pięć artykułów (numerowanych cyframi rzymskimi), przy czym artykuł V zawiera tzw. klauzule końcowe, w tym wymóg ratyfikacji. Układ podpisany został po stronie polskiej przez ówczesnego Premiera Józefa Cyrankiewicza i Ministra Spraw Zagranicznych Stefana Jędrzychowskiego, a po stronie RFN przez ówczesnego Kanclerza Willy Brandta i Ministra Spraw Zagranicznych Waltera Scheela.

W preambule określono cel Układu, który nawiązywał do jego tytułu i koncentrował się na stworzeniu podstawy dla „pokojuowego współżycia oraz rozwoju normalnych i dobrych stosunków między

⁴ Zob. rozdział 5 autorstwa Jerzego Kranza (*Traktat normalizacyjny między Polską a RFN z 7 grudnia 1970 r. albo o znaczeniu odwagi w polityce*).

⁵ Dz.U. 1950, nr 14 poz. 106.

⁶ Zob. pamiętniki Józefa Winiewicza, który jako ówczesny wiceminister spraw zagranicznych, prowadził te negocjacje ze strony polskiej: J. Winiewicz, *Co pamiętam z długiej drogi życia*, Poznań 1985, s. 640 i nast.

PRL a RFN (motyw trzeci preambuły) oraz wskazano na okoliczności, które warunkują osiągnięcie tego celu:

- z jednej strony przypomniano, że „ponad 25 lat minęło od zakończenia drugiej wojny światowej, której pierwszą ofiarą padła Polska i która przyniosła ciężkie cierpienia narodom Europy„ (motyw pierwszy preambuły) oraz podkreślono, że podstawowym warunkiem pokoju jest nienaruszalność granic oraz respektowanie „integralności terytorialnej i suwerenności wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach”,
- z drugiej strony zwrócono się ku przyszłości: podkreślono, że „w obu krajach wyrosło nowe pokolenie, któremu należy zapewnić pokojową przyszłość” (motyw drugi preambuły) oraz podkreślono wspólny cel, nakierowany na „umocnienie pokoju i bezpieczeństwa w Europie” (motyw czwarty preambuły).

Artykuł I Układu dotyczył sprawy zasadniczej – statusu polskiej granicy zachodniej. Stwierdzono w nim (w ust. 1), że „istniejąca linia graniczna (tu przytoczony został jej opis zawarty w Układzie poczdamskim) stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Następnie w ust. 2 potwierdzono nienaruszalność istniejących granic i poszanowanie integralności terytorialnej, a w ust. 3 oświadczono, że oba państwa nie mają wobec siebie „żadnych roszczeń terytorialnych”.

Artykuł II Układu odwoływał się do celów i zasad Karty NZ, jako przesłanek określających wzajemne stosunki między PRL a RFN (ust. 1) i potwierdzał zobowiązanie do pokojowego rozstrzygania sporów (ust. 2).

Artykuł III, przyjmując Układ jako podstawę, zapowiadał „dalsze kroki zmierzające do pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju stosunków” między PRL a RFN (ust. 1), zwłaszcza zaś w dziedzinach

stosunków gospodarczych, naukowych, naukowo-technicznych i kulturalnych oraz „innych” (ust. 2).

Stosownie do postanowień art. IV Układ nie dotyczył „wcześniej zawartych przez Strony lub ich dotyczących dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych.”.

3. Uznanie w Układzie przez RFN polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej

Jak wspomniano wyżej, negocjacje w sprawie Układu były bardzo trudne, ponieważ obie strony wychodziły z odmiennych założeń⁷. Dla RFN negocjacje miały doprowadzić do zawarcia układu o wyrzeczeniu się siły, tj. potwierdzenia, że nie będzie ona stosowała siły w celu zmiany granicy, co nie przesądzałoby ostatecznego charakteru tej granicy w świetle prawa międzynarodowego. Dla Polski natomiast celem zawarcia układu było uznanie przez RFN granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jako polsko-niemieckiej granicy państwowej, ustanowionej w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Zgłaszając propozycję podjęcia negocjacji z RFN, Władysław Gomułka stwierdził w przemówieniu z dnia 17 maja 1969 r.:

„Nie ma przeszkód natury prawnej, aby NRF nie mogła uznać istniejącej zachodniej granicy Polski za ostateczną. W każdej chwili gotowi jesteśmy zawrzeć z NRF taki układ międzynarodowy, podobnie jak 19 lat temu zawarliśmy w tej sprawie układ z NRD. (...)

Polska nigdy nie zawrze z NRF układu w sprawie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, który odbiegałby od układu zgorzeleckiego zawartego z Niemiecką Republiką Demokratyczną. Byłby to bowiem krok wstecz, uderzenie w siebie i wszystkich naszych sojuszników i przyjaciół oraz w te państwa i siły polityczne na Zachodzie, które podzielają nasze stanowisko, że granica jest ostateczna. (...) Na prowizorkę graniczną, którą proponuje

⁷ Zob. J. Winiewicz, *Co pamiętam z długiej drogi życia ...*, s. 642/643.

Bonn, Polska nigdy nie pójdzie. Taki układ z NRF godziły w żywotne interesy narodu polskiego.”⁸.

Interpretacja postanowień art. I Układu w Polsce zmierzała więc do wykazania dwóch zasadniczych wniosków, jakie miałyby z nich wypływać:

- **po pierwsze** – że postanowienia te zawierają znanie przez RFN granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jako granicy zachodniej Polski,
- **po drugie** – że uznanie takie ma charakter deklaratoryjny, granica bowiem została ustanowiona na mocy Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. (która miał w tym zakresie znaczenie konstytutywne, ustanawiające granicę w rozumieniu prawa międzynarodowego).

Na rzecz pierwszego z tych wniosków przytaczano postanowienia ust. 1 art. I Układu, w których stwierdzano, że „istniejąca linia graniczna” (opisana w postanowieniach Układu poczdamskiego) „stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Podkreślano, że określony stan terytorialny można uznać nie tylko posługując się terminem „uznanie” oraz że potwierdzenie „nienaruszalności istniejących granic” oznacza nie tylko, iż granica korzysta z ochrony przed zmianą w drodze użycia siły, lecz wyklucza również możliwość kwestionowania legalności granicy w istniejącym przebiegu. Stosownie do tego w uzasadnieniu wniosku z 20 kwietnia 1972 r. o ratyfikację Układu stwierdzono:

„Tak więc postanowienia artykułu I wykluczają ponad wszelką wątpliwość możliwość teraz i w przyszłości kwestionowania przez Republikę Federalną Niemiec naszych granic lub zgłaszania roszczeń

⁸ Cytat według: *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne*, PISM-Warszawa 1985, s. 16/17.

terytorialnych wobec obszarów znajdujących się w obrębie obecnych granic Polski.”⁹.

Jeśli chodzi natomiast o drugi z tych wniosków, tj. stwierdzenie, że uznanie przez RFN granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej ma znaczenie deklaratoryjne, co oznacza, że Układ nie ustanawia tej granicy, ani nie jest podstawą prawną przejęcie przez Polskę Ziemi Zachodnich i Północnych, bowiem znaczenie takie ma Umowa poczdamska, przytaczano przede wszystkim następujące argumenty:

- w ustępie 1 art. I Układu odwołano się bezpośrednio do konstytucyjnego aktu prawnego w odniesieniu do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, tj. do Umowy poczdamskiej,
- w postanowieniach tego ustępu art. I Układu stosowane są sformułowania – „istniejąca linia graniczna”, „stanowi zachodnią granicę państwową”, co potwierdza, iż chodzi o granicę już istniejącą i wcześniej ustanowioną,
- w końcu nawiązywano do ustępu 2 i ustępu 3 art. I, w którym mowa była odpowiednio o potwierdzeniu nienaruszalności „istniejących granic” oraz o tym, że oba państwa „nie mają” wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych.

Punktem wyjścia do takiej interpretacji postanowień art. I Układu było stanowisko reprezentowane konsekwentnie w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego, że decyzję ustanawiającą granicę polsko-niemiecką podjęły mocarstwa zwycięskie w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., korzystając ze swoich kompetencji jakie nabyły w konsekwencji bezwarunkowej kapitulacji Niemiec oraz przejęcia w Niemczech „władzy najwyższej”. O ostatecznym charakterze tego rozstrzygnięcia świadczyła paralelna decyzja o wyłączeniu terytoriów przekazanych Polsce z radzieckiej strefy okupacyjnej oraz wysiedlenia

⁹ Tamże, s. 20.

z tych terytoriów ludności niemieckiej¹⁰. Natomiast wszelkie dalsze działania związane z polską granicą zachodnią, podejmowane w ramach poczdamskiego *peace settlement*, miały jedynie dopełniające znaczenie.

W toku interpretacji postanowień Układu z 7 grudnia 1970 r. w Polsce odnoszono się również do pierwszych próby reinterpretacji jego znaczenia w RFN¹¹. Zwłaszcza odnoszono się do trzech kwestii:

- próby ograniczenia znaczenia Układu do porozumienia o wyrzeczeniu się siły wobec zmiany granic; wskazywano, że wyraźne wymienienie w ustępie 2 art. II Układu zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia nie świadczy o tym, że chodzi o układ, w którym strony uznają tę zasadę za jedyną podstawę swoich stosunków, zasada ta jest bowiem jedną z ważnych podstawą tych stosunków, ale nie jedyną; w uzasadnieniu wniosku z 20 kwietnia 1972 r. o ratyfikację Układu stwierdzono:

„Postanowienia artykułu II są logiczną konsekwencją artykułu I, gdyż jedynie w oparciu o uznanie nienaruszalności istniejących granic i poszanowanie integralności terytorialnej, wyrzeczenie się siły posiada właściwą treść i znaczenie.”.

¹⁰ Miarodajnie dla polskiej doktryny prawa międzynarodowego są zwłaszcza następujące prace: A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1960; J. Kokot, *Logika Poczdamu*, Katowice 1961; A. Klafkowski, *Umowa poczdamska a sprawy polskie 1945-1970*, Poznań 1970; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975. W kontekście Układu z 7 grudnia 1970 r.: A. D. Rotfeld i J. Sułek: *Układ PRL-NRF na tle Umowy Poczdamskiej Układu w Zgorzelcu i Układu ZSRR-NRF (Analiza porównawcza)*. PISM – Warszawa 1970.

¹¹ Zob. A.D. Rotfeld, *Wokół ratyfikacji Układu PRL-NRF. Problemy prawno-polityczne*, Sprawy Międzynarodowe 1972, nr 4.

- próby „transformacji” stanowiska RFN wyrażonego w jej „pozycji prawnej” na okres po zawarciu Układu za pośrednictwem postanowień art. IV Układu; chodziło zwłaszcza o odwoływanie się do oświadczeń trzech mocarstw zachodnich z 19 listopada 1970 r., że Układ nie narusza ich „praw i odpowiedzialności” za Niemcy jako całość oraz umowy RFN z tymi mocarstwami z pierwszej połowy lat 50., w których zastrzegano, że dopiero zjednoczone Niemcy będą kompetentne do podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie ich granic w przyszłym traktacie pokoju; ze strony polskiej podkreślano, że w istocie o naruszeniu takim nie może być mowy, bowiem „prawa i odpowiedzialności” czterech mocarstw sojuszniczych odnosiły się jedynie do Niemiec „w granicach poczdamskich”; z tych też względów porozumienia RFN z trzema mocarstwami zachodnimi nie mogą podważać decyzji poczdamskich;
- odrzucano również jednoznacznie jednostronną interpretację Układu zawartą w rezolucji Bundestagu z 17 maja 1972 r., przyjętej podczas procedury ratyfikacyjnej; w rezolucji tej zawężano znaczenie Układu do wyrzeczenia się siły wobec zmiany granic oraz określano Układ jako „element *modus vivendi*”, nie wykluczający „uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzający żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic.”¹²; rezolucję odrzucano jako akt jednostronny, nie mający znaczenia dla interpretacji Układu¹³.

¹² Tekst w tłumaczeniu na język polski: *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne ...*, s. 47/48.

¹³ Zob. szerzej na ten temat: rozdział 5 autorstwa Jerzego Kranza (*Traktat normalizacyjny między Polską a RFN z 7 grudnia 1970 r. albo o znaczeniu odwagi w polityce*) i rozdział 6 autorstwa W.M. Góralskiego (*Układy normalizacyjne z PRL i ZSRR oraz NRD w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN 1973-1975. Skutki polityczne, prawne i epilog*).

4. Wpływ na rozwój stosunków bilateralnych

Układ z 7 grudnia 1970 r. zapowiadał w ustępie 1 art. III podejmowanie przez oba państwa działań na rzecz „pełnej normalizacji” stosunków między nimi. W ustępie 2 art. III Układu wskazywano na dwie grupy obszarów, które miałyby być objęte „pełną normalizacją”.

Po pierwsze - chodziło o dziedziny wyraźnie określone: stosunki gospodarcze, naukowe, naukowo-techniczne i kulturalne. Klamrą spinającą potencjalny rozwój współpracy w tych dziedzinach była istotna poprawa stanu stosunków politycznych, poczynając od nawiązania w dniu 15 września 1972 r. (po ratyfikacji Układu) stosunków dyplomatycznych. Ustanowiono również niezbędną infrastrukturę traktatową: 15 października 1970 r. podpisano umowę o współpracy gospodarczej, 9 października 1975 r. umowę o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowych oraz protokół w sprawie łączenia rodzin, 11 kwietnia 1976 r. umowę kulturalną, podpisano też szereg umów i porozumień gospodarczych. Nastąpił rozwój kontaktów gospodarczych, społecznych, naukowych, partnerstwa miast. Ważny wkład w przezwyciężenie stereotypów wniosły obrady wspólnej komisji podręcznikowej oraz przyjęte przez komisję 7 kwietnia 1976 r. zalecenia w sprawie historii i geografii.

Po drugie - chodziło również o sprawy „inne”. Kryły się pod tym pojęcie różne trudne problemy związane z następstwami II wojny światowej raz generalnie „zaszłością” stosunków polsko-niemieckich, przy czym dwie kwestie miały centralne znaczenie.

- Dla strony polskiej sprawą taką były odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich. Nie kwestionowano co prawda zrzeczenia się przez Polskę reparacji w 1953 r., podtrzymywano jednak tzw. roszczenia cywilno-prawne, czyli roszczenia

indywidualne ofiar zbrodni nazistowskich. Sprawa ta poruszana była podczas rozmowy Gomułki z Brandtem w dniu 7 grudnia 1970 r. – Gomułka proponował pauszalną rekompensatę w postaci długoterminowego i niskooprocentowanego kredytu dla PRL¹⁴, ale Gomułka zszedł w niesławie kilka dni po podpisaniu Układu ze sceny politycznej.

- W kolejnych latach doszło do wyrywkowych uregulowań - jak porozumienie z 1972 r. w sprawie wypłat odszkodowań dla ofiar eksperymentów pseudo-medycznych, porozumienia z 1975 r. w sprawie przekazywania przez RFN rent dla byłych robotników przymusowych, którzy ulegli wypadkom w toku pracy oraz rozliczenia roszczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego; nie do końca jednoznaczne było tło udzielenia Gierkowi korzystnych kredytów w ramach pakietu z 1975 r.¹⁵. Niemniej do rodzaju globalnego porozumienia nie doszło. W latach 80. ze strony polskiej kilkakrotnie słano noty dyplomatyczne do niemieckiego MSZ. W których podtrzymywano aktualność roszczeń ofiar zbrodni nazistowskich.
- Z kolei dla RFN istotną sprawą było umożliwienie wyjazdu z PRL osób zabiegających o zgodę na wyjazd z Ziem Zachodnich i Północnych (z byłych niemieckich obszarów wschodnich) ze wskazaniem na połączenie się z rodzinami (wysiedlonymi po 1945 r. na mocy decyzji poczdamskich). Kolejnym decyzjom władz PRL w tej sprawie (informacja rządu PRL z 18 listopada 1970 r., a następnie zapis protokolarny z 9 października 1975 r.) towarzyszyły korzystne kredyty ze strony niemieckiej, co

¹⁴ Zob. Protokół z rozmowy I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki i kanclerzem NRF Willym Brandtem. 7 grudnia 1970 r., Warszawa (w:) *Układ polsko-niemiecki z 7 grudnia 1970 roku. Dokumenty i materiały*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016, s. 256.

¹⁵ Zob. szerzej na ten temat: K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45 – 1977*, Wrocław 2007.

wywoływało fatalne wrażenie, szybko też władze PRL straciły nad emigracją do RFN wszelką kontrolę (zwłaszcza w latach 80.). Związane z tymi procesami uwarunkowania były skomplikowane, z jednej strony chodziło o duże grupy ludności rodzimej Ziem Zachodnich i Północnych, które pod wpływem warunków życia w PRL powróciły do niemieckich korzeni i dążyły do emigracji do RFN (gdzie zwykle miały rodziny), z drugiej strony związane u „pozycją prawną” RFN niemieckie przepisy krajowe (na czele ze słynnym art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN) traktowały jako „Niemca”, każdego, kto mógł wykazać się obywatelstwem niemieckim i zamieszkiwał w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. To z kolei umożliwiało emigrację do RFN w zasadzie wszystkim członkom ludności rodzimej Ziem Zachodnich i Północnych, niezależnie od opcji narodowościowej. Tak więc na opresję państwa niedemokratycznego (PRL) nakładały się regulacje prawa krajowego po stronie RFN, wprowadzające w ten delikatny obszar substancję konfliktogenną o charakterze politycznym i statusowym. Miało to również istotne znaczenie w drugiej połowie lat 80., gdy osoby przyznające się do niemieckiego pochodzenia, które zamieszkiwały w Polsce, zaczęły coraz mocniej artykułować dążenie do statusu mniejszości narodowej: przesłanką przynależności do mniejszości narodowej jest narodowość osób ją tworzących, a nie posiadane obywatelstwo (w tym przypadku „niemiecka przynależność państwowa”), które dodatkowo wywodzone było z konstrukcji krajowych RFN kwestionujących ostateczny charakter granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w świetle prawa międzynarodowego. W każdym razie oba te czynniki tworzyły stałą substancję konfliktogenną, przede wszystkim na poziomie politycznym.

Odnosząc się obecnie, z perspektywy kilkudziesięciu lat, do skali ówczesnych problemów oraz ich uwarunkowań politycznych, prawnych i społecznych, odnotować przede wszystkim należy, że

zamiar „normalizacji” napotkał bariery, które były wówczas trudne do przezwyciężenia: z jednej strony wynikały one z niedemokratycznego charakteru PRL, z drugiej zaś z wiązaniem w RFN postulatu zjednoczenia Niemiec z prowizorycznym charakterem uregulowań terytorialnych (polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej). Wynikające z tego konflikty polityczne siłą rzeczy rzutowały na pozostałe sfery objęte pojęciem „normalizacji”. Trzeba było dopiero radykalnej zmiany w obu tych obszarach, aby można było mówić o zupełnie nowym rozdziale w historii stosunków polsko-niemieckich. Ten nowy rozdział został otwarty w latach 1989-1991.

5. Układ jako ważny element normalizacji stosunków RFN z ówczesnymi państwami socjalistycznymi - podstawa polityki odprężenia

Należy przypomnieć, że Układ z 7 grudnia 1970 r. PRL-RFN był ważnym elementem całego pakietu tzw. umów normalizacyjnych jakie RFN zawarło z państwami ówczesnego bloku wschodniego. Wszystkie one wychodziły z założenia, iż punktem wyjścia dla „normalizacji” jest uznanie przez RFN tzw. polityczno-terytorialnego *status quo*. Jeśli chodzi o uznanie „terytorialnego *status quo*”, to chodziło głównie o uznanie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, jeśli natomiast chodzi o „polityczne *status quo*”, to wiodącym problemem było uznanie odrębności państwowej NRD (w tym samym granicy między NRD i RFN) oraz szczególnego statusu Berlina Zachodniego.

Przypomnijmy, że RFN kwestionowała charakter NRD jako podmiotu prawa międzynarodowego i stosownie do tzw. doktryny Hallsteina nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych z państwami, które takie stosunki utrzymywały z NRD (z wyjątkiem ZSRR). RFN podejmowała również próby traktowania Berlina Zachodniego jako części RFN, natomiast między czterema mocarstwami istniały różnice co do statusu prawnego tzw. Wielkiego

Berlina (chodziło w istocie o status wschodniej części Berlina, noszącej w NRD nazwę „Berlin- stolica NRD”).

Do problemów tych, poza Układem z 7 grudnia 1970 r., odnosiły się zawarte przez RFN umowy międzynarodowe z ZSRR (układ podpisany 12 sierpnia 1970 r.), z NRD (układ o podstawach stosunków, podpisany 21 grudnia 1972 r.) i z Czechosłowacją (układ podpisany 11 grudnia 1973 r.). Natomiast cztery mocarstwa potwierdziły szczególny status Berlina (Zachodniego) w tzw. układzie czterostronnym, podpisanym 3 września 1971 r. Korelacja między tymi układami, a Układem z 7 grudnia 1970 r. był kwestią wrażliwą politycznie, bowiem Gomułce chodziło o to (i słusznie), aby polska granica zachodnia na Odrze i Nysie Łużyckiej została uznana przez RFN w umowie z Polską, a nie „pośrednio” w umowach z innymi państwami.

Szczególnie delikatna była ta sprawa w kontekście paralelnie toczonych negocjacji między RFN a ZSRR, które zakończyły się podpisaniem układu 12 sierpnia 1970 r. Zawierał on w art. 3 również klauzule terytorialne, w których stwierdzano m.in., że oba państwa „uważają za nienaruszalne – obecnie i w przyszłości – granice wszystkich państw w Europie, tak jak one przebiegają w dniu podpisania niniejszego układu, w tym linię Odry-Nysy, która stanowi zachodnią granicę Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz granicę między Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną.”. Co prawda klauzule powyższe były na bieżąco konsultowane z Polską, niemniej Gomułka obawiał się, aby wcześniejsze podpisanie układu RFN-ZSRR nie odbiło się negatywnie na negocjacjach z Polską¹⁶. Miało to w istocie miejsce: Józef Winiewicz pisał w swoich wspomnieniach, że po podpisaniu układu z ZSRR strona zachodnioniemiecka zaczęła odkładać negocjacje z PRL

¹⁶ Zob. J. Winiewicz, *Co pamiętam z długiej drogi życia ...*, s. 648.

(„nie ma powodu się śpieszyć”), a planowana na początek października 1970 r. runda negocjacyjna została bez mała zerwana¹⁷.

Abstrahując od tych problemów, wspomniany pakiet umów normalizacyjnych miał zasadnicze znaczenie dla otwarcia drogi dla tzw. polityki odprężenia, której wyrazem było rozpoczęcie procesu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), a kulminacyjnym wydarzeniem podpisanie 1 sierpnia 1975 r. Aktu końcowego z Helsinek. Dokument ten zawierał również zobowiązania do otwarcia relacji w obszarze kontaktów społecznych (tzw. ludzki wymiar KBWE)¹⁸, co okazało się niezmiernie istotnym czynnikiem, który wpłynął na zmiany polityczne i społeczne (zwłaszcza w Polsce) w kolejnym dziesięcioleciu, a w konsekwencji na zwrot 1989/1990.

6. Układ z 7 grudnia 1970 r. jako „ważny etap przygotowania” decyzji z lat 1989/1990/1991

Układ z 7 grudnia 1970 r. wymieniany jest w dwóch dokumentach wyznaczających „ramy” polityczno-prawne przełomu w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1990. Wymieniany jest w części I Wspólnego Oświadczenia Mazowiecki-Kohl z 14 listopada 1989 r., a więc w dokumencie, który zaprogramował zasadnicze zmiany w relacjach między rozpoczynającą budowę demokracji Polską a RFN (a w zasadzie rozpoczynającymi się jednoczyć Niemcami). We wspomnianej części I Wspólnego oświadczenia (w punkcie 4) podkreślono, że Układ z 7 grudnia 1970 r. uznaje się za „trwały fundament stosunków”. Przypomnijmy okoliczności negocjacyjne powyższej formuły: Kanclerz Helmut Kohl, nawet w obliczu upadku muru berlińskiego, odmawiał jasnej deklaracji w sprawie granicy polsko-niemieckiej, a odwołanie do Układu z 7 grudnia 1970 r.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Zob. *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 1973-1983*. Redakcja i wprowadzenie A.D. Rotfeld, PISM-Warszawa 1983; *20 Jahre KSZE 1973-1993. Eine Dokumentation*. Auswärtiges Amt 1993.

rozumiał przede wszystkim jako „wehikuł” gwarantujący „pozycje prawne” RFN w tej sprawie¹⁹.

Drugim dokumentem o przełomowym znaczeniu jest podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, w którego artykule 1 powołany jest Układ z 7 grudnia 1970 r. w kontekście potwierdzenia istniejącej między Polską a Niemcami granicy. Traktat z 14 listopada 1990 r. w powiązaniu z podpisanym wcześniej (12 września 1990 r.) Traktatem „2+4” zamknął raz na zawsze „sprawę granicy” w stosunkach polsko-niemieckich.

Jak się wydaje, Układ z 7 grudnia 1970 r. odegrał w „przygotowaniu” powyższej decyzji bardzo istotną rolę, niemniej miała ona inny zakres oddziaływania w Polsce, a inny po stronie niemieckiej. W RFN (oraz w NRD - wraz z Układem zgorzeleckim) Układ odegrał olbrzymią rolę w „przygotowaniu” społeczeństwa do „odnalezienia się” w nowym kształcie terytorialnym, powstałym po 1945 r. oraz w akceptacji politycznej dla takiego kształtu. Pamiętajmy jednak, że Kanclerz Helmut Kohl uzasadniał konieczność ostatecznej akceptacji dla granic zjednoczonych Niemiec nie tyle konsekwencjami rozpętanej przez Niemcy II wojny światowej, co raczej przedstawiał to jako „koszt” przyzwolenia na zjednoczenie Niemiec.

Dla opozycji demokratycznej w Polsce natomiast, która na długo przed utworzeniem rządu Tadeusza Mazowieckiego we wrześniu 1989 r. budowała wizję przyszłych stosunków z Niemcami na uznaniu prawa narodu niemieckiego do samostanowienia, przy założeniu jednak bezwarunkowego zaakceptowania ustalonej w 1945 r. granicy z Polską, zaprezentowana przez Kanclerza Helmuta Kohla interpretacja Układu z 7 grudnia 1970 r. odpowiednio do „pozycji prawnej” RFN stała się zimnym prysznicem *Realpolitik*.

¹⁹ Zob. J. Sułek, *Dyplomatyczna historia powstania Traktatu z 14 listopada 1990 roku* (w:) *Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej*. Pod redakcją J. Barcza i K. Ruchniewicza), Warszawa 2020.

Następstwem tego było konsekwentne dążenie przez rząd Tadeusza Mazowieckiego do „zamknięcia sprawy granicy” i uzyskania potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej wraz ze zjednoczeniem Niemiec.

Szczęśliwym zbiegiem okoliczności po stronie polskiej nad załatwienie tej sprawy czuwał Minister Spraw Zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski, specjalista prawa międzynarodowego światowej renomy i znawca stosunków polsko-niemieckich. Wskazana przez niego koncepcja „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów” w zjednoczonej Europie, której jednak zasadniczą przesłanką była pełna jasność w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej, zapewniła Polsce w kolejnym dziesięcioleciu trwałe miejsce wśród państw demokratycznych, członków Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

7. Podsumowanie

Porozumienie zawarte w Układzie normalizacyjnym z 7 grudnia 1970 r. nie było w stanie przewyżżyć ograniczeń wynikających – z jednej strony – z niedemokratycznego charakteru PRL, z drugiej zaś z podziału Niemiec, w tym z „pozycji prawnej” RFN, z której wynikało kwestionowanie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Niemniej umożliwiło ono rozwój (odpowiednio do ówczesnych możliwości) relacji gospodarczych i szeroko rozumianych społecznych. To z kolei ułatwiło znakomicie wykorzystanie nowych możliwości, jakie pojawiły się wraz ze zmianą ustrojową w 1989 r. w Polsce i zjednoczeniem Niemiec z 1990 r.

Dopiero jednak właśnie zmiany ustrojowe w Polsce oraz zjednoczenie Niemiec w niekwestionowanych granicach, umożliwiło solidne rozwiązanie szeregu „zaległych” spraw (wystarczy zajrzeć do Wspólnego Oświadczenia z 14 listopada 1898 r. oraz do „dużego” Traktatu z 1991 r.). Sprawa mniejszości narodowych przestała być w demokratycznej Polsce problemem, a potwierdzenie granicy polsko-

niemieckiej sprawiło, że łącznik obywatelstwa stracił charakter konfliktogenny w kontekście niemieckiej mniejszości. W miarę możliwości uzgodniono również formułę udzielenia pomocy żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich.

W innych dziedzinach otwarta została droga do – postulowanej przez Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego – „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów” w zjednoczonej Europie. Jeśli szansa ta zostanie zmarnowana, to będzie to już tylko „zasługą” głupoty i chęciństwa rodzimych polityków.

2.5. J. Kranz, Zachodnia granica Polski jako zakładnik zjednoczenia Niemiec

(w:) Integracja, polityka zagraniczna, praworządność, wyzwania dla Polski współczesnej: Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Witoldowi Maciejowi Góralskiemu (red. E. Mreńca), Warszawa 2019 (strony 323-340)

1. Polsko-niemieckie kontrowersje prawne po drugiej wojnie światowej¹ wynikają przede wszystkim z faktu, że nie doszło do zapowiedzianej w Umowie poczdamskiej (2 sierpnia 1945 r.) całościowej regulacji pokojowej (*peace settlement*) z Niemcami. Ten stan rzeczy spowodowany był rozpadem zwycięskiej koalicji i podziałem Europy (w tym Niemiec) na dwa przeciwstawne bloki. Kilka elementów składało się na nietypową sytuację, która powstała w 1945 r.

Po pierwsze, zwycięskie mocarstwa (USA, Związek Sowiecki, Wielka Brytania, Francja) objęły władzę najwyższą (*supreme authority*) w Niemczech i zastrzegły sobie kompetencję do samodzielnego określenia ich przyszłości, w tym granic Niemiec (deklaracja berlińska z 5 czerwca 1945 r.)². Nastąpiło to w kontekście

¹ Zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, (w:) W.M. Góralski (red.), *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – 1991-2011*, Warszawa 2011, s. 477-520; W. Czapliński, B. Łukańska (red.), *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, Warszawa 2009; W.M. Góralski (red.), *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, Warszawa 2007; W.M. Góralski (red.), *Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Warszawa 2005; W.M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I: *Studia*, t. II: *Dokumenty*, Warszawa 2004; L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*, Poznań 1986; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski*, Gdańsk 1969; id., *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975; A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r.*, Warszawa 1960; B. Wiewióra, *Granica polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań 1957.

nie tylko bezwarunkowej kapitulacji wojsk i braku niemieckich władz centralnych, lecz również przekonania, że niemieckie siły polityczne nie są zdolne do zrealizowania zamierzeń alianckich wobec tego państwa.

Po drugie, odpowiedzialność międzynarodowoprawna Niemiec nie ograniczała się do agresji, lecz obejmowała również ogrom zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości, których zakres i skala nie były dotąd znane. Szczególną cechą działań narodowosocjalistycznych Niemiec była masowa i planowa eksterminacja ludności cywilnej.

Po trzecie, konferencję mocarstw w Poczdamie zwołano w trybie pilnym w związku z koniecznością podjęcia podstawowych decyzji dotyczących odpowiedzialności Niemiec za wojnę. Mocarstwa były świadome, że w pierwszej fazie decyzje te nie będą przedmiotem negocjacji z Niemcami, chociaż przewidziano w przyszłości tzw. regulację pokojową z tym państwem. W wyniku konferencji poczdamskiej uregulowano wiele zasadniczych kwestii związanych z II wojną światową, zapowiedziana regulacja pokojowa nie doszła jednak do skutku. Fazę końcową stanowił Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. (Traktat „2+4”), który zamknął rozdział wojenny na poziomie wielostronnym. Zasadniczym problemem polityki zachodnioniemieckiej w okresie powojennym było przywrócenie jedności Niemiec oraz kwestia ich granic. Republika Federalna Niemiec skonstruowała specyficzną doktrynę polityczno-prawną, dotyczącą następstw drugiej wojny światowej. Trzon tzw. pozycji prawnych stanowiły następujące elementy:

1) podtrzymywanie otwartości tzw. kwestii niemieckiej do momentu regulacji pokojowej z Niemcami jako całością, w tym teza o prawnym istnieniu Niemiec w granicach z 1937 r. (dopóki Brama Brandenburska jest zamknięta, dopóty problem niemiecki jest otwarty);

² Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority by Allied Powers, June 5, 1945.

2) kwestionowanie wiążącego prawnie dla Niemiec charakteru umowy poczdamskiej z 1945 r. ze względu na fakt, że nie były one jej stroną (naruszenie prawa do samostanowienia);

3) kwestionowanie międzynarodowoprawnej legalności poczdamskiej decyzji mocarstw dotyczącej wysiedlenia ludności niemieckiej, a także legalności wywłaszczenia prywatnego majątku niemieckiego;

4) teza, iż Polska posiada nad przyznanymi jej w Poczdamie ziemiami tylko tymczasową administrację, natomiast nie posiada na tych terenach suwerennego władztwa (rozróżnienie między *Gebietshoheit* a *Hoheitsgebiet*);

5) pogląd, że zachodnia granica Polski jest tymczasowa do momentu zawarcia regulacji pokojowej z Niemcami jako całością;

6) odłożenie kwestii reparacji wojennych do momentu regulacji pokojowej z Niemcami jako całością.

Niemieckie pozycje prawne nie miały solidnych podstaw prawnych i nie były powszechnie akceptowane; w opinii mocarstw decyzje poczdamskie pozostawały w zgodzie z prawem międzynarodowym („were soundly based in international law”)³. Kurczyły się one z upływem czasu. Z perspektywy lat trzeba stwierdzić, że pozycje te nie przyczyniły się decydująco do zjednoczenia Niemiec, odegrały natomiast jątrzącą rolę w stosunkach polsko-niemieckich.

2. Druga wojna światowa rozpoczęła się 1 września 1939 r. w wyniku agresji Niemiec na Polskę. Niemcy, we współpracy ze Związkiem Sowieckim (agresja na Polskę w dniu 17 września 1939 r.), zmieniły przy pomocy siły granice Polski oraz dokonały przymusowych wysiedleń ludności (włączając w to ludność niemiecką). W tajnym protokole do niemiecko-sowieckiego traktatu

³ Zob. teksty oficjalnych oświadczeń ambasad USA i Wielkiej Brytanii z 14 lutego 1996 r. oraz ambasady Francji z 16 lutego 1996 r. (w:) „Die Friedens-Warte”, 1997, nr 73, s. 107–108.

o nieagresji z 23 sierpnia 1939 r. dokonano wstępnego podziału stref wpływów i uzależniono istnienie państwa polskiego od przyszłych ustaleń obu stron⁴. Ustalenia te skonkretyzowano w sowiecko-niemieckim traktacie o granicy i przyjaźni z 28 września 1939 r.⁵

W momencie zakończenia wojny, Brytyjczycy i Amerykanie – uwzględniając sytuację militarną – zaakceptowali istniejący wówczas stan rzeczy jako fakt dokonany godząc się na zmianę wschodniej granicy Polski. Stalin nie zamierzał rezygnować ze zdobyczy, które uzyskał w 1939 r. w sojuszu z Hitlerem. W odniesieniu do zachodniej granicy Polski Związek Sowiecki występował jako jej gwarant utrwalając jednocześnie leżący w jego interesie antagonizm polsko-niemiecki.

Sytuacja prawna Niemiec w 1945 r. oraz polityka mocarstw zostały określone w dwóch głównych dokumentach. Pierwszym była deklaracja berlińska z 5 czerwca 1945 r., w której mocarstwa oświadczyły, iż nie dokonując aneksji przejmują w Niemczech władzę najwyższą⁶. Drugi, konkretyzujący krok stanowiła umowa poczdamska oraz inne decyzje, w których mocarstwa sprecyzowały ich główne cele, w tym kształt ustroju politycznego i gospodarczego Niemiec, prawa i obowiązki mocarstw w odniesieniu do Niemiec, a także skutki prawne dla innych regionów i państw.

Mocarstwa nie zamierzały negocjować z Niemcami warunków pokoju, podobnie jak uprzedniej, bezwarunkowej kapitulacji. Nieobecność Niemiec podczas konferencji poczdamskiej wynikała z nadzwyczajnych okoliczności, a mianowicie klęski wojskowej, kapitulacji wojsk oraz braku władz centralnych. W tej sytuacji

⁴ Geheimes Zusatzprotokoll zum deutsch-sowjetischen Nichtangriffsvertrag vom 23. August 1939.

⁵ Deutsch-sowjetischer Grenz- und Freundschaftsvertrag vom 28. September 1939 wraz z tajnymi protokołami.

⁶ Declaration (przypis 2).

moocarstwa ustanowiły międzynarodowy zarząd nad Niemcami, który nie był równoznaczny z okupacją wojenną (*belligerent occupation*). Konstrukcja praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość stanowiła wyraz tego zarządu. Mocarstwa działały w imieniu własnym oraz Niemiec, a także w interesie ogólnym, dotyczącym międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Zdaniem władz RFN i doktryny niemieckiej traktat nie może stwarzać obowiązków prawnych dla państwa trzeciego niebędącego jego stroną (zasada *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), a tym samym umowa poczdamska nie stwarzała skutków prawnych dla Niemiec. Nie ulega wątpliwości, iż umowa ta dotyczyła przyszłych losów Niemiec i wywołała określone skutki prawne, które RFN respektowała⁷.

Oceniając czy i w jakim stopniu postanowienia Umowy poczdamskiej były zgodne z prawem, (zwłaszcza z prawem traktatów i zasadą, że traktat nie wiąże państw niebędących jego stronami – *pacta tertiis*)⁸ uwzględnić trzeba nadzwyczajne okoliczności zawarcia tej umowy. W Republice Federalnej Niemiec podkreśla się zwyczajowy charakter norm zawartych w artykułach 34 i 35 Konwencji wiedeńskiej (a więc obowiązujących już w 1945 r.) zaznaczając jednocześnie, że jej artykuł 75⁹ (niemający takiego

⁷ J. Abr. Frowein, *Potsdam Conference (1945)*, "Encyclopedia of Public International Law", 2009: "14. (...) The Federal Republic of Germany never recognized the binding force of the Potsdam Agreements as such. She has, however, from the beginning respected legal consequences flowing from the Agreements".

⁸ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów (1969): „Artykuł 34. Traktat nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody. Artykuł 35. Obowiązek powstaje dla państwa trzeciego z postanowienia traktatu, jeżeli strony traktatu mają zamiar, aby postanowienie było środkiem ustanowienia obowiązku, a państwo trzecie wyraźnie na piśmie ten obowiązek przyjmuje. Artykuł 36. 1. Z postanowienia traktatu powstaje prawo dla państwa trzeciego, jeżeli strony traktatu zamierzają przez to postanowienie przyznać prawo państwu trzeciemu bądź grupie państw, do której ono należy, bądź wszystkim państwom, a państwo trzecie na to się zgadza. Zgody jego domniemywa się tak długo, jak długo nie zostanie wykazane co innego, chyba że traktat postanawia inaczej”.

⁹ „Artykuł 75. Postanowienia niniejszej konwencji nie naruszają żadnych obowiązków w stosunku do traktatu, które mogą powstać dla państwa-agresora w następstwie środków

charakteru) dotyczy tylko zdarzeń przyszłych¹⁰ i nie stanowi wyjątku od wspomnianej zasady¹¹.

Zauważmy jednak, iż - jako wyraz międzynarodowoprawnej odpowiedzialności Niemiec za wojnę – ich podległość władzy mocarstw wynikała w pierwszym rzędzie nie z traktatu, lecz z niemającej traktatowego charakteru deklaracji berlińskiej¹². Późniejsze traktaty, deklaracje i decyzje były instrumentami realizacji tej odpowiedzialności. Należy więc sądzić, iż decyzje mocarstw z 1945 r. nie podlegają ocenie w świetle prawa traktatów¹³. Zdaniem Komisji Prawa Międzynarodowego skutki prawne traktatów nakładających pewne obowiązki na państwo agresora nie są objęte przepisami artykułu 35 Konwencji wiedeńskiej¹⁴. Artykuł 75 Konwencji traktować można jako rodzaj swoistej przeciwwagi dla pozycji prawnych RFN¹⁵.

podjętych zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych w związku z agresją dokonaną przez to państwo”. Zob. szerzej M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden 2009, s. 914-918 (komentarz do art. 75).

¹⁰ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969) – Reservations: Germany (upon ratification): “3. The Federal Republic of Germany interprets ‘measures taken in conformity with the Charter of the United Nations’, as referred to in article 75, to mean future decisions by the Security Council of the United Nations in conformity with Chapter VII of the Charter for the maintenance of international peace and security”.

¹¹ Zob. O. Corten, P. Klein (red.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Bruxelles 2006 – Chr. Tomuschat, komentarz do art. 75, t. III, s. 2657-2675.

¹² Th. Schweisfurth, *International Treaties and Third States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“, Vol. 45 (1985), s. 670.

¹³ Zob. *Les Conventions* (przypis 11), C. Laly-Chevalier, F. Rezek, komentarz do artykułu 35, t. II, s. 1433-1434.

¹⁴ Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II. *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries* (1966) – komentarz do art. 31 (odpowiednik art. 35 Konwencji o prawie traktatów z 1969 r.).

3. Jeśli chodzi o przebieg zachodniej granicy Polski oraz wysiedlenie ludności niemieckiej, sformułowania w Umowie poczdamskiej wydają się dość jednoznaczne. Mowa jest tam np. o „byłych terytoriach niemieckich” lub o przesiedleniu ludności niemieckiej „pozostającej w Polsce”. Odnotujmy wszakże, iż niektóre fragmenty dotyczące Polski wymagały interpretacji¹⁶. Na przykład, w odniesieniu do terytoriów przyznanych Polsce pojęcie *administration* w znaczeniu anglosaskim nie ograniczało się do administracji w wąskim, kontynentalnym znaczeniu, lecz obejmowało władzę legislacyjną, wykonawczą i sądową¹⁷. Ponadto, terytorium przyznane Polsce nie stanowiło części sowieckiej strefy okupacyjnej, ani też nie rozciągała się na nie władza Sojuszniczej Rady Kontroli.

Krzysztof Skubiszewski trafnie zauważył nietypowy sposób nabycia przez Polskę władztwa w odniesieniu do części terytorium Niemiec, co „można do pewnego stopnia wiązać z tzw. przyznaniem

¹⁵ M.E. Villiger (przypis 9): “The principle which could be said to underline Article 75 is that an aggressor State should not be able to gain any profit (in this case in the form of the provisions of the Convention) from the aggression it has committed” (s. 918).

¹⁶ The Berlin (Potsdam) Conference, July 17 - August 2, 1945. *Protocol of the Proceedings*, August 1, 1945: “In conformity with the agreement on Poland reached at the Crimea Conference the three Heads of Government (...) reaffirm their opinion that the *final delimitation* of the western frontier of Poland should await the peace settlement. The three Heads of Government agree that, pending the *final determination* of Poland's western frontier, *the former German territories* east of a line running from the Baltic Sea immediately west of Swinemünde, and thence along the Oder River to the confluence of the western Neisse River and along the Western Neisse to the Czechoslovak frontier, including that portion of East Prussia not placed under the *administration* of the Union of Soviet Socialist Republics in accordance with the understanding reached at this conference and including the area of the former free city of Danzig, shall be *under the administration* of the Polish State and *for such purposes* should not be considered as part of the Soviet zone of occupation in Germany”. Szerzej na temat niektórych sformułowań Umowy Poczdamskiej zob. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (przypis 1), s. 64-87, 153-192.

¹⁷ K. Skubiszewski, *Administration of Territory and Sovereignty: A Comment on the Potsdam Agreement*, “Archiv des Völkerrechts”, 1985, vol. 23, nr 1/2: “Poland exercised her administration in the former German territories *à titre de souverain*” (s. 39).

(przysądzeniem, *adjudicatio*) terytorium przez mocarstwa. Mimo jednak najwyższej władzy mocarstw w ówczesnych Niemczech i ich kompetencji do decydowania o granicach, nie był to czysty przykład *adjudicatio*, a to wobec przyszłej roli rokowań pokojowych (*peace settlement*). Życie sprawiło, że rolę tę spełniły inne układy, nie zaś traktat pokoju”¹⁸.

W zgodzie z postanowieniami poczdamskimi dotyczącymi zachodniej granicy Polski, zawarty w 1950 r. przez PRL i NRD Traktat zgorzelecki¹⁹ określał granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej jako „granicę państwową między Polską a Niemcami” (nie NRD) oraz doprowadził do jej demarkacji.

Układ normalizacyjny PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r.²⁰ przewidywał w artykule I, że „istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 roku (...) stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Nie ma tu mowy o granicy Niemiec, obie strony stwierdzają jedynie, jaki jest stan prawny zachodniej granicy Polski. Zwrot „granica państwowa” oznacza bez wątpienia, że na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej mamy do czynienia z terytorium państwa polskiego. W artykule IV przypomina się jednak, iż Traktat „nie dotyczy wcześniej zawartych przez Strony lub ich dotyczących dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych”, czyli że nadal istnieją prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw

¹⁸ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (przypis 1), s. 329.

¹⁹ Układ między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisany w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r.

²⁰ Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków, podpisany w Warszawie dnia 7 grudnia 1970 r.

w odniesieniu do Niemiec jako całości (przede wszystkim w kontekście ewentualnego zjednoczenia)²¹.

Ewolucja stanowiska niemieckiego (*Ostpolitik*) dokonała się w dużej mierze dlatego, że RFN zaczęła odczuwać negatywne skutki swej wcześniejszej polityki, a jednocześnie wiązała zawarcie w 1970 r. tzw. układów wschodnich (z Moskwą i z Warszawą) z gotowością Związku Sowieckiego do liberalizacji położenia Berlina Zachodniego. Zdawano sobie sprawę, że nie sposób uciec od prawnego potwierdzenia zachodniej granicy Polski przez RFN, co nastąpiło w Traktacie z 7 grudnia 1970 r.²²

Po zawarciu Traktatu z 1970 r. RFN przystąpiła do osłabiania jego znaczenia prawnego podkreślając, że związała się tylko w imieniu własnym. RFN odmawiała tym samym oświadczenia, iż przyszłe (zjednoczone) Niemcy miałyby obejmować terytorium w aktualnych granicach RFN, NRD i Berlina. Nawet jeśli uznać, iż RFN nie mogła prawnie wyręczać czterech mocarstw, oświadczenie polityczne byłoby zrozumiałe jako wskazówka niemieckiego stanowiska w przyszłości²³.

Kurs zjednoczeniowy kanclerza Helmuta Kohla na przełomie lat 90. nabrał kształtu dopiero pod wpływem jednoznacznego stanowiska USA, które w zaistniałej sytuacji dostrzegły możliwość radykalnej przebudowy realiów politycznych w Europie (odwrót od Jałty). Gdyby

²¹ Note der Bundesregierung (vom 19. November 1970) an die drei Westmächte anlässlich der Paraphierung des Warschauer Vertrags.

²² J. Abr. Frowein, *Zur Entstehung und Bedeutung der Ostverträge 1970 – einige persönliche Ergänzungen*, (w:) H.-J. von Cremer, Th. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin, Heidelberg, New York 2002, s. 163–178.

²³ Volker Rühe (CDU), późniejszy minister obrony w rządzie kanclerza Kohla, naraził się w połowie lat osiemdziesiątych proponując, aby RFN uznała zachodnią Polskę za politycznie wiążącą dla przyszłych, zjednoczonych Niemiec. Opór wobec tej propozycji pokazał dobitnie, iż część elit politycznych w RFN gotowa była utrzymywać antagonizm w relacjach z Polską.

nie dalekosiężne i strategiczne zdecydowanie polityki amerykańskiej sytuacja Niemiec i Europy wyglądałaby dziś zupełnie inaczej²⁴.

Trzymanie się niemieckich pozycji prawnych nie ułatwiało rokowań nad Traktatem „2+4”. Kanclerz Kohl zastaniał się kompetencjami mocarstw, które rzekomo uniemożliwiały mu zajęcie oficjalnego stanowiska w sprawie granic zjednoczonych Niemiec. Ta opóźniająca taktyka (np. 10-punktowy plan Kohla²⁵, wspominający o konfederacji niemieckiej, pominął milczeniem sprawę granicy polsko-niemieckiej) odbierana była przez wielu przychylnych zjednoczeniu Niemiec polskich polityków jako momentami żałosny spektakl²⁶.

Celem manewrów politycznych kanclerza było uzależnienie potwierdzenia granicy przez zjednoczone Niemcy od uznania istnienia mniejszości niemieckiej w Polsce oraz potwierdzenia przez Polskę zrzeczenia się reparacji od Niemiec²⁷. Ponadto Kohl przedstawiał środowiskom wysiedlonych akceptację granicy jako cenę za zjednoczenie Niemiec, a nie jako konsekwencję międzynarodoprawnej odpowiedzialności Niemiec za wojnę. Cała ta retoryka dowodziła nieliczenia się z długofalowym polsko-niemieckim interesem. Dodajmy przy tym, iż nowy polski rząd nie był przeciwny ani zjednoczeniu Niemiec, ani ich pełnemu członkostwu w NATO.

²⁴ Zob. szerzej C. Rice, Ph.D. Zelickow, *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, Massachusetts 1995 (wyd. niemieckie: *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europa*, 2001).

²⁵ Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag über das Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas am 28. November 1989.

²⁶ Zob. T. Mazowiecki, *Niemożliwe czyniąc możliwym*, „Rzeczpospolita”, 6-7 listopada 2004 r. (wykład wygłoszony 16 września 2004 r. w Operze Kilońskiej podczas 45. Zjazdu Historyków Niemieckich).

²⁷ C. Rice, P. Zelickow (przypis 24), s. 292 (wyd. niemieckie); H.-J. Küsters, D. Hofmann (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, München 1998, s. 863-864, 878, 955-956.

W latach 1989–1990 dyplomacja polska pod kierownictwem Krzysztofa Skubiszewskiego nie tyle obawiała się podważenia granicy zachodniej Polski w momencie jednoczenia się Niemiec, ile raczej politycznego manipulowania tą kwestią dla innych celów – z niewiadomymi skutkami, w tym pewnymi ustępstwami na rzecz Moskwy.

Strona polska dążyła do tego, by zjednoczenie Niemiec odbywało się w ramach szerszego, europejskiego kontekstu, ponieważ oderwanie spraw polsko-niemieckich od międzynarodowych ram groziło kolejną konfrontacją polityczną i prawną w formule dwustronnej²⁸. Dla polityków polskich nie ulegało wątpliwości, iż w takiej sytuacji zjednoczone Niemcy wróciłyby na drogę tzw. pozycji prawnych ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla jednoczącej się Europy.

W okresie przełomu 1989/1990 RFN nie chciała negocjować tekstu polsko-niemieckich traktatów przed formalnym zjednoczeniem. Dzięki upartej polityce Polski doszło jednak jeszcze przed zjednoczeniem do rozmów polsko-niemieckich ekspertów. Jedno z osiągnięć ministra Skubiszewskiego polegało na zapewnieniu udziału Polski w negocjacjach „2+4” (runda paryska, 17 lipca 1990 r., z udziałem Polski)²⁹.

²⁸ J. Sułek, *Traktaty polsko-niemieckie z 1990 i 1991 roku – prawda i fałsz*, „Przegląd”, 2 i 8 stycznia 2007 r. (nr 1 i 2), „Realna zaczęła stawać się groźba, że może zostać zrealizowany najgorszy z możliwych scenariuszy: dojdzie do zjednoczenia Niemiec bez traktatowego potwierdzenia granicy na Odrze i Nysie łużyckiej jako ostatecznej. W takim wariantcie mogło dojść wówczas do sytuacji, w której ‘odłożony na potem’ spór o granicę stałby się przysłowiową kością niezgody między wolną i suwerenną Polską a zjednoczonymi Niemcami”.

²⁹ K. Skubiszewski, *Do niepodległości krok po kroku*, „Gazeta Wyborcza”, 11 września 2009 r. (wywiad udzielony Małgorzacie Bos-Karczewskiej).

17 lipca 1990 r., podczas paryskiej sesji rokowań „2+4” przyjęto z udziałem Polski³⁰ ustalenia dotyczące granicy polsko-niemieckiej, które zostały powtórzone w Traktacie o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, podpisanym w Moskwie 12 września 1990 r.³¹ Zgodzono się ponadto, że w wyniku przewidywanego zawarcia traktatu „2+4” zapowiadana w uprzednich dokumentach regulacja pokojowa (*Friedensvertragvorbehalt*) stała się bezprzedmiotowa.

Podczas tej sesji polski minister zadbał też o to, by granica polsko-niemiecka nie była przedmiotem gwarancji mocarstw³²:

„Ważne było, aby ZSRR przestał funkcjonować jako gwarant granicy polsko-niemieckiej. Obawiałem się ponadto ewentualnych ustępstw Zachodu na rzecz sowieckiej strefy wpływów w Europie w zamian za zgodę Moskwy na utratę NRD i zjednoczenie Niemiec. Moskwa gotowa była spisać na straty Czechosłowację i Węgry, Polskę jednak różne siły polityczne w ZSRR (zwłaszcza wojsko) widziały inaczej – tu oddziaływało nasze położenie między ZSRR a Niemcami. Stąd brały się także trudności w rozmowach

³⁰ Zob. przemówienie Krzysztofa Skubiszewskiego w dniu 17 lipca 1990 r., (w:) K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997, s. 55–67.

³¹ Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany, September 12, 1990.

³² Zob. *Procès-verbal de la réunion des ministres des Affaires étrangères de la France, de la Pologne, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Démocratique Allemande* – pkt 4 (dokument rundy negocjacyjnej Konferencji „2+4” z udziałem Polski, Paryż, 17 lipca 1990 r., tekst (w:) J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, s. 167-168: „Les Quatre puissances alliées déclarent que les frontières de l'Allemagne unifiée auront un caractère définitif qui ne pourra être remis en cause par aucun événement ou circonstance extérieurs. Le Ministre des Affaires étrangères de la Pologne indique qu'aux yeux du Gouvernement Polonais, cette déclaration ne constitue pas une garantie de frontières par les Quatre puissances. Le Ministre de la République Fédérale d'Allemagne indique qu'il a pris connaissance de ce que le gouvernement polonais ne voyait pas dans cette déclaration une garantie sur les frontières. La RFA s'associe à la déclaration des Quatre puissances alliées et souligne que les événements ou circonstances auxquels cette déclaration fait référence ne se produiront pas, à savoir qu'un Traité de paix ou un règlement de paix ne sont pas envisagés. La RDA souscrit à la déclaration faite par la RFA”.

(także z Rosją, już po upadku ZSRR) w sprawie wycofania wojska rosyjskiego z Polski”³³.

Dodajmy, że gwarancja granicy polsko-niemieckiej przez mocarstwa nie odpowiadała również stronie niemieckiej, która dostrzegała w takiej gwarancji brak zaufania do demokratycznych Niemiec.

W Traktacie z 1990 r.³⁴ Polska i Niemcy potwierdziły już tylko – w oparciu o poprzednio zawarte traktaty - istniejącą między nimi granicę³⁵.

4. W tym kontekście nasuwa się kilka uwag ogólniejszej natury.

W pierwszych latach po wojnie obowiązywała w RFN zasada: myśleć intensywnie o zjednoczeniu, mało natomiast o nim mówić. Z czasem mówiono coraz więcej, lecz politycy niemieccy postrzegali zjednoczenie jako mało realne. Im mniej w RFN wierzono w rychłe zjednoczenie, tym bardziej trwano na stanowisku nieostatecznego charakteru zachodniej granicy Polski. Z granicy tej uczyniono zakładnika w grze o zjednoczenie Niemiec.

Stosowane powszechnie w RFN po drugiej wojnie światowej pojęcie *Wiedervereinigung* (ponowne zjednoczenie) ma niezbyt pozytywne konotacje historyczne. *Wiedervereinigung* pojawiało się wcześniej w kontekście przyłączania do Niemiec Austrii, sudeckiej części Czechosłowacji (*Sudetenland*), Kłajpedy (*Memelland*), a także

³³ *Do niepodległości* (przypis 29).

³⁴ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisany w Warszawie 14 listopada 1990 r.

³⁵ Szerzej J. Barcz, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, (w:) *Polska-Niemcy 1945-2007* (przypis 1), s. 113-158.

Wolnego Miasta Gdańska³⁶. Podobnie rzecz się miała z pojęciem *deutsche Einheit* (jedność Niemiec)³⁷.

Po 1949 r. dwa państwa niemieckie potwierdziły granicę zachodnią Polski w traktatach z 1950 r. i 1970 r. oraz oświadczyły, że granica ta jest nienaruszalna. Jeśli RFN była w 1970 r. kontynuatorem Rzeszy i uznała, iż nie ma roszczeń terytorialnych wobec Polski (art. I ust. 3 Traktatu z 1970 r.), to przypomnienie o prawach i odpowiedzialności mocarstw za Niemcy jako całość (art. IV) miało przede wszystkim znaczenie w odniesieniu do roli mocarstw w perspektywie ewentualnego zjednoczenia, lecz nie granic Polski.

Potwierdzając w traktacie PRL-RFN z 1970 r. przebieg zachodniej granicy państwowej Polski trudno podtrzymywać tezę o prawnym istnieniu Niemiec „w granicach z 31 grudnia 1937 r.” (jeden z fundamentów zachodnioniemieckiej doktryny). Konstrukcja ta pojawia się w niektórych dokumentach w celu podkreślenia, że pod pojęciem „Niemcy” nie uznaje się nabytków terytorialnych uzyskanych przemocą przez to państwo po tej dacie. Mocarstwa nigdy jednak nie zobowiązały się do popierania jedności Niemiec w granicach z 1937 r. - terytorium niemieckie w tych granicach nie

³⁶ Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich vom 13. März 1938; Gesetz über die Wiedervereinigung der sudetendeutschen Gebiete mit dem Deutschen Reich vom 21. November 1938; Gesetz über die Wiedervereinigung des Memellandes mit dem Deutschen Reich vom 23. März 1939; Gesetz über die Wiedervereinigung der Freien Stadt Danzig mit dem Deutschen Reich vom 1. September 1939.

³⁷ Zob. też J. Bainville, *Geschichte zweier Völker. Frankreichs Kampf gegen Deutsche Einheit*, Hamburg 1941. We wstępie do tej książki profesor Friedrich Grimm pisał: „Zwei Ideen beherrschen die neueste Geschichte Europas. (...) Die eine ist die englische Lehre vom europäischen Gleichgewicht, die ständig zwischen Deutschland und Frankreich steht und keine dieser Mächte zu stark werden lässt. (...) Die andere Idee ist die Politik, die man in Frankreich die ‘klassische’ (...) zu nennen pflegt. (...) Immer wieder in Deutschland zu intervenieren, die deutsche Zwietracht ausnutzen (...) mit dem Endziel, den ‘germanischen Block’, d.h. ‘die deutsche Einheit zu verhindern’. (...) Der Sinn der deutschen Geschichte aber, wie sie sich heute unter Adolf Hitler vollendet, ist ein Kampf um das Reich, die Einheit der Deutschen“ (s. 5/6). „Eine Politik, die Deutschland die ‘nationale Einheit verwehren will’ (...) ist immer Angriffspolitik“ (s. 18).

zostało zagwarantowane żadnym traktatem. Istnienia Niemiec w granicach z 1937 r. nie potwierdzała też Ustawa Zasadnicza RFN³⁸. W deklaracji berlińskiej mocarstwa zastrzegły sobie między innymi kompetencję do dysponowania terytorium niemieckim i ustalenia granic Niemiec. Mocarstwa nie dokonały jednak okupacji wojennej (*belligerent occupation*) w rozumieniu Konwencji haskiej z 1907 r., lecz sprawowały specyficzną okupację pokojową, połączoną z nietypowym międzynarodowym zarządem³⁹. Działały one w imieniu własnym oraz w imieniu Niemiec, ich władza miała jednak inny charakter i cel niż dotyczące okupacji wojennej normy Konwencji haskiej – mocarstwa zdecydowały się dokonać radykalnych zmian na terytorium Niemiec (ustrój, prawo, granice, polityka).

W umowie między RFN a trzema mocarstwami zachodnimi z 1954 r. przypomniano o dalszym istnieniu ich praw i odpowiedzialności za Niemcy jako całość. Nie precyzowano granic tej całości (art. 2⁴⁰), którą były w 1945 r. Niemcy w granicach stref okupacyjnych (z wyłączeniem terytoriów niemieckich przekazanych Polsce i ZSRR na mocy decyzji poczdamskich), a od roku 1949 terytoria RFN, NRD i Berlina. Jednocześnie strony tej umowy godziły się na to, by przyszła regulacja pokojowa dotycząca Niemiec została wynegocjowana między (zjednoczonymi) Niemcami a ich dawnymi nieprzyjaciółmi (art. 7)⁴¹, jednak z uwzględnieniem kompetencji mocarstw. Nie ma tu mowy o tym, że Niemcy jako całość istnieją prawnie w granicach z 1937 r. i nie ma przyrzeczenia mocarstw w tym względzie.

³⁸ Zauważmy na marginesie, iż nie widać powodów, dla których tylko przedwojenny kształt terytorialny Niemiec miałby podlegać specjalnej ochronie.

³⁹ Y. Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge 2009, s. 32-33: "[T]he post-surrender occupations of Germany and Japan were 'transformative' in their nature".

⁴⁰ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 [Deutschlandvertrag], Artikel 2.

⁴¹ Deutschlandvertrag (przypis 40), Artikel 7 (1).

Niemcy nie kwestionowały więc legalności wywodzących się z deklaracji berlińskiej (1945) praw i odpowiedzialności mocarstw, co więcej uznawały je w kolejnych traktatach⁴², a kanclerz Helmut Kohl powoływał się na nie jako przeszkodę dla jednostronnej deklaracji politycznej RFN o uznaniu polskiej granicy zachodniej w kontekście procesu zjednoczeniowego w latach 1989-1990.

W roku 1990, mimo diametralnie różnych okoliczności, zjednoczenie Niemiec nie było możliwe bez zgody czterech mocarstw. Uznano wówczas wolę obu państw niemieckich, jednak przy zachowaniu formuły „2+4”. Prawa i obowiązki mocarstw wygasły dopiero z momentem wejścia w życie (a nie podpisania) Traktatu z 12 września 1990 r. („2+4”).

Zamykając te rozważania dodać można co następuje.

Polska miała bardzo ograniczony wpływ na zmianę jej wschodniej i zachodniej granicy. Kwestia ta była przedmiotem politycznej rozgrywki mocarstw.

Granica zachodnia Polski stanowiła przedmiot zainteresowania mocarstw, które już wcześniej przewidywały rekompensatę terytorialną dla Polski na Zachodzie. Rząd polski popierał ten zamiar, w przeciwnym bowiem razie Polska stałaby się karłowatym państwem wciśniętym między Niemcy i Związek Sowiecki, co byłoby pośmiertnym triumfem Hitlera.

Ostateczną decyzję w sprawie zachodniej granicy Polski podjęły mocarstwa podczas konferencji poczdamskiej. Związek Sowiecki zainteresowany był przyrostem terytorialnym Polski na jej granicy zachodniej widząc w tym element utrzymania polsko-niemieckiego napięcia oraz stawiając się na pozycji głównego gwaranta tej granicy.

⁴² Zob. Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen [Überleitungsvertrag] (in der gemäß Liste IV zu dem am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung), Bundesgesetzblatt 1955 II, s. 405.

Pierwszoplanową rolę w określeniu granicy polsko-niemieckiej odegrały względy polityczne, a aspekty historyczne lub etniczne stały na dalszym planie.

Niemcy utraciły terytoria wschodnie w wyniku ich własnej polityki oraz międzynarodowoprawnej odpowiedzialności za drugą wojnę światową.

* * *

„Kto świadomie i lekkomyślnie wyłamuje się z międzynarodowoprawnego porządku, tak jak Niemcy w czasach Hitlera, ten narusza nie tylko konkretne normy, lecz stawia cały ten porządek pod znakiem zapytania, a tym samym naraża się sam na pozbawienie go ochrony przez normy tego porządku. Po takim naruszeniu pokoju musi dojść na nowo do jego przywrócenia i wzajemnego poszanowania prawa. Nie można tego jednak z góry zakładać, traktować jako pewnik, a zwłaszcza uzasadniać tym własnych żądań. Pokój jest wówczas możliwy tylko na warunkach, na jakich da się go osiągnąć”⁴³.

Sami Niemcy spowodowali tragiczne dla innych, ale również dla siebie samych konsekwencje. Co się tyczy zmiany granicy polsko-niemieckiej oraz wysiedlenia ludności niemieckiej, przyczyny należy szukać w rozpoczęciu wojny. Decyzje mocarstw w 1945 r. były tylko jej skutkiem.

Rozpoczęcie wojny przez Niemcy okazało się początkiem końca pewnej epoki i pociągnęło za sobą nieodwracalne zdarzenia i procesy. Tego stanu rzeczy nie dało się w 1945 r. odwrócić (powrót do *status quo ante*). Zmiany granic i wysiedlenia były częścią całościowej polityki mocarstw dążących do zapobieżenia agresywnej polityce Niemiec oraz stworzenia nowego geopolitycznego kształtu kontynentu.

⁴³ *Ein Memorandum deutscher Katholiken zu den polnisch-deutschen Fragen* (Das Bensberger Memorandum) vom 2. März 1968, Mainz 1968, s. 13-14.

Zamknięty rozdział drugiej wojny światowej skłania do wniosku, iż w dłuższej perspektywie decyzje alianckie stworzyły podstawy dla bezpieczeństwa europejskiego oraz dla pokojowego współżycia, również Polaków i Niemców.

Przenikliwa i dalekowzroczna wydaje się opinia Stanisława Ossowskiego, który pisał w 1946 r.:

„Przesunięcie się obszaru państwa polskiego na zachód możemy oceniać nie tylko ze względu na przyszłe bezpieczeństwo Polski i na sprawy ważne w naszej narodowej skali. Przesunięcie to może odegrać doniosłą rolę w kształtowaniu się życia społecznego środkowej Europy – może pociągnąć za sobą zwrot w wielkich procesach dziejowych na jej obszarach. Utrata wschodnich prowincji Rzeszy, na których wyrosła potęga Prus, zamknie być może okres pruskiej dominacji w życiu Niemiec – i tą drogą ułatwi wewnętrzne przeobrażenie się tego kraju. W Polsce zaś, jak słusznie chyba się mniema, zmiany terytorialne, połączone z utratą dawnych ośrodków kultury polskiej na Wschodzie – zamykając wielki rozdział dziejów Polski szlacheckiej – ułatwią głębokie przeobrażenia społeczne i odtworzą nowe możliwości współżycia z sąsiadami”⁴⁴.

Niemiecka obecność na Wschodzie stała się w 1945 r. historycznie zbyt obciążona i radykalnie zmieniona w wyniku wojny. Nawet jeśli zabrzmi to prowokująco, utrata prowincji wschodnich przez Niemcy nie uczyniła ich mniej stabilnymi, bogatymi i bezpiecznymi. Niemcom nie tyle zabrano ich ziemie wschodnie, co utraciły je one w wyniku własnej polityki.

Abstract

The western border of Poland as a hostage to the unification of Germany

The Polish-German legal problems after the Second World War resulted from the absence of the comprehensive peace settlement with Germany envisaged in the Potsdam Agreement (August 2, 1945).

⁴⁴ S. Ossowski, *Na tle wydarzeń kieleckich*, „Kuźnica”, 1946, nr 38 (56) (przedruk „Gazeta Wyborcza”, 4 lipca 1996, s. 11-13).

The Second World War marked the beginning of the end of a historical epoch in Eastern Europe, and it brought about irreversible events and processes. After 1945 there could be no return to the pre-war status quo. Germany lost eastern territories as a result of its own policy and international responsibility for the war.

Poland had a very limited influence on the change of its eastern and western frontier in 1945. The Potsdam decisions were taken by the Great Powers after assuming supreme authority in Germany. The territorial changes of Germany were part of their general policy with the aim of creating a new geopolitical shape for the European continent.

The main problem of the West German policy in the post-war period was the restoration of Germany's unity and the issue of their borders. The Poland's western border became a hostage in the game for the unification of Germany.

During the process of German unification in 1990, Polish diplomacy, under the direction of Foreign Minister Krzysztof Skubiszewski, was concerned with the unknown consequences of political manipulation of the Polish western border for other purposes, including certain concessions to Moscow.

The decades since the end of the Second World War affirm that the decisions of the Allies laid a foundation for a secure Europe and for peaceful co-existence, including between the Poles and Germans.

2.6. J. Barcz, Granica polsko-niemiecka w świetle Konferencji „2+4” i postanowień Traktatu o potwierdzeniu granicy

(w:) Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej (red. naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021 (strony 72-86)¹.

Tekst całej książki dostępny bezpłatnie online: <http://janbarcz.prv.pl>

1. Uwagi wstępne

Podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej nie bez przyczyny określany jest jako „akt historyczny” nie tylko w skali stosunków polsko-niemieckich, ale również europejskich. Położył on bowiem kres poważnemu problemowi statusowemu między Polską a Niemcami w okresie powojennym, powodowanemu kwestionowaniem przez RFN ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w świetle prawa międzynarodowego.

Istota tego konfliktu sięgała postanowień Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., w których mocarstwa sprzymierzone, korzystając ze swoich kompetencji po przejęciu władzy najwyższej w Niemczech po ich bezwarunkowej kapitulacji, przekazały wschodnie obszary niemieckie Polsce (i ZSRR – część Prus Wschodnich), ustalając zarazem „zachodnią granicę Polski” na Odrze i Nysie Łużyckiej; miała ona przy tym podlegać ostatecznej „delimitacji” czy „określeniu” w

¹ Tekst artykułu jest dostępny w języku niemieckim:

J. Barcz, Die deutsch-polnische Grenze im Spiegel der Zwei-plus-Vier Konferenz und der Bestimmungen des Grenzbestätigungsvertrages (w:) Ein historischer Akt. 30 Jahre Vertrag über die Bestätigung der deutsch-polnischen Grenze an Oder und Lausitzer Neiße (hrsg. von Jan Barcz and Krzysztof Ruchniewicz), Wrocław-Warszawa 2022.

przyszłej „regulacji pokojowej” (*peace settlement*) - pojęcie wykraczające poza tradycyjne pojmowanie traktatu pokoju.

Ze względu na pogłębiający się konflikt polityczny w Europie, do takiej „regulacji” z państwem niemieckim nigdy nie doszło (od 1949 r. istniały dwa państwa niemieckie – RFN i NRD). Stanowisko polskie było od początku jednoznaczne: granica na Odrze i Nysie łużyckiej została ustanowiona w rozumieniu prawa międzynarodowego w Umowie poczdamskiej, natomiast późniejsze działania podejmowane w ramach owego *peace settlement* mogły mieć jedynie dopełniające, wykonawcze znaczenie (sprawa ta była w okresie powojennym przedmiotem prac wszystkich czołowych znawców prawa międzynarodowego, m.in.: A. Klafkowskiego, J. Kokota, M. Lachsa, B. Wiewióry, L. Gelberga, K. Skubiszewskiego, J. Tyranowskiego, L. Janickiego).

Natomiast w RFN wykształciła się oficjalna „pozycja prawna”², stosownie do której wschodnie obszary niemieckie zostały Polsce (i ZSRR) oddane jedynie „w administrację”, a ostateczna decyzja w sprawie granicy miała być podjęta przez przyszłe zjednoczone Niemcy w traktacie pokoju względnie „uregulowaniu pokojowym”. Takiego stanowiska nie zmienił Układ normalizacyjny PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r., bowiem interpretowany on był w RFN jedynie jako „układ o wyrzeczeniu się siły”, element *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec. Układ zgorzelecki z 6 lipca 1950 r. z NRD był natomiast w RFN początkowo w ogóle ignorowany (podobnie jak i NRD), a po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych RFN-NRD na początku lat 70. interpretowany jako nie wiążący przyszłych zjednoczonych Niemiec. Stanowisko takie głęboko destabilizowało stosunki polityczne z Polską w okresie powojennym oraz miało znaczenie konfliktogenne w szeregu dziedzinach - obywatelstwa, stosunków własnościowych, obrotu prawnego, nazewnictwa, etc.

² Zob. rozdział trzeci autorstwa J. Kranza (*Kilka uwag o tzw. pozycjach prawnych RFN w kontekście polsko-niemieckiego traktatu granicznego z 14 listopada 1990 roku*).

Jesienią 1989 r., u progu procesu zjednoczenia Niemnie, takie było „stanowisko prawne” RFN. Opozycja demokratyczna w Polsce, a następnie rząd Tadeusza Mazowieckiego jednoznacznie popierał prawo narodu niemieckiego do samostanowienia, oczekując jednoznacznego stanowiska w sprawie granicy. Podczas wizyty w Polsce w listopadzie 1989 r. (podczas której w nocy z 9 na 10 listopada upadł mur berliński) kanclerz Helmut Kohl powoływał się jednak na „pozycję prawną” RFN i unikał zajęcia jednoznacznego stanowiska w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej, a ogłoszony przez niego 28 listopada 1989 r. dziesięciopunktowy plan zjednoczenia Niemiec nie zawierał żadnych odniesień do granicy z Polską. W obliczu takich okoliczności rząd Tadeusza Mazowieckiego podjął działania na rzecz włączenia Polski do odpowiednich części Konferencji „2+4” (która – przy udziale czterech mocarstw – zajmowała się „zewnętrznymi aspektami” zjednoczenia Niemiec) oraz w relacjach bilateralnych z RFN i relacjach trilateralnych Polska-RFN-NRD. Działania te nakierowane były na to, aby wraz ze zjednoczeniem Niemiec położyć kres wszelkim, wysuwanym uprzednio w RFN zastrzeżeniom w stosunku do granicy polsko-niemieckiej³. Było to tym istotne, że w tym przypadku – wobec argumentacji wynikającej z „pozycji prawnej” RFN – zasady sukcesji państw w traktaty ustalające granice (które z mocy prawa powinny przechodzić na sukcesora) mogły okazać się niewystarczające, tym bardziej że zjednoczenie przyjęło formę przystąpienia NRD do RFN.

2. Granica polsko-niemiecka w świetle Konferencji „2+4”

Dla potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej jako granicy ostatecznej w rozumieniu prawa międzynarodowego zasadnicze znaczenie miał Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, zwany Traktatem „2+4”, podpisany 12 września 1990 r.

³ Zob. rozdział drugi autorstwa J. Sułka (*Dyplomatyczna historia powstania Traktatu z 14 listopada 1990 roku*).

(wszedł w życie 15 marca 1991 r.)⁴. Został on wynegocjowany podczas konferencji, w której brały udział Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja i ZSRR oraz dwa państwa niemieckie (Konferencja „2+4”), które – realizując prawo do samostanowienia - przywracały „jedność państwową Niemiec”. Udział wspomnianych wyżej czterech państw był niezbędny, ponieważ – jako sprzymierzone mocarstwa sojusznicze z okresu II wojny światowej – dysponowały one „prawami i odpowiedzialnościami za Berlin i Niemcy jako całość”, wynikającymi z bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy i objęcia przez nie władzy najwyższej w Niemczech. Zakres tych „praw i odpowiedzialności” był co prawda sporny między ZSRR i trzema mocarstwami zachodnimi, niemniej ich istnienie w przededniu zjednoczenia Niemiec nie było kwestionowane.

Stosownie do komunikatu z Ottawy z 13 lutego 1990 r. przedmiotem Konferencji „2 + 4” miały być „zewnątrzne aspekty ustanowienia jedności niemieckiej, łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiedzkich”. W istocie jednak Konferencja była przysłowiowym „wierzchołkiem góry lodowej”, bowiem dyskutowane w jej ramach problemy znajdowały się w centrum debaty dotyczącej geopolitycznej przyszłości kontynentu europejskiego, a Traktatowi „2 + 4” towarzyszyła sieć wielostronnych i bilateralnych umów międzynarodowych, które stały się podstawą nowej „architektury politycznej” Europy. Nie trzeba dodawać, że osiągnięte wówczas ustalenia miały bezpośredni wpływ na miejsce „nowych demokracji” Europy Środkowej i Wschodniej w tworzącej się „architekturze politycznej”, a dla Polski miały znaczenie egzystencjalne.

Formalnym celem Konferencji „2+4” było co prawda zakończenie „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako

⁴ Generalny zarys znaczenia Traktatu i jego głównych postanowień: zob. J. Barcz, *30 rocznica podpisania Traktatu „2+4”*, <http://przegladpm.blogspot.com/2020/09/guest-post-30-rocznica-podpisania.html> (dostęp: 12.09.2020 r.).

całość”, niemniej wiązała się z tym konieczność uregulowania przynależności zjednoczonych Niemiec do sojuszu (polityczno-wojskowego), uregulowania pobytu obcych wojsk na terytorium zjednoczonych Niemiec, uregulowania statusu Berlina. Celem politycznym trzech mocarstw zachodnich i RFN (a w końcowej fazie również NRD) było zapewnienie członkostwa zjednoczonych Niemiec w NATO i Wspólnocie Europejskiej. Wynegocjowanie zgody ZSRR na taki scenariusz zjednoczenia Niemiec wymagało również uregulowania zasad wycofania wojsk radzieckich z terytorium ówczesnego NRD oraz wystąpienia NRD z Układu Warszawskiego i RWPG. Niekwestionowanym warunkiem osiągnięcia porozumienia było położenie kresu wszelkich wątpliwościom podnoszonym uprzednio w RFN wobec ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz (o czym się z reguły zapomina) granic ZSRR na terytorium byłych Prus Wschodnich). Sprawa ta została włączona w następstwie działań dyplomatycznych Polski do głównej agendy Konferencji „2+4”.

Postanowienia Traktatu „2+4” potwierdzały, że granice zjednoczonych Niemiec są ostateczne w świetle prawa międzynarodowego, znosiły „prawa i odpowiedzialności” czterech mocarstw (z chwilą zjednoczenia 3 października 1990 r. Niemcy stały się państwem w pełni suwerennym – do czasu wejścia w życie Traktatu „2+4” cztery mocarstwa zawiesiły swoje „prawa i odpowiedzialności”), regulowały status polityczno-militarny zjednoczonych Niemiec, w tym przede wszystkim otwierały drogę dla ich członkostwa w NATO i ówczesnych Wspólnotach Europejskich oraz ustalały wycofanie wojsk radzieckich z terytorium (byłego) NRD do końca 1994 r. (co zostało dotrzymane, mimo rozwiązania ZSRR). Te przełomowe decyzje były następstwem ustaleń podjętych zwłaszcza podczas spotkania M. Gorbaczowa i G. Busha w Waszyngtonie (31 maj – 3 czerwiec 1990 r.), a przede wszystkim podczas wizyty kanclerza H. Kohla w ZSRR (w Moskwie i na Kaukazie) (14-16 lipca 1990 r.).

Wspólnym mianownikiem dla podejmowanych wówczas decyzji było tempo zjednoczenia Niemiec. Analizując przebieg i wyniki Konferencji „2+4” trzeba mieć świadomość, że między upadkiem muru berlińskiego w nocy z czwartku 9 listopada na piątek 10 listopada 1989 r. a podpisaniem Traktatu „2 + 4” (12 września 1990 r.) i formalnym zjednoczeniem Niemiec (3 października 1990 r.) minął niecały rok. Sama natomiast Konferencja „2 + 4”, której formalnym początkiem był opublikowany 13 lutego 1990 r. komunikat ottawski a zakończeniem podpisanie 12 września 1990 r. Traktatu „2 + 4”, trwała prawie dokładnie siedem miesięcy. W tym czasie zadecydowały się polityczne losy Europy. Dla Polski Traktat „2+4” oznaczał bezpośrednie sąsiedztwo z zjednoczonymi Niemcami i zarazem położenie kresu (wraz z podpisanym wkrótce potem, 14 listopada 1990 r., bilateralnym traktatem o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej) zastrzeżeniom wysuwany uprzednio w RFN wobec statusu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Tym samym zlikwidowany został fundamentalny problem statusowy, otwierając drogę do budowy polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” (Minister Krzysztof Skubiszewski). Decyzja o wycofaniu wojsk radzieckich z terytorium (byłego) NRD ułatwiła wycofanie wojsk radzieckich również z Polski, a bezpośrednie sąsiedztwo z państwem członkowskim NATO i Wspólnoty Europejskiej stworzyło dogodne warunki dla negocjacji Polski w sprawie członkostwa w obu tych organizacjach, czyli dla dołączenia Polski do grupy europejskich państw demokratycznych.

Jak wspomniano, Konferencja „2+4” była jedynie przystawowym wierzchołkiem góry lodowej złożonego układu negocjacji wielostronnych i bilateralnych, również Traktat „2 + 4” był rodzajem „rozkładu jazdy” sieci wielostronnych i bilateralnych umów międzynarodowych o zasadniczym znaczeniu dla europejskiej architektury politycznej. Umowy te objęły trzy główne obszary:

- **po pierwsze** - ustrojowe aspekty zjednoczenia Niemiec: chodziło zwłaszcza o formę ustanowienia „jedności państwowej” Niemiec; uzgodniono ostatecznie formę przystąpienia NRD do RFN, co oznaczało, że zachowana została podmiotowość prawnomiędzynarodowa RFN, a podmiotowość NRD zanikła z chwilą przystąpienia (3 października 1990 r.); było to równoznacznie z pozostaniem tak zjednoczonych Niemiec (RFN) w NATO i Wspólnocie Europejskiej; formalny wyraz znalazło to w Traktacie zjednoczeniowym, podpisanym przez NRD i RFN 31 sierpnia 1990 r. (konstytucyjną natomiast podstawą był art. 23 UZ RFN);
- **po drugie** - uzgodnienia z ZSRR co do statusu polityczno-militarnego zjednoczonych Niemiec znalazły wyraz w samym Traktacie „2+4” i sprecyzowane zostały w kilku bilateralnych umowach ZSRR-RFN, których sfinalizowanie było warunkiem – po części – podpisania Traktatu „2+4”, a po części - jego wejścia w życie: chodziło o tzw. układ przejściowy (głównie świadczenia finansowe RFN na rzecz ZSRR – bez mała 20 mld DM), układ o wycofaniu wojsk radzieckich, układ o partnerstwie, układ o współpracy gospodarczej i układ o współpracy w dziedzinie pracy i spraw socjalnych;
- **po trzecie** - pakiet umów RFN z trzema mocarstwami zachodnimi i innymi państwami zachodnimi w sprawie stacjonowania ich wojsk w zjednoczonych Niemczech oraz niezmiernie istotne Porozumienie z 27/28 września 1990 r. między RFN a mocarstwami zachodnimi, na mocy którego uchylono pakiet tzw. umów paryskich z pierwszej połowy lat 50. Powrócimy jeszcze do tego Porozumienia ze względu na jego znaczenie w kontekście sprawy granicy i odszkodowań od Niemiec z tytułu zbrodni nazistowskich.

Polska była jedynym państwem spoza kręgu „2+4”, które brało udział w niektórych spotkaniach Konferencji „2+4” w sprawach

„dotyczących jej bezpieczeństwa, a zwłaszcza granicy”, państwem, które zostało wymienione w Traktacie „2+4”, któremu Traktat ten został notyfikowany, a do treści notyfikacji Polska ustosunkowała się. Poza zasadniczymi aspektami polityki bezpieczeństwa, dwie kwestie były szczególnie istotne z polskiego punktu widzenia: położenie kresu wątpliwościom wysuwanym po stronie niemieckiej wobec statusu granicy polsko-niemieckiej oraz problem odszkodowań ze strony Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich.

- **Sprawa pierwsza**, o egzystencjalnym, statusowym znaczeniu dla Polski, stała się jednym z czterech głównych tematów Konferencji „2+4”. Dzięki zdecydowanemu wsparciu czterech sprzymierzonych mocarstw z okresu II wojny światowej (oraz NRD) przezwyciężono różnego rodzaju opory Kanclerza H. Kohla i osiągnięto satysfakcjonujące uzgodnienia: Traktat „2 + 4” bezpośrednio nawiązywał do granic zjednoczonych Niemiec i wraz z postanowieniami tzw. Protokołu paryskiego kładł kres uprzednio podnoszonym w RFN wątpliwościom co do granicy polsko-niemieckiej. Poza tym sprawa ta była przedmiotem „dopełniającej” regulacji w Porozumieniu z 27-28 września 1990 r., na mocy którego uchylono m.in. art. 7 ust. 1 tzw. *Deutschlandvertrag*, do którego odwoływała się uprzednio RFN konstruując tzw. zastrzeżenie związane z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*). W końcu, granica Polski ze zjednoczonymi Niemcami została potwierdzona w traktacie podpisanym 14 listopada 1990 r.
- **Druga sprawa** – odszkodowań od Niemiec, została inaczej rozwiązana. Cztery mocarstwa, jako strony Umowy poczdamskiej miały legitymacje do powrócenia do sprawy roszczeń międzypaństwowych (tylko takich dotyczyła formuła poczdamska). Ze względu jednak na tempo procesu zjednoczeniowego, potencjalną liczbę wchodzących w grę państw (III Rzesza były w stanie wojny z około stu państwami) oraz wagę wyzwań politycznych związanych ze zjednoczeniem

Niemiec, mocarstwa zachodnie zdecydowanie od początku, a ZSRR po pewnych taktycznych wahaniach w pierwszym etapie Konferencji „2+4”, odrzuciły opcję włączenia tej kwestii do „ostatecznej regulacji”. Polska mogłaby skutecznie powrócić do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej - przypomnijmy, że zaspakajała swoje roszczenia z części przypadającej ZSRR) jedynie w sytuacji, gdyby cztery mocarstwa włączyły tę sprawę do agendy Konferencji. Tak się jednak nie stało.

Niemniej pozostawała jeszcze sprawa roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich, która była przedmiotem wnikliwej uwagi i ważnym kontekstem obrad Konferencji i Traktatu „2+4” (głównie za sprawą Polski, organizacji żydowskich, USA i ZSRR). Paralelnie do Konferencji „2+4” toczyły się rozmowy bilateralne w sprawie „rozwiązania pragmatycznego” (dla których impuls dały rozmowy Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem Kohlem podczas wizyty Kohla w Warszawie w listopadzie 1989 r.). Zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane (w kontekście Traktatu „2+4”) do kontynuowania dotychczas płaconych świadczeń oraz podjęcia negocjacji w sprawie świadczeń dla ofiar uprzednio pominiętych (art. 2 porozumienia wykonawczego do Traktatu zjednoczeniowego oraz Porozumienie z 27/28 września 1990 r.). Doprowadziło to do zawarcia w kolejnych latach sieci umów z państwami EŚiW, z organizacjami żydowskimi i USA. Należało do tego bloku porozumienie z Polską z 1991 r. i udział Polski w porozumieniu z 2000 r., na mocy których ofiary zbrodni nazistowskich w Polsce otrzymały około 6 mld złotych (suma największa, jaką otrzymały państwa EŚiW). Świadczenia te były skromne w porównaniu z ogromem krzywd, niemniej udzielały konkretnego wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom. „Rozwiązanie pragmatyczne” do dzisiaj umożliwia udzielanie różnego rodzaju wsparcia ofiarom zbrodni

nazistowskich, które koordynowane jest przez Fundację Pojednania Polsko-Niemieckiego (ustanowioną na mocy porozumienia z 1991 r.)

Sumując działania dyplomacji polskiej z okresu Konferencji „2+4” można stwierdzić, że zakończyły się one pełnym powodzeniem. Podpisany 12 września 1990 r. Traktat „2+4” potwierdzał w art. 1 ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec, zobowiązywał zjednoczone Niemcy do zawarcia z Polską traktatu bilateralnego potwierdzającego granicę polsko-niemiecką, a co najważniejsze – zamykał sprawę „uregulowania pokojowego”, podkreślając (zob. również oświadczenie zawarte w tzw. Protokole paryskim z 17 lipca 1990 r., które stanowią „kontekst” Traktatu „2+4” w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), że żaden „traktat pokoju” czy „uregulowanie pokojowe” nie wchodzi w rachubę.

Tym samym bezprzedmiotowy stał się podstawowy argument, który powoływany był w „pozycji prawnej” RFN, aby podważać ostateczny charakter decyzji Umowy poczdamskiej w sprawie granicy na Odrze i Nysie łużyckiej. Udział czterech mocarstw w doprowadzeniu do takiej konkluzji generalnej był konieczny (zapewnił to Traktat „2+4”), wraz z wygaśnięciem ich „praw i odpowiedzialności” utraciły one również w tym kontekście wszelkie kompetencje, a granica polsko-niemiecka stała się normalną granicą międzypaństwową, nie obciążoną żadnymi zastrzeżeniami lub gwarancjami.

3. Postanowienia Traktatu podpisanego 14 listopada 1990 roku

Podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat jest zwięzły⁵. Składa się z preambuły i czterech artykułów. Z prawnego punktu widzenia Traktat nie ustanawia on granicy Polski ze zjednoczonymi Niemcami, lecz potwierdza granicę „istniejącą”. Ma więc znaczenie deklaratoryjne. Odpowiada to – jak wspomniano – konsekwentnemu stanowisku

⁵ Dz.U. 1992, nr 14 poz. 54.

polskiemu, że aktem konstytutywnym, ustanawiającym granicę była Umowa poczdamska. Na deklaracyjny charakter postanowień Traktatu wskazuje jednoznacznie jego nazwa oraz postanowienia art. 1, w których „potwierdzono istniejącą granicę” w odwołaniu do jej przebiegu określonego w traktatach zawartych uprzednio przez Polskę z NRD i RFN.

W Traktacie nie odwoływano się już do Umowy poczdamskiej, bowiem jej postanowienia dotyczące „uregulowania pokojowego” stały się bezprzedmiotowe, co należało uwzględnić i podkreślić. Postanowienia art. 2 zawierają na pierwszy rzut oka tradycyjną formułą dotyczącą nienaruszalności granicy „teraz i w przyszłości”, niemniej obok zobowiązania do bezwzględnego poszanowania integralności terytorialnej zawierają one również zobowiązanie do bezwzględnego poszanowania także „suwerenności” obu stron. Zobowiązania takiego nie było w postanowieniach Układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r., a jest ono szczególnie istotne w związku z tym, że w przeszłości w „pozycji prawnej” RFN wynikało kwestionowanie suwerenności Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

Postanowienia art. 3 stwierdzają, że oba państwa „nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczeń takich nie będą wysuwać również w przyszłości”. Natomiast art. 4 zawiera tzw. klauzule końcowe. Traktat nie zawiera zastrzeżenia o nienaruszaniu zawartych przez strony lub je dotyczących innych umów międzynarodowych. Zastrzeżenia takie, zawarte w art. IV Układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r., otworzyło drogę do interpretacji Układu w RFN stosownie do jej „pozycji prawnej”.

W RFN ostateczny w rozumieniu prawa międzynarodowego charakter granicy między Polską a zjednoczonymi Niemcami jest w pełni szanowany. Nie oznacza to jednak odstąpienia od wspomnianej wyżej „pozycji prawnej” w odniesieniu do przeszłości, tj. okresu powojennego. W RFN dominuje nadal stanowisko odmawiające

Umowie poczdamskiej charakteru konstytutywnego jeśli chodzi o ustanowienie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (incydentalnie skutek taki wiązany jest z Układem z 7 grudnia 1970 r.). Następstwem tego są spory w doktrynie prawa międzynarodowego co do aktu, na mocy którego tego rodzaju konstytutywna decyzja została podjęta w stosunku do zjednoczonych Niemiec: część przedstawicieli doktryny widzi akt konstytutywny w Traktacie „2+4”, część w traktacie bilateralnym potwierdzającym granicę polsko-niemiecką. Wyciągany jest w tej dyskusji generalny wniosek, nawiązujący do „pozycji prawnej” RFN z przeszłości, że spór odnoszący się do podstawy prawnej (i momentu podjęcia stosownej decyzji) przejęcie przez Polskę i ZSRR suwerenności nad niemieckimi obszarami wschodnimi nie został rozstrzygnięty przez Traktat „2+4” i Traktat bilateralny o potwierdzeniu granicy.

W przeciwieństwie jednak do okresu powojennego, gdy „pozycja prawna” RFN wywoływała wyjątkowo destabilizujące następstwa w dziedzinie politycznej i stosunków prawnych, po zawarciu Traktatu „2+4” i Traktatu bilateralnego potwierdzającego granicę następstwa tego rodzaju „wymarły”, ponieważ status granicy w świetle prawa międzynarodowego nie jest już przez Niemcy kwestionowany. Dobrym przykładem jest położenie kresu roszczeniom byłych niemieckich właścicieli mienia na Ziemiach Zachodnich i Północnych, które w ekspertyzie Barcz-Frowein z 2004 r. zostały uznane za nieistniejące (głównie z tego względu, że niemieckie mienie prywatne zostało przejęte na rzecz reparacji). Konstatacja taka została zaakceptowana przez oba rządy, a przysłowiową kropkę nad „i” postawił Europejski Trybunał Praw Człowieka odrzucając w orzeczeniu 7 października 2008 r. roszczenia Powiernictwa Pruskiego.

Na konie należy zwrócić uwagę również na moralny i emocjonalny aspekt Traktatu. Zdawać sobie sprawę należy z tego, że z niemieckiego punktu widzenia Traktat ostatecznie zamykał „sprawę granicy” z Polską, ustalonej w 1945 r. i tym samym potwierdzał przynależność byłych niemieckich obszarów wschodnich do Polski.

Wiązały się z tym emocje niemieckiej ludności wysiedlonej z tych terytoriów⁶, tym bardziej że w okresie powojennym w RFN podtrzymywano świadomość prowizoryczności regulacji terytorialnych ustalonych w Poczdamie. Znalazło to wyraz w negocjacjach i w tekście Traktatu (zob. motyw piąty preambuły). W swoim przemówieniu bezpośrednio po podpisaniu w dniu 14 listopada 1990 r. Traktatu Minister Krzysztof Skubiszewski mówił w tym kontekście:

„W swoich wielce konstruktywnych przemówieniach w ostatnich miesiącach kanclerze federalnym pan Kohl niejednokrotnie wskazywał na ciężki los ludzi, którzy na skutek zmian granic w tej części Europy utracili swoje ogniska domowe i swe strony ojczyste. Oto do czego doprowadziły agresja i zniszczenie porządku europejskiego, który istniał do 1939 r. Dzisiaj jednak Polacy i Niemcy potrzebują pokoju w sercach i umysłach. Musimy patrzeć nie wstecz, lecz w przyszłość. Musimy ze sobą współżyć.”.

Do problemu tego odniósł się również w swoim przemówieniu Premier Tadeusz Mazowiecki:

„Cierpienia naszego narodu w czasie wojny były ogromne, niewymierzalne. Nawet liczba ofiar nie zda z nich sprawy. Jakżeż monstrualne były cierpienia doznane na naszej ziemi, jeśli dodamy do ofiar Polski ofiary narodu żydowskiego. W następstwie wojny, na skutek decyzji wielkich mocarstw, Polska pozbawiona swych przedwojennych wschodnich terytoriów, otrzymała jako rekompensatę ziemie na zachodzie. Uznaliśmy tę decyzję za sprawiedliwą. Uznajemy ją za nieuchronną, niepodważalną. Dzisiaj, razem z ministrem Skubiszewskim podpisał pan w imieniu Niemiec akt nieodwracalności tej decyzji. Ale przywołując słowa biskupów „prosimy o wybaczenie” trzeba też mówić o cierpieniach narodu niemieckiego, które były związane z przesunięciem Polski ze Wschodu na Zachód. Pamiętamy o tym, że w rachunku ofiar nie obowiązuje arytmetyka. Każda krzywda pozostaje krzywdą, każde nieszczęście – nieszczęściem, niezależnie od tego, jakich krzywd, jakich nieszczęść doznaliśmy my sami.”⁷.

⁶ Zob. refleksie Ministra H.-D. Genschera na ten temat. *Erinnerungen*, Berlin 1995, s. 890 i nast.

4. Podsumowanie

Od trzydziestu lat „problem granicy” zszedł z agendy dyskusji politycznych w stosunkach polsko-niemieckich, co świadczy o skuteczności i trwałości osiągniętego porozumienia, które znalazło wyraz w Traktacie „2+4” i w Traktacie z 14 listopada 1990 r. Na dwie sprawy chciałbym zwrócić uwagę, które mają pewne znaczenie obecnie i są charakterystyczne dla „polskiego stanu ducha”.

Po pierwsze – nawet w poważnych pracach z dziedziny historii politycznej Polski stawiane jest pytanie, czy należało tyle zabiegów poświęcać sprawie granicy. Dla prawnika zajmującego się prawem międzynarodowym jest to pytanie więcej niż retoryczne. Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej pracy – *Zachodnia granica polski w świetle traktatów*⁸ – podkreślał, że jeżeli kwestionowana jest granica państwa, to kwestionowany jest jeden z filarów państwowości. Zjednoczenie Niemiec było tym momentem, kiedy różnym zastrzeżeniom ze strony niemieckiej w stosunku do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej można było położyć kres. I skutecznie to osiągnięto, wyciągając wnioski zarówno z okresu międzywojennego, jak i po 1945 r.

Po drugie - pojawiły się również zarzuty⁹, w kontekście powrotu przez obecną rządzącą formację PiS do „sprawy reparacji od Niemiec”, że podczas Konferencji „2+4” zaniedbano sprawę a była

⁷ Tekst obu przemówień w: Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1991 V(5), s. 15 i nast.

⁸ Poznań 1975, s. 325.

⁹ Tak zwłaszcza A. Mularczyk, przewodniczący parlamentarnego zespołu ds. reparacji (zespół nie został rewitalizowany w kadencji Sejmu od 2019 r.). Zob. źródła podane m.in. w: A. Leszczyński, *Jak Mazowiecki ugiął się przed Niemcami, czyli baśń o straconych reparacjach. Pamięć Mularczyka wymaga reparacji*, oko.press z 17 października 2017 r. <https://oko.press/mazowiecki-ugial-sie-niemcami-czyli-basn-o-straconych-reparacjach-pamiec-mularczyka-wymaga-reperacji/> (dostęp. 15.09.2020 r.).

„okazja” skutecznego dochodzenia „reparacji”, czy wręcz ze „reparacji” takich Polska się wówczas zrekła. Postawienie takich zarzutów wymaga dużego stopnia ignorancji i złej woli. Wobec zdecydowanego stanowiska czterech mocarstw szans na powrót do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej) nie było żadnych, a forsowanie sprawy wbrew stanowisku mocarstw mogłoby jedynie osłabić pozycję Polski w sprawie fundamentalnej – położenia kresu wątpliwościom co do granicy polsko-niemieckiej. Następnie – jak zaznaczono – w kontekście Traktatu „2+4„ zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane do wypłat na rzecz również pominiętych ofiar zbrodni nazistowskich. Przyjęta, głównie za sprawą Polski, „formuła pragmatyczna” umożliwiła (i nadal umożliwia) udzielanie konkretnego wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich. Na tym właśnie powinny koncentrować się działania podejmowane obecnie, a nie na roztaczaniu nierealistycznych mirażów o możliwości otrzymania astronomicznych sum od Niemiec w bez mała 80 lat po zakończeniu II wojny światowej.

Określanie Traktatu z 14 listopada 1990 r. mianem „aktu historycznego” jest w pełni zasadne. Położył on kres – wraz z Traktatem „2+4” – uprzednim zastrzeżeniom RFN, dotyczącym się ostateczności granicy polsko-niemieckiej, a więc jednego z podstawowych atrybutów państwowości. Zarazem otworzył on drogę do budowania – postulowanej przez Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” w zjednoczonej Europie. Przypomnieć przy tej okazji należy, że negocjacje nad Traktatem o potwierdzeniu granicy przyczyniły się do wypracowania koncepcji „dużego” Traktatu – o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, który został podpisany 17 czerwca 1991 r. i który wytyczył kierunki dla takiej „wspólnoty interesów”, torując drogę Polski do Unii Europejskiej.

Część trzecia

Wysiedlenie ludności niemieckiej

3.1. J. Kranz, Wollt ihr den totalen Krieg? Political, Moral and Legal Aspects of the Resettlement of German Population After World War II

Slightly modified and completed (2025) version of the article published in *Polish Review of International and European Law*, 2018, Vol. 7, Issue 2, pp. 9-119¹. The original version of this text in Polish - *Wysiedlenie ludności niemieckiej w wyniku II wojny światowej: krzywda czy bezprawie?* (The displacement of the German population as a result of World War II: injustice or lawlessness?), Warsaw 2013.

List of Contents

Preface

Chapter 1: Introduction

Chapter 2: The Western Polish Border and
the German Unification

Chapter 3: The Resettlement of Germans—War and Causality

Chapter 4: Guilt and Responsibility

Chapter 5: Apology for Resettlement?

Chapter 6: Tracing a Line from Wrongdoing/Harm to Illegality

Abstract

Germany had started the Second World War in an intentional and conscious manner, obviously being aware that every action can have unpredictable and unwanted consequences.

The Potsdam decisions were taken by the Great Powers after assuming supreme authority in Germany. They constituted a manifestation of the Allies' rights and responsibilities. The

¹ Wersja pierwotna tego tekstu w języku polskim - *Wysiedlenie ludności niemieckiej w wyniku II wojny światowej: krzywda czy bezprawie?*, Warszawa 2013.

territorial changes of Germany and the transfer of population were part of the general regulation of the effects of the Second World War. These decisions were not a simple matter of revenge. They must be perceived in a wider political perspective of European policy.

The resettlement by Germany of ethnic Germans to the Reich or to the territories it occupied constituted an instrument of National Socialist policy. This German policy turned out in 1945 to be a tragic irony of fate.

The resettlement decided in Potsdam must be perceived in the context of German legal responsibility for the war's outbreak. The individual perception of the resettlement and individual guilt are different from the international responsibility of the state and from the political-historical responsibility of the nation.

In our discussion we made the distinction between the individual and the collective aspect as well as between the legal and historical/political aspect. We deal with the guilt of individuals (criminal, political, moral), the international legal responsibility of states, and the political and historical responsibility of nations (societies).

For the difficult process of understanding and reconciliation between Poles and Germans, the initiatives undertaken by some social circles, and especially the church, were of vital importance. The question of the resettlement became a theme of numerous publications in Poland after 1989. In the mid 1990s there was a vast debate in the media with the main question of: should we apologize for the resettlement?

Tracing a line from wrongdoing/harm to unlawfulness is not easy. In 1945 the forcible transfer of the German population was an act that was not prohibited by international law. What is significant is that this transfer was not a means of war conduct. It did not apply to the time of a belligerent occupation, in terms of humanitarian law, but to a temporary, specific, international post-conflict administration.

Maybe for some people Potsdam decisions will always be seen as an illegal action, for others as an expression of strict international

legal responsibility, for some as a kind of imperfect justice, and still for others as an opening of a new opportunity for Europe.

Preface^{*}

Despite the passage of time, there remains divergence between Polish and German legal and political opinions concerning the course and impact of the Second World War. While the historical experience of different generations is not hereditary, the interest in these questions persists, as does their effects. Societies cannot ignore the past, in which they were forged, because the past is prologue to their future fate.

Individual nations' perceptions of history are often at odds. If two sides cannot agree on the history or legal questions underlying an issue, each must come to an understanding of the point of view of the other side in the course of dialogue. Otherwise, the risk arises that controversies live on as tools for current political purposes, especially in the context of historical policies, which are the DNA of every state and society.

Germany started the Second World War in an intentional and conscious manner, obviously being aware that every action can have unpredictable and unwanted consequences. This imperial foundation of Nazi Germany and its methods of war led to irreversible outcomes for Germany itself.

The resettlement of the German population after the Second World War by the victorious powers is an example of contested history that lives on with modern repercussions. How were

^{*} In memory of my mother and her parents, who in March 1940 were forced to abandon their family home in Poznań forever, with two hours' notice and two suitcases between them. Their forcible transfer was dictated to make room for *baltendeutsche Umsiedler*. After a few days in Lager Głowno (Posen-Ost), they were transported [Liste N°. 23 der *evakuierten Personen*, die in das Generalgouvernement abtransportiert worden sind] to Mielec (city in Southeast Poland). They spent five difficult and hungry years in Mielec, under constant threat to their lives. Their return home became possible as a result of WWII, which turned out to be a tragic irony for Germany and for the Germans.

resettlement decisions justified? Were they illegal in light of international law in force at that time?

Propaganda minister Joseph Goebbels called for total war, adding that the defeat of Germany might lead to its destruction. Would the German defeat be less total than their victory? On what could the German state and its people count in 1945?

The Potsdam decisions were taken by the Great Powers after assuming supreme authority in Germany. The territorial changes of Germany and the transfer of population were part of the general regulating of the effects of the Second World War. These decisions were not a simple matter of revenge. They must be analysed in a wider political perspective of European policy.

The resettlement decided in Potsdam was part of German legal responsibility for the war's outbreak. The individual perception of the resettlement and individual guilt are different from the international responsibility of the state and from the political/historical responsibility of the nation. The international legal responsibility of states inevitably affects their population, which shares the fate of the state both in times of peace and in war.

In our discussion we made the distinction between the guilt of individuals (criminal, political, moral), the international legal responsibility of states and the political/historical responsibility of nations (societies).

For the difficult process of understanding and reconciliation between Poles and Germans, the initiatives undertaken by some social circles, and especially the church, were of vital importance. The question of the resettlement became a theme of numerous publications in Poland after 1989. In the mid 1990s there was a vast debate in the media with the main question of: should we apologize for the resettlement?

Tracing a line from wrongdoing/harm to unlawfulness is not easy. In 1945 the forcible transfer of the German population was an act that was not prohibited by international law. What is significant is that this transfer was not a means of war conduct. It did not apply to the time of a belligerent occupation, in terms of humanitarian law, but to a temporary, specific, international post-conflict administration.

The resettlement of the German population after the Second World War by the victorious powers is an example of contested history that lives on with modern repercussions. We attempt to provide a perspective on the problem: the first part (Chapters 1 and 2) deals with the border change as an essential precondition of resettlement; the second part (Chapters 3, 4 and 5) presents the political and moral aspects; and the third part (Chapter 6) appraises the resettlement in the light of international law.

Chapter 1: Introduction

*For they sow the wind, and they shall reap the whirlwind*²

1.1. Legal controversies between Poland and Germany were inevitable following the Second World War.³ The peace settlement

² Old Testament, Hosea 8:7.

³ See J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, in: W.M. Góralski (ed.), *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – 1991-2011*, Warszawa 2011, pp. 477-520 (English version: *Polish-German Legal Controversies – An Attempt At Synthesis*, in: W.M. Góralski (ed.), *Breakthrough and Challenges. 20 Years of the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations*, Warsaw 2011, pp. 419-460); W. Czapliński, B. Łukańska (eds), *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, Warszawa 2009; W.M. Góralski (ed.), *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, Warszawa 2007; W.M. Góralski (ed.), *Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Warszawa 2005; W.M. Góralski (ed.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I: *Studia*, t. II: *Dokumenty*, Warszawa 2004; L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*, Poznań 1986; K. Skubiszewski, *Poland's Western Frontier and the 1970 Treaties*, "American Journal of International Law",

with Germany, announced at the Potsdam Conference (11 July – 2 August, 1945), never went into effect. The collapse of the victorious coalition and the division of Europe (including Germany) into two opposing blocs (“the Iron Curtain”, “the Cold War”) ensured a contested future for Poland.

Several elements contributed to the situation which arose in 1945.

First, the victorious powers (the USA, the USSR, United Kingdom and France) assumed supreme authority over Germany and reserved for themselves the power to determine its future, including its borders (the Berlin Declaration of 5 June 1945).⁴ This took place in

Vol. 67, 1973, pp. 23-43; *id.*, *The Western Frontier of Poland and the Treaties with Federal Germany*, “Polish Yearbook of International Law”, Vol. 3, 1970, pp. 53-68; *id.*, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975; *id.*, *Zachodnia granica Polski*, Gdańsk 1969; M. Lachs, *La frontière polono-allemande. Droit, vie et logique historique*, Warszawa 1964; A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r.*, Warszawa 1960 (French version : *L'Accord de Potsdam du 2 août 1945*, Varsovie 1964); B. Wiewióra, *Granica polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań 1957.

⁴ Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority by Allied Powers, June 5, 1945: “There is no central Government or authority in Germany capable of accepting responsibility for the maintenance of order, the administration of the country and compliance with the requirements of the victorious Powers. (...) The Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, hereby assume supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government, the High Command and any state, municipal, or local government or authority. The assumption, for the purposes stated above, of the said authority and powers does not affect the annexation of Germany. The Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, will hereafter determine the boundaries of Germany or any part thereof and the status of Germany or of any area at present being part of German territory. (preamble) (...) Article 13. (a) In the exercise of the supreme authority with respect to Germany (...) the four Allied Governments will take such steps, including the complete disarmament and demilitarization of Germany, as they deem requisite for future peace and security. (b) The Allied Representatives will impose on Germany additional political, administrative, economic, financial, military and other requirements arising from the complete defeat of Germany. The Allied Representatives, or persons or agencies duly designated to act on their authority, will issue proclamations, orders, ordinances and instructions for the purpose of laying down such additional requirements, and of giving effect to the other provisions of this Declaration. All German authorities and the German

the context not only of the unconditional surrender of Germany's armed forces and the lack of any central German government, but also of the Allies' conviction that German political forces could not realize the Allies' aims.

Second, the German international legal responsibility was not limited to the acts of aggression, but also included war crimes and crimes against humanity, whose range and scale had been up to this time unknown. A specific feature of German policy was the massive and planned extermination of the civilian population and the systematic plunder and spoliation of private and public property.

Third, the Potsdam Conference was a hurried affair, called to make necessary decisions regarding Germany's responsibility for the war.⁵

people shall carry out unconditionally the requirements of the Allied Representatives, and shall fully comply with all such proclamations, orders, ordinances and instructions."

Protocol of the Yalta Conference, February, 1945: "III. Dismemberment of Germany. It was agreed that Article 12 (a) of the Surrender terms for Germany should be amended to read as follows: 'The United Kingdom, the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics shall possess supreme authority with respect to Germany. In the exercise of such authority they will take such steps, including the complete dismemberment of Germany, as they deem requisite for future peace and security'." See also Agreement on Control Machinery in Germany, November 14, 1944.

⁵ Potsdam Agreement, 1945. Communiqué: "It is not the intention of the allies to destroy or enslave the German people. It is the intention of the allies that the German people be given the opportunity to prepare for the eventual reconstruction of their life on a democratic and peaceful basis. If their own efforts are steadily directed to this end it will be possible for them in due course to take their place among the free and peaceful peoples of the world. (...) The Political and Economic Principles to govern the Treatment of Germany in the Initial Control Period. (...) 3. The purposes of the occupation of Germany by which the Control Council shall be guided are: (i) The complete disarmament and demilitarization of Germany and the elimination or control of all German industry that could be used for military production. (ii) To convince the German people that they have suffered a total military defeat and that they cannot escape responsibility for what they have brought upon themselves, since their own ruthless warfare and the fanatical Nazi resistance have destroyed German economy and made chaos and suffering inevitable. (iii) To destroy the National Socialist Party and its affiliated and supervised organizations; to dissolve all Nazi institutions; to ensure that they are not revived in any form; and to prevent all Nazi and militarist activity or propaganda. (iv) To prepare for the eventual reconstruction of German political life on a democratic basis and for eventual peaceful co-operation in international life by Germany. (...) German Reparations. In accordance with the Crimea decision that

The Allied powers were aware that, in the first phase, those decisions were not subject to negotiation with Germany, although they foresaw that a future peace settlement would be negotiated. As a result of the Potsdam Conference, many fundamental questions related to the Second World War were addressed, even though the announced peace settlement did not take effect. The final post-war phase was the Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany (12 September 1990—“2+4” Treaty), which finally closed the chapter of the war on a multilateral level.

Regardless of whether the result of the Potsdam Conference is treated as one treaty or as a series of treaties, and also regardless of how the Allies were legally bound by them, there is no doubt that the settlement of the conference had a contractual character.⁶ Using the term “Potsdam decisions” does not undermine its character.

1.2. A fundamental political problem in the post-war period was the unification of Germany, as well as the question of German borders. The Federal Republic of Germany (FRG) constructed a specific political legal doctrine about the effects of the Second World War. These legal positions included the following elements:

- 1) Keeping open the so-called German question (the question of unification) to the moment of the peace settlement with Germany as a whole, including the thesis about the legal existence of Germany within the borders of 1937 (as long as the Brandenburg Gate is closed, the problem of Germany is open).

Germany be compelled to compensate to the greatest possible extent for the loss and suffering that she has caused to the United Nations, and for which the German people cannot escape responsibility.”

⁶ J. Abr. Frowein, *Potsdam Conference (1945)*, “Encyclopedia of Public International Law”, 2009.

2) Questioning the legally binding character of the Potsdam agreement for Germany, because it was not a party (*res inter alios acta*; violation of the right to self-determination);

3) Questioning the international legality of the Potsdam decisions concerning the transfer of the German population and the confiscation of its private property (the so-called open property questions);

4) The thesis that Poland has only temporary administrative power and not sovereign authority over the new western parts of its territory (the distinction between *Gebietshoheit* and *Hoheitsgebiet*)⁷;

5) The view that the western border of Poland is provisional to the moment the peace settlement with Germany as a whole has been concluded (in the Treaty of 1970 the FRG recognized the western frontier of Poland exclusively in its own name);

6) Deferring the question of reparations until the moment of a peace settlement with Germany as a whole.

FRG's interpretation of contested legal issues shed light on the political and legal pressure Poland faced for decades.

The main assumption of the German legal doctrine rested on the conviction that the decisions of the victorious powers violated international law to a lesser or greater degree. Characteristically, Germany understood the war and its consequences mainly in legal terms (*Verrechtlichung*).

It tends to be forgotten that it is politicians who determine the main goals of the peace settlement when a war ends. So, settlements

⁷ A. Verdross, B. Simma, R. Geiger, *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit. Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neisse-Gebiete*, Bonn 1980.

are political and legal—the law is not the only instrument for administering justice. We should add that international law in 1945 did not prohibit the change of borders, the resettlement of populations, or the trial of war criminals before an international court. Also, the form and magnitude of war reparations was not and still is not determined in advance.

The West-German legal positions were not universally accepted and preserved their unilateral character. It can be argued that they were politically manipulated and incompatible with some principles of international law (*bona fides*, clean hands), because the post-war situation was the result of the war initiated by Germany.

1.3. The imperial and racist foundations of Nazi Germany produced horrific methods of war which led to irreversible outcomes for Germany itself. Striking at the fundamentals of law and morality, the Third Reich took aim at the basic tenets of Western civilization.⁸ It is difficult to assume that the German people were unaware of how far it strayed from European norms.⁹ The Nazi regime was not concerned with the revision of Versailles treaty, but about a folkish-racist reorganization of Europe.¹⁰

⁸ R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation - Analysis of Government – Proposals for Redress*, Washington, D.C. 1944; J. Karski, *Courier from Poland: The Story of a Secret State*, Boston 1944; T. Snyder, *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*, 2010; G. Aly, *Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus*, Frankfurt am Main 2011; Ph. Sands, *East West Street: On the Origins of “Genocide” and “Crimes Against Humanity”*, 2016; P. Grzebyk, *Hidden in the Glare of the Nuremberg Trial: Impunity for the Wola Massacre as the Greatest Debacle of Post-War Trials*, MPILux Research Paper Series 2019 (7), pp. 1-16; *The Persecution and Murder of the European Jews by Nazi Germany, 1933–1945* (German: *Die Verfolgung und Ermordung der europäischen Juden durch das nationalsozialistische Deutschland 1933–1945*).

⁹ *18 Tage Weltgeschehen. Der Feldzug gegen Polen*. Dargestellt nach amtlichen Dokumenten und Berichten von Dr. E.R. Uderstädt, Berlin 1940; S. Hammerle, H.-Ch. Jasch, S. Lehnstaedt (eds), *80 Jahre danach. Bilder und Tagebücher deutscher Soldaten vom Überfall auf Polen 1939*, Berlin 2019.

¹⁰ M. Wildt, „Eine neue Ordnung der ethnographischen Verhältnisse“. *Hitlers Reichstagsrede vom 6. Oktober 1939*, „Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History“, 2006,

Propaganda minister Joseph Goebbels publicly called for total war, adding that the defeat of Germany might lead to its destruction (*Wollt ihr den totalen Krieg?*):¹¹

“Everyone knows that if we lost him, that war would destroy us all. And that's why the people, with their leadership, are determined to resort to the most radical self-help. The broad working masses of our people do not blame the government for being too reckless, but at the most, for being too considerate. (...) I ask you: Do you want the total war? Do you want him, if necessary, more total and radical than we can even imagine him today?”

SS leader Heinrich Himmler asserted that the destruction of the Jewish nation and enslavement of other nations constituted a page of glory in our history:¹²

“Most of you know what it means when 100 corpses are lying side by side, or 500, or 1,000. To have stuck it out and at the same time – apart from exceptions caused by human weakness – to have remained decent fellows, that is what has made us hard. This is a page of glory in our

Heft 1; see also *Erlaß des Führers und Reichkanzlers zur Festigung deutschen Volkstums*, 7. Oktober 1939 (fn. 85); Axel Frhr. von Freytagh-Loringhoven [Professor der Rechte zu Breslau], *Deutschlands Außenpolitik 1933–1940*, Berlin 1941 [Edition 8].

¹¹ Joseph Goebbels, Rede vom 18. Februar 1943 (Berliner Sportpalast): „Jedermann weiß, dass dieser Krieg, wenn wir ihn verlören, uns alle vernichten würde. Und darum ist das Volk mit seiner Führung entschlossen, nunmehr zur radikalsten Selbsthilfe zu greifen. Die breiten arbeitenden Massen unseres Volkes machen der Regierung nicht zum Vorwurf, dass sie zu rücksichtslos, sondern höchstens, dass sie zu rücksichtsvoll vorgeht. (...) Ich frage euch: Wollt ihr den totalen Krieg? Wollt ihr ihn, wenn nötig, totaler und radikaler, als wir ihn uns heute überhaupt noch vorstellen können?“ –

https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0200_goe&object=translation&l=de

¹² Speeches by Reichsführer-SS Himmler before senior SS officers in Poznań (Posen), October 4 and 6, 1943. Trials of War Criminals before the Nuernberg Military Tribunals, Washington, U.S Govt. Print. Off., 1949-1953, Vol. XIII, p. 323, and Himmler, Reichsfuehrer-SS - P. Padfield, Henry Holt and Co, NY, 1990, p. 469:

[https://fcit.usf.edu/holocaust/resource/document/DocJewQn.htm/German version](https://fcit.usf.edu/holocaust/resource/document/DocJewQn.htm/German_version) - http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0008_pos&object=translation&st=&l=de/

history which has never been written and is never to be written. I ask of you that what I say in this circle you really only hear and never speak of. We come to the question: how is it with the women and the children? I have resolved even here on a completely clear solution. That is to say I do not consider myself justified in eradicating the men – so to speak killing or ordering them killed – and allowing the avengers in the shape of the children to grow up for our sons and grandsons. The difficult decision has to be taken, to cause this Volk [people] to disappear from the earth.”

He said the people of the East had a right to only the first four years of schooling and must obey the divine commandments of the Germans (*Herrenvolk*).¹³

“For the non-German population of the East, there should be no higher school than the four-grade elementary school. The goal of this elementary school is: simple calculation to a maximum of 500, writing the name, a credo that it is a divine command to be obedient to the Germans and to be honest, hardworking and good. I do not think reading is necessary. Apart from this school there should not be any schools in the East at all.”

For the category of “sub-human” (*Untermenschen*) there was envisioned a special plan for colonization of the East (*Generalplan Ost*)¹⁴ accompanied by mass murder operations (*Intelligenzaktion, Außerordentliche Befriedungsaktion, Aktion Reinhardt*).

¹³ Reichsführer SS Heinrich Himmler über die Behandlung der Fremdvölkischen im Osten (15. Mai 1940): „Für die nichtdeutsche Bevölkerung des Ostens darf es keine höhere Schule geben als die vierklassige Volksschule. Das Ziel dieser Volksschule hat lediglich zu sein: Einfaches Rechnen bis höchstens 500, Schreiben des Namens, eine Lehre, dass es ein göttliches Gebot ist, den Deutschen gehorsam zu sein und ehrlich, fleißig und brav zu sein. Lesen halte ich nicht für erforderlich. Außer dieser Schule darf es im Osten überhaupt keine Schulen geben“ – <http://www.ns-archiv.de/krieg/untermenschen/himmler-fremdvolk.php/>

¹⁴ *Generalplan Ost. Rechtliche, wirtschaftliche und räumliche Grundlagen des Ostaufbaues, vorgelegt von SS-Oberführer Professor Dr. Konrad Meyer*, Berlin-Dahlem, Juni 1942; K. Lange, *Der Terminus „Lebensraum“ in Hitlers „Mein Kampf“*, „Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte“, Jahrgang 13, 1965, Heft 4, pp. 426-437.

In the light of such claims one can wonder why the German defeat would be less total than their victory. After the end of the war was it permissible to use extraordinary methods? Were the methods applied in 1945 unlawful? Was the Versailles treaty a *diktat* and the Potsdam treaty a *superdiktat*? On what could the German state and its people count in 1945?¹⁵ The assessment of the Allied decisions, including the decisions about the resettlement of the German population, depends on the answers to these questions.

If, according to German legal positions, the decisions of the victorious powers offended international law, we can consider what alternatives would be legally and politically possible in 1945. Should the Allies have begun peace negotiations with politicians and military leaders who were accused in the Nuremberg International Trials? Or should they have imposed the conditions of peace on the Germans? Should the rights of self-determination, poorly defined in 1945, have counted more than all the other factors?

And, instead of taking the supreme authority, redrawing borders, and resettling Germans, were there other possibilities that could have effectively insured European political stability and security? Should the trial of German war criminals have been left to the German courts?

In 1945 Germany was not completely deprived of legal protection, however this protection was limited. The fundamental principles of law and justice dictate that an aggressor state cannot determine the limits of its responsibility and the legality of the measures taken against it.

¹⁵ On signing the Act of Military Surrender General Jodl noticed: „Durch diese Unterzeichnung ist das deutsche Volk und die deutsche Wehrmacht den Siegern auf Gnade und Ungnade ausgeliefert. In diesem Krieg, der über fünf Jahre gedauert hat, hat unser Volk mehr vollbracht und mehr erduldet als vielleicht alle übrigen Völker der Erde. Ich kann jetzt nur der Hoffnung Ausdruck verleihen, daß die Sieger es mit Großmut behandeln werden“, „Welt am Sonntag“, 8 May 2005.

The aim of the victorious powers was not only the defeat of Germany, but also the creation of a new foundation for peace in Europe. Although the decisions of the Allies did not constitute a universal model, it needs to be taken into account that, governed by important principles and the general interests of international security, the winning coalition prepared the way for some new legal developments. For instance, the Nuremberg trials, which were criticized in Germany on legal grounds, advanced international criminal law; collective sanctions against Germany preceded the construction foreseen in Chapter VII of the UN Charter; and assuming supreme authority in Germany presaged the international administration of territory acknowledged and practiced today.

Chapter 2: The Western Polish Border and the German Unification

*Wars begin when you will,
but they do not end when you please*
Niccolò Machiavelli,
Florentine Histories

2.1. Germany was not threatened in 1939 by any state. On 23 May 1939 Adolf Hitler announced to the German generals that it was not a matter of Danzig/Gdansk, but of expanding the German living space (*Lebensraum*) in the East, and to achieve this it would be necessary to invade Poland, regardless of all legal considerations:¹⁶

¹⁶ „Es darf nicht der Grundsatz gelten, sich durch Anpassung an die Umstände einer Lösung der Probleme zu entziehen. Es heißt vielmehr die Umstände den Forderungen anpassen. Ohne Einbruch in fremde Staaten oder Angreifen fremden Eigentums ist dies nicht möglich. (...) Weitere Erfolge können ohne Blutvergießen nicht mehr errungen werden. (...) Danzig ist nicht das Objekt, um das es geht. Es handelt sich für uns um die Erweiterung des Lebensraumes im Osten und Sicherstellung der Ernährung. (...) Es entfällt also die Frage, Polen zu schonen, und bleibt der Entschluss, bei erster passender Gelegenheit Polen anzugreifen. (...) Hierbei spielen Recht oder Unrecht oder Verträge keine Rolle“, Bericht über eine Besprechung (Schmundt-Mitschrift), 23. Mai 1939 –

<http://www.ns-archiv.de/krieg/1939/schmundt/23-05-1939-schmundt.php>

“There must be no principle of avoiding a solution to the problems by adapting to the circumstances. It is rather the circumstances to adjust the demands. Without breaking into foreign countries or attacking foreign property, this is not possible. (...) Further success cannot be achieved without bloodshed. (...) Gdansk is not the object of concern. We are concerned with the extension of the living space in the East and ensuring the nutrition. (...) There is no need to spare Poland, and the decision remains to attack Poland at the first appropriate opportunity. (...) In this connection are law or treaties irrelevant.”

The Second World War began on 1 September 1939 as a result of Hitler’s provocation (*es wird zurückgeschossen*)¹⁷ and of the German aggression against Poland. The war did not start with a clash of military units, but with a war crime committed against civilians. On September 1, 1939, at 4.40 a.m., German Luftwaffe attacked an undefended small Polish town - Wieluń - deep in its sleep, and in which there were no military units, no military installations.¹⁸ German bombers destroyed 75 percent of the city, including a hospital, and 1,200 people died.

¹⁷ „Polen hat heute Nacht zum ersten Mal auf unserem eigenen Territorium auch mit bereits regulären Soldaten geschossen. Seit 5.45 Uhr wird jetzt zurückgeschossen!“ (Poland shot tonight for the first time on our own territory with already regular soldiers. Since 5.45 clock is now shot back!) – Adolf Hitler. Rede vor dem Reichstag am 1. September 1939. See also Gleiwitz incident – W. Röhr, *Vom Annaberg nach Gleiwitz. Zur Vorgeschichte des deutschen Überfalls auf Polen am 1. September 1939*, Berlin 2009; A. Spieß, H. Lichtenstein, *Unternehmen Tannenberg. Der Anlaß zum Zweiten Weltkrieg*, Frankfurt am Main 1989.

¹⁸ The order was issued by Generalmajor Wolfram Freiherr von Richthofen already known as commander of the infamous Legion Condor (Bombardment of Guernica 1937) in the Spanish Civil War; he wanted to try the new version of the dive bomber JU-87. See J. Trenkner, *Wieluń, 1. September 1939: Mit der Zerstörung des polnischen Städtchens durch die deutsche Luftwaffe begann der totale Bombenterror des Zweiten Weltkriegs*, „Die Zeit“, 2003, Nr. 7; Th. Urban, *An einem Morgen im September*, „Süddeutsche Zeitung“, 31 August 2004; H. Bertram, *Feuertaupe. Der Film vom Einsatz der deutschen Luftwaffe in Polen (1940)*; see also fn 160.

We should not forget the musical framing */musikalische Umrahmung/* of the German aggression in 1939 in the form of military songs and marches specially composed for the occasion¹⁹.

Germany, in cooperation with the Soviet Union (which invaded Poland on 17 September 1939²⁰), changed by force the borders of Poland and carried out the forcible resettlement of population. In the secret protocol to the German-Soviet Nonaggression Pact of 23 August 1939, the preliminary division of spheres of influence was achieved and both parties decided that the maintenance of an independent Polish State could be determined in the course of further political developments:²¹

Article 2. In the event of a territorial and political rearrangement of the areas belonging to the Polish State, the spheres of influence of Germany and the U.S.S.R. shall be bounded approximately by the line of the rivers Narev, Vistula and San. The question of whether the interests of both

¹⁹ See *Weichsel und Warthe - Marsch der Deutschen in Polen* (Hermann Schmidt-Gutberlet, Heinrich Gutberlet, Eugen Naumann), Herausgegeben von Richard Birnbach, Berlin 1939. See also *Das Lied der Front*. Liedersammlung des Großdeutschen Rundfunks, Herausgegeben von Alfred-Ingemar Berndt, Berlin 1940. Sample titles: *Das Lied der ostpreußischen Armee*, „*Bei Mława war der erste Strauß*“; *Deutsche Musketiere in Polen*, „*Ich war Soldat in Polen*“; *Das Lied eines Baubataillons*, „*Wir marschieren heut' ins Polenland*“; *Unbekannter deutscher Soldat*, „*Es liegt ein Grab in Polenland*“.

²⁰ The German Ambassador in the Soviet Union (Friedrich-Werner Graf von der Schulenburg) to the German Foreign Office. Telegram No. 371 of September 16, 1939: “The Soviet Government intended to motivate its procedure as follows: the Polish State had collapsed and no longer existed; therefore all agreements concluded with Poland were void; third powers might try to profit by the chaos which had arisen; the Soviet Union considered itself obligated to intervene to protect its Ukrainian and White Russian brothers and make it possible for these unfortunate people to work in peace” – <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/nazsov/ns073.htm>

²¹ Geheimes Zusatzprotokoll zum deutsch-sowjetischen Nichtangriffsvertrag vom 23. August 1939: „2. Für den Fall einer territorial-politischen Umgestaltung der zum polnischen Staat gehörenden Gebiete werden die Interessensphären Deutschlands und der UdSSR ungefähr durch die Linie der Flüsse Narew, Weichsel und San abgegrenzt. Die Frage, ob die beiderseitigen Interessen die Erhaltung eines unabhängigen polnischen Staates erwünscht erscheinen lassen und wie dieser Staat abzugrenzen wäre, kann endgültig erst im Laufe der weiteren politischen Entwicklung geklärt werden“.

parties make desirable the maintenance of an independent Polish State and how such a state should be bounded can only be definitely determined in the course of further political developments.

These decisions were finalized in the Soviet-German Boundary and Friendship Treaty of 28 September 1939:²²

“The Government of the German Reich and the Government of the U.S.S.R. consider it as exclusively their task, after the collapse of the former Polish state, to re-establish peace and order in these territories and to assure to the peoples living there a peaceful life in keeping with their national character. To this end, they have agreed upon the following: Article I. The Government of the German Reich and the Government of the U.S.S.R. determine as the boundary of their respective national interests in the territory of the former Polish state the line marked on the attached map, which shall be described in more detail in a supplementary protocol.”

Several days later the Soviet Ministry of Foreign Affairs, Vyacheslav Molotov, called Poland a “Versailles Treaty bastard.”²³ In the post-Versailles German propaganda, Poland was defined as a seasonal State (*Saisonstaat*). Similarly, as in the time of the 18th century partitions of Poland, Germany and the Soviet Union decided to restore “order” in the territory of Poland.²⁴

²² Deutsch-sowjetischer Grenz- und Freundschaftsvertrag, Moskau, 28 September 1939: „Die Deutsche Reichsregierung und die Regierung der UdSSR betrachten es nach dem Auseinanderfallen des bisherigen polnischen Staates ausschließlich als ihre Aufgabe, in diesen Gebieten die Ruhe und Ordnung wiederherzustellen und den dort lebenden Völkerschaften ein ihrer völkischen Eigenart entsprechendes friedliches Dasein zu sichern. Zu diesem Zwecke haben sie sich über folgendes geeinigt: Artikel. Die Deutsche Reichsregierung und die Regierung der UdSSR legen als Grenze der beiderseitigen Reichsinteressen im Gebiete des bisherigen polnischen Staates die Linie fest, die in der anliegenden Karte eingezeichnet ist und in einem ergänzenden Protokoll näher beschrieben werden soll“ /German-Soviet Boundary and Friendship Treaty, Moscow, 28 September 1939 – see also confidential protocols to this agreement.

²³ Speech of the Foreign Minister of the Soviet Union, Vyatcheslaw Molotov, of 31 October 1939, text in: A.L. Szczesniak (ed.), *Zmowa. IV rozbiór Polski*, Warszawa 1990, pp. 181-197.

²⁴ Traité entre Sa Majesté le Roi de Prusse d’une part et Sa Majesté le Roi et la Sérénissime République de Pologne de l’autre, conclu et signé à Grodno le 25 Septembre 1793: « Le

When World War II ended, the British and the Americans—taking into account the military situation—accepted the *status quo* as an accomplished fact (*fait accompli*), agreeing to the changes in the eastern border of Poland. Stalin did not intend to give up the gains that he achieved in 1939 during his alliance with Hitler. As far as the new western Polish border was concerned, the Soviet Union appeared as a guarantor, and at the same time perpetuated Polish-German antagonism, which served Soviet interests.

The Polish borders, however, did not constitute the only and the principal goal of the Allied powers, which were more concerned with creating a new Europe and preventing future German aggression. From this perspective, the issue of the German borders and the resettlement of the German population became part of the larger scheme (the “four D's” policy: *demilitarization, denazification, decentralization, democratization*) and went beyond the framework of bilateral Polish-German relations.

The Polish sociologist, Stanislaw Ossowski, wrote in 1946:²⁵

bouleversement qui est survenu dans la constitution et dans le régime intérieur de la république de Pologne par la révolution illégale du 3 May 1791, les désordres qui n'ont cessé de la déchirer depuis cette malheureuse époque, et les progrès que l'esprit d'innovations pernicieuses commençait à y faire, ayant obligé S.M. le Roi de Prusse et S.M. l'Impératrice de toutes les Russies, à s'entendre et à se concerter avec les puissances voisines sur les moyens de garantir leurs propres états du danger imminent dont ils étaient menacés; sa dite Majesté Prussienne et S.M. l'Impératrice de toutes les Russies, unies par un concert mutuel de principes et de vues n'ont cru pouvoir remédier efficacement au mal, qu'en incorporant à leurs empires respectifs les provinces qui y confinaient ».

Manifest des Königs von Preussen vom 24. Februar 1793: „Dieselben Gründe, welche S. Majestät den König von Preussen verbunden haben, ein Corps seiner Truppen in einem District von Grosspolen einrücken zu lassen, setzen höchst dieselben auch in die Nothwendigkeit, sich der Stadt Danzig und ihres Gebiets zu versichern. Ohne von den gar nicht freundschaftlichen Gesinnungen zu reden, die diese Stadt seit einer langen Reihe von Jahren gegen Preussen hegt, ist sie jetzt einer der Sitze dieser frevelhaften Secte geworden, die von Verbrechen zu Verbrechen schreitet und sich durch den unreinen Dienst ihres Anhangs und ihrer Genossen fortzupflanzen sucht“.

²⁵ S. Ossowski, *Na tle wydarzeń kieleckich*, „Kuźnica”, 1946, n° 38 (56) (reprint in: „Gazeta Wyborcza”, 4 July 1996, pp. 11-13).

“We can assess the territorial change [1945] of the Polish state to the west not only from the point of view of the future security of Poland, but also of other issues that are important in our national perspective. This movement can play a vital role in the shaping of social life in central Europe—it can bring about a reversal in the great historical processes on its territories. The loss of the eastern provinces of the Reich, on which the power of Prussia was built, may perhaps end the era of Prussian domination in German life—and facilitate an internal transformation of that country. In Poland though, as it is believed, the territorial changes connected with the loss of the former centers of Polish culture in the east—closing a great chapter in the history of Poland in the tradition of its nobility—will make possible a deep social transformation and open new possibilities of coexisting with the neighbours.”

Had Ossowski put this program forward during the pre-war period, it would have been seen as an impossible dream. It became a reality only because Germany began the Second World War in 1939. The German presence in the East in 1945 became an historical burden and radically changed as a result of the war. The eastern territories were not so much taken away from Germany as they were lost as a result of its policies – “We Germans are aware that the treaty signed today gives up nothing that was not lost long ago as a result of a criminal war and a criminal system” (1990).²⁶

2.2. The German legal situation in 1945, together with the policies of the victorious powers, became defined in two main documents. The first was the Berlin Declaration of 5 June 1945, in which the powers stated that, without any annexation, they assume supreme authority with respect to Germany.²⁷

²⁶ „Wir Deutschen sind uns bewußt, daß der heute unterzeichnete Vertrag nichts aufgibt, was nicht längst vorher verloren war, als Folge eines verbrecherischen Krieges und eines verbrecherischen Systems“ – Rede des Bundesministers des Auswärtigen der Bundesrepublik Deutschland, Hans-Dietrich Genscher, bei der Unterzeichnung des deutsch-polnischen Grenzvertrages in Warschau am 14. November 1990.

²⁷ Declaration (fn. 4); The Berlin (Potsdam) Conference, July 17-August 2, 1945. *Protocol of the Proceedings*, August 1, 1945: “II. The Principles to Govern the Treatment of Germany in the Initial Control Period. 1. In accordance with the Agreement on Control Machinery in Germany, supreme authority in Germany is exercised, on instructions from their respective

The second more concrete stage was the Potsdam agreement and other decisions, in which the Allied powers further defined their main goals, including the shape of the political and economic system in Germany, the rights and responsibilities relating to Berlin and to Germany as a whole, and the legal consequences for other regions and states.

The Allied powers did not intend to negotiate the terms of peace with Germany, as in the case of the previous unconditional surrender. In the Potsdam agreement, it was clearly foreseen that the peace settlement would be presented to the future German government only for them to accept.²⁸

The absence of Germany at the Potsdam Conference resulted from extraordinary circumstances, namely the military defeat, the unconditional surrender of the armed forces, and the absence of any central political authority. In this situation the Allied powers established an international administration in Germany, which was not the same as a belligerent occupation.²⁹ The construction of the rights and responsibilities of the Four Powers relating to Germany as a whole constituted the expression of this administration. The powers acted in their own name, in the name of Germany, and in the general interest of international peace and security.

Governments, by the Commanders-in-Chief of the armed forces of the United States of America, the United Kingdom, the Union of Soviet Socialist Republics, and the French Republic, each in his own zone of occupation, and also jointly, in matters affecting Germany as a whole, in their capacity as members of the Control Council.”

²⁸ The Berlin (Potsdam) Conference, July 17 – August 2, 1945. Protocol of the Proceedings, August 1, 1945: “A. The Conference reached the following agreement for the establishment of a Council of Foreign Ministers to do the necessary preparatory work for the peace settlements: (...) (3)(i) As its immediate important task, the Council shall be authorized to draw up, with a view to their submission to the United Nations, treaties of peace with Italy, Rumania, Bulgaria, Hungary and Finland, and to propose settlements of territorial questions outstanding on the termination of the war in Europe. The Council shall be utilized for the preparation of a peace settlement for Germany to be accepted by the Government of Germany when a government adequate for the purpose is established.”

²⁹ See fn.74.

According to the government of the FRG and German doctrine, a treaty cannot create either obligations or rights for a third State without its consent (the principle of *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*),³⁰ and thus the Potsdam Agreement did not produce legal effects for Germany.

Regardless of whether the Potsdam Agreement is recognized as the source of legal obligations for Germany, or as the obligation of the powers for the future shape of the German state, there is no doubt that the agreement concerned the future fate of Germany and brought about concrete legal consequences. The main decisions of the victorious powers had an irreversible character.

In assessing whether the Potsdam Agreement was to any degree in accordance with customary law, as reflected in Articles 34 and 35 of the Vienna Convention on the Law of Treaties dealing with the principle of *pacta tertiis*³¹, we need to take into consideration the extraordinary circumstances of signing this agreement. The Federal Republic of Germany emphasized the customary character of the provisions (already in force in 1945) included later in Articles 34 and 35 of the Vienna Convention, noting at the same time the fact that

³⁰ See C. Chinkin, *Third Parties in International Law*, Oxford 1993; Ph. Cahier, *Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers*, Recueil des Cours (Académie de Droit International), 1974-III, vol. 143, pp. 595-732; H. Srebro (ed.), *International Boundary Making*, The International Federation of Surveyors (FIG), December 2013.

³¹ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969): "Article 34. A treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent. Article 35. An obligation arises for a third State from a provision of a treaty if the parties to the treaty intend the provision to be the means of establishing the obligation and the third State expressly accepts that obligation in writing. Article 36.1. A right arises for a third State from a provision of a treaty if the parties to the treaty intend the provision to accord that right either to the third State, or to a group of States to which it belongs, or to all States, and the third State assents thereto. Its assent shall be presumed so long as the contrary is not indicated, unless the treaty otherwise provides."

Article 75³² (not having such a character) refers only to future events³³ and is not an exception to the above-mentioned principle.³⁴

We can note, however, that – in recognition of Germany's international responsibility for the war – the supreme authority assumed by the Allied powers resulted first of all, not from the treaty, but from the Berlin Declaration, which did not have a treaty character.³⁵ The successive treaties, declarations, and decisions were instruments of the international responsibility of Germany.³⁶ We

³² "Article 75. The provisions of the present Convention are without prejudice to any obligation in relation to a treaty which may arise for an aggressor State in consequence of measures taken in conformity with the Charter of the United Nations with reference to that State's aggression." See M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden 2009, pp. 914-918 (commentary to Article 75).

³³ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969) – Reservations: Germany (upon ratification): "3. The Federal Republic of Germany interprets 'measures taken in conformity with the Charter of the United Nations', as referred to in Article 75, to mean future decisions by the Security Council of the United Nations in conformity with Chapter VII of the Charter for the maintenance of international peace and security."

³⁴ O. Corten, P. Klein (eds), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Bruxelles 2006 – Chr. Tomuschat, commentary to art. 75, t. III, pp. 2657-2675.

³⁵ Th. Schweisfurth, *International Treaties and Third States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“, Vol. 45 (1985), p. 670: "To sum up: the Potsdam Agreement is not a fruitful example to demonstrate the effect of Article 75 of the Vienna Convention on Article 34 et seq. of the Vienna Convention, simply because it is not a treaty providing for obligations for the aggressor State Germany. But even if it were such a treaty the following simple reasoning could demonstrate that it is not the treaty which represents the basis for the obligations of the aggressor State: imagine that Germany had been defeated and completely occupied only by one of the victorious powers, for example the Soviet Union, and that the Soviet Union had issued a declaration with the material content of the Potsdam Agreement. This declaration would not be a treaty. The basis of its legal effect on the defeated aggressor could not be the aggressor State exception of treaty law, but only other norms provided for by international law for this case: State responsibility and the rights of belligerent occupation. These rules represent the measure for the obligations incumbent upon the defeated aggressor State, whether they are formulated in a unilateral act or in a multilateral instrument of the victorious powers." See also fn.77.

³⁶ *The Government of the State of Eritrea v. the Government of the Republic of Yemen* (Phase one: Territorial sovereignty and scope of the dispute), Arbitration Tribunal, Award of 9 October 1998: "153. (...) If State A has title to territory and passes it to State B, then it is legally without purpose for State C to invoke the principle of *res inter alios acta*, unless its

should think that the decisions of the victorious powers in 1945 are not subject to review in light of the law of treaties.³⁷ According to the International Law Commission, the legal consequences of treaties imposing certain obligations upon an aggressor state fall outside the principle laid down in Article 35 of the Vienna Convention.³⁸ Article 75 of the Convention can be treated as a kind of counterbalance for the legal position of the FRG.³⁹

In this context we should also remember the terms of Article 107 of the UN Charter: “Nothing in the present Charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter, taken or authorized as a result of that war by the Governments having responsibility for such action.”

title is better than that of A (rather than of B). In the absence of such better title, a claim of *res inter alios acta* is without legal import.”; see also BVerfG. Beschluss vom 28. Januar 1998 (2 BvR 1981/97), Rz. 1 and Rz. 7.

³⁷ C. Laly-Chevalier, F. Rezek, commentary to art. 35, in: *Les Conventions* (fn. 34), t. II, pp. 1433-1434: « Les mécanismes juridiques concernant l’Etat agresseur (...) reposent sur des règles générales extérieures au droit des traités. (...) [L]es obligations imposées à l’Etat agresseur [n’ont] leur source ni dans le droit des traités, ni dans le traité lui-même, mais bien dans le droit de la responsabilité des Etats et dans celui de la Charte des Nations Unies. On ne pouvait donc y voir une exception à la règle posée » ; O. Dörr, K. Schmalenbach (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Berlin-Heidelberg 2012, p. 623: “obligations imposed upon aggressor State were to be considered as sanctions, the basis of the obligations concerned therefore being the concept of State responsibility.”

³⁸ Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II. *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries* (1966) – commentary to Article 31 (equivalent of Article 35 of the Vienna Convention on the Law of Treaties): “Some Governments in their comments referred to treaty provisions imposed upon an aggressor State and raised the question of the application of the present article to such provisions. The Commission recognized that such cases would fall outside the principle laid down in this article, provided that the action taken was in conformity with the Charter.”

³⁹ M.E. Villiger (fn. 32): “The principle which could be said to underline Article 75 is that an aggressor State should not be able to gain any profit (in this case in the form of the provisions of the Convention) from the aggression it has committed” (p. 918).

The FRG does not consider itself legally bound by the Potsdam Agreement, part of which is officially regarded in Germany as unlawful.⁴⁰ Following such logic it would also be necessary to consider illegal the taking over of supreme authority as a consequence of the Berlin Declaration. In spite of that, Germany accepted and respected the consequences of the post-war decisions of the victorious powers.⁴¹

Poland supported the decision of the Allied powers because its existence as a sovereign state had been threatened by Germany and Russia for 200 years. Poland accepted the decisions of the Potsdam Agreement without being one of its parties. On the basis of this agreement, Poland, as a third country (*pactum in favorem tertii*), gained new territory on its western border and the right to reparations.⁴²

A similar situation arose in the case of the Four Powers Agreement on Berlin (1971), in which the Soviet Union made commitments to the other three powers and not to the Federal Republic of Germany (II-A and II-C). However, this commitment (further specified in Annex I) contained certain rights for the Federal Republic (*pactum in favorem tertii*).

2.3. As far as the delimitation of the western frontier of Poland and the resettlement of the German population is concerned, the wording of the Potsdam Agreement seems unambiguous. The terms used, “the former German territories” or “the transfer to Germany of

⁴⁰ See fn.170, 171, 173.

⁴¹ J. Abr. Frowein (fn. 6): “14. (...) The Federal Republic of Germany never recognized the binding force of the Potsdam Agreements as such. She has, however, from the beginning respected legal consequences flowing from the Agreements.”

⁴² Vienna Convention on the Law of Treaties (1969): “Article 37.2. When a right has arisen for a third State in conformity with Article 36, the right may not be revoked or modified by the parties if it is established that the right was intended not to be revocable or subject to modification without the consent of the third State.”

German populations, or elements thereof, remaining in Poland”, were quite explicit:⁴³

“In conformity with the agreement on Poland reached at the Crimea Conference the three Heads of Government (...) reaffirm their opinion that the *final delimitation* of the western frontier of Poland should await the peace settlement. The three Heads of Government agree that, pending the *final determination* of Poland's western frontier, *the former German territories* cast of a line running from the Baltic Sea immediately west of Swinemünde, and thence along the Oder River to the confluence of the western Neisse River and along the Western Neisse to the Czechoslovak frontier, including that portion of East Prussia not placed under the *administration* of the Union of Soviet Socialist Republics in accordance with the understanding reached at this conference and including the area of the former free city of Danzig, shall be *under the administration* of the Polish State and *for such purposes* should not be considered as part of the Soviet zone of occupation in Germany.”

It should be noted, however, that other terms required some interpretation, for example the notion of administration used in relation to territories granted to Poland. Its Anglo-Saxon meaning was not limited to administration in the narrow, continental sense, but embraced legislative, executive, and judicial powers. Moreover, the territory granted to Poland was not part of the Soviet zone of occupation, nor was it subject to the authority of the Allied Control Council. “Poland exercised her administration in the former German territories *à titre de souverain*.”⁴⁴

⁴³ The Berlin (Potsdam) Conference, July 17 - August 2, 1945. Protocol of the Proceedings, August 1, 1945; United States Department of State. *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers: The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) – Conference Proceedings, July 31, 1945* (Vol. II, p. 534): “Stalin: Stettin is in the Polish territory. Bevin: Yes. We should inform the French. Stalin: Yes. Truman: Next question”; see also K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (fn. 3), pp. 64-87, 153-192.

⁴⁴ K. Skubiszewski, *Administration of Territory and Sovereignty: A Comment on the Potsdam Agreement*, “Archiv des Völkerrechts”, 1985, Vol. 23. (1./2.): “The general law did not protect the German title to this territory, for the victors had the right to detach it from Germany. Only an express provision could save German sovereignty” (p. 38); “When a clause protecting the unchanged status of sovereignty is absent, the purpose of the administration helps to elucidate the status of the territory. The aim of the Great Powers was to revise the

Krzysztof Skubiszewski rightly noted the untypical way in which Poland acquired authority over part of German territory, which “to some extent can be related to the so-called *adjudicatio* of territory by the Allied powers. Although the powers assumed the supreme authority in Germany at that time and had the authority to decide about her borders, this was not a clear example of *adjudicatio*, because of the future role of the peace settlement.”⁴⁵

The Zgorzelec/Görlitz Treaty of 1950 between Poland and the GDR⁴⁶ confirmed the border on the Odra and Nysa Łużycka (Oder, Lausitzer Neiße) rivers as “the state border between Poland and Germany” (not the GDR) and led to its demarcation.

The agreement of normalization between Poland and the FRG of 7 December 1970⁴⁷ stated in Article I that “the existing boundary line,

eastern frontier of Germany in favour of Poland. The Potsdam Agreement constituted the basic decision which gave expression to that aim. In view of the purpose which the Great Powers intended to achieve there was practically no chance to establish, let alone maintain, the duality between the exercise of sovereignty by Poland and the nominal sovereignty supposedly retained by Germany. Poland exercised her administration in the former German territories *à titre de souverain*” (p. 39).

⁴⁵ K. Skubiszewski, *Zachodniagranica Polski w świetle traktatów* (fn. 3), p. 329; id., *The Great Powers and the Settlement in Central Europe*, „Jahrbuch für öffentliches Recht”, Vol. 18, 1975, pp. 92–126; id., *Gdańsk and the Dissolution of the Free City*, in: *Recht im Dienst des Friedens. Festschrift für Eberhard Menzel zum 65. Geburtstag*, Berlin 1975, pp. 469–485; id., *Poland’s Western Frontier and the 1970 Treaties*, “American Journal of International Law”, Vol. 67, 1973, pp. 23–43. For the historical perspective see D.-E. Khan, *Die deutschen Staatsgrenzen. Rechtshistorische Grundlagen und offene Rechtsfragen*, Tübingen 2004, and G. Labuda, *Polska granica zachodnia*, Poznań 1971.

⁴⁶ The Agreement between the German Democratic Republic and People’s Republic of Poland Concerning the Demarcation of the Established and the Existing Polish-German State Frontier, signed at Görlitz, 6. July 1950: „Artikel 1. Die Hohen Vertragschließenden Parteien stellen übereinstimmend fest, dass die festgelegte und bestehende Grenze, die von der Ostsee entlang der Linie westlich von der Ortschaft Swinoujście und von dort entlang dem Fluss Oder bis zur Einmündung der Lausitzer Neiße und die Lausitzer Neiße entlang bis zur tschechoslowakischen Grenze verläuft, die Staatsgrenze zwischen Deutschland und Polen bildet“.

the course of which is laid down in Chapter IX of the decisions of the Potsdam Conference of 2 August 1945 (...) shall constitute the western State frontier of the People's Republic of Poland." There is not a word about the German border, with both parties only defining what was the legal status of the Polish western frontier. The term "state frontier" in relation to Poland signifies without any doubt, that the Polish state is east of the Odra and Nysa łużycka. Article IV reminds us, however, that "The present Treaty shall not affect any bilateral or multilateral international arrangements previously concluded by either Contracting Party or concerning them," so that there still exist rights and responsibilities of the Four Powers relating to Germany as a whole (especially in the context of possible unification).⁴⁸ This does not mean, however, that as a result of the unification of Germany, the border established in 1970 could have changed without Poland's consent.

The evolution of the German position (*Ostpolitik*) took place in large measure because the FRG began to be affected by the negative outcomes of its former policy, and at the same time she perceived

⁴⁷ Treaty Between the Federal Republic of Germany and Poland Concerning the Basis for Normalizing Their Mutual Relations, signed at Warsaw, 7 December 1970 (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vom 7. Dezember 1970): "Artikel I.(1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen stellen übereinstimmend fest, daß die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf im Kapitel IX der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 von der Ostsee unmittelbar westlich von Swinemünde und von dort die Oder entlang bis zur Einmündung der Lausitzer Neiße und die Lausitzer Neiße entlang bis zur Grenze mit der Tschechoslowakei festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet."

⁴⁸ Note from the Government of the Federal Republic of Germany to the three Western Powers (19 November 1970): The Government of the Federal Republic of Germany has the honour to inform of a Treaty between the Federal Republic of Germany and the People's Republic of Poland. "In the course of the negotiations (...) it was made clear by the Federal Government that the Treaty between the Federal Republic of Germany and the People's Republic of Poland does not and cannot affect the rights and responsibilities of the French Republic, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America as reflected in the known treaties and agreements. The Federal Government further pointed out that it can act only in the name of the Federal Republic of Germany."

that the agreements of 1970 (with Moscow and Warsaw) were related to the readiness of the Soviet Union to liberalize the situation of West Berlin. It was generally understood that there was no way of escaping the legal confirmation of the western frontier of Poland by the Federal Republic, which finally happened by the Treaty of 7 December 1970.⁴⁹

The Moscow⁵⁰ and Warsaw treaties of 1970 made it possible for the FRG to emerge into the wider European political arena and play an important role in the Quadripartite Agreement on Berlin (3 September 1971) and the signing of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) in 1975. The Treaty of 1970 was at the same time a political success for Poland because the Odra and Nysa Łużycka was then confirmed as the state frontier, and it opened up the way for the normalization and intensification of relations with the FRG.⁵¹

After signing the Treaty of 1970, the FRG started to weaken the legal significance of this Treaty, emphasizing that she is bound by it only in its own name, that it's just about renouncing the use of force, and that the treaties with Moscow and Warsaw “do not anticipate a peace treaty regulation for Germany and did not create a legal basis for the borders that exist today”.⁵² The FRG refused to state that the

⁴⁹ J. Abr. Frowein, *Zur Entstehung und Bedeutung der Ostverträge 1970 – einige persönliche Ergänzungen*, in: H.-J. von Cremer, Th. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin, Heidelberg, New York 2002, pp. 163-178; id., *Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages*, „Jahrbuch für Internationales Recht“ 18 (1975), p. 11-61; id., *Der Warschauer Vertrag von 1970 nach 50 Jahren*, ZaöRV 82 (2022), p. 757-768.

⁵⁰ Treaty Between the Federal Republic of Germany and the Soviet Union, signed at Moscow, August 12, 1970.

⁵¹ M. Tomala, *Deutschland – von Polen gesehen. Zu den deutsch-polnischen Beziehungen 1945-1990*, Marburg 2000.

⁵² *Supra* fn. 48. See also Deutscher Bundestag. Gemeinsame EntschlieÙung vom 17. Mai 1972: „2. Die Verträge nehmen eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht vorweg und schafften keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen.“

future (united) Germany would comprise the territory of the FRG, GDR, and Berlin. Even if we recognize that FRG could not legally act in place of the Four Powers, the powers could not impose a larger territory on a united Germany against its will.⁵³

The unification course of Chancellor Helmut Kohl at the threshold of the 1990s took its shape only under the clear influence of the USA, which in the existing situation foresaw the possibility of a radical reconstruction of the political reality in Europe (retreat from Yalta). If it had not been for the farsighted and strategic determination of American policy, the situation of Germany and Europe would look completely different today.⁵⁴

Holding to the German legal positions did not make negotiations any easier on the Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany (September 12, 1990 —“2+4” Treaty). Chancellor Kohl shielded himself with the prerogatives of the victorious powers, which allegedly made it impossible for him to take an official stand in the determination of borders of the united Germany. This delaying tactic (for example the 10-point plan of Kohl⁵⁵ addressing a German confederation but silent about the Polish-German border) was at times perceived by many Polish politicians who had a favorable view of German unification as a painful and embarrassing spectacle.⁵⁶

⁵³ Volker Rühe (CDU), a later Minister of Defense in the government of Chancellor Kohl, exposed himself to criticism in the mid 1980s when he proposed that the Federal Republic of Germany should recognize the western border of Poland as politically binding for a future unified Germany. The resistance against this proposition clearly showed that a part of the FRG political elites were ready to maintain the antagonism in the relations with Poland.

⁵⁴ See C. Rice, Ph.D. Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europa*, 2001, (*Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, Cambridge, Massachusetts 1995).

⁵⁵ Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag über das Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas am 28. November 1989.

⁵⁶ T. Mazowiecki, *Nieemożliwe czyniąc możliwym*, „Rzeczpospolita”, 6-7 November 2004 (lecture delivered 16 September 2004 in the Kiel Opera during the 45th Congress of German

The purpose of the chancellor's political maneuvering was to make the confirmation of the border of a united Germany dependent on two things. First, Poland's recognition of the German minority in Poland and, second, the confirmation of the Polish waiver (1953) of reparations.⁵⁷ Moreover, Kohl presented the acceptance of the Polish-German border as the price to pay for the unification of Germany and not as a consequence of the German responsibility for the war. All of this rhetoric showed a disregard for the long-term Polish-German interests. We need to add that the new Polish government was not opposed to either German reunification or to its full membership in NATO.

Against the background of many years of fallacious German policy, Polish Premier Tadeusz Mazowiecki did not want to confine the border question to the German promises made during confidential diplomatic talks.⁵⁸ In the 1989-1990 period, Polish diplomacy, under the direction of Foreign Minister Krzysztof Skubiszewski, was less concerned with questioning the Polish western border during the process of German unification. Rather it was concerned with the unknown consequences of political manipulation of this issue for other purposes, including certain concessions to Moscow.

The objective of Polish diplomacy was that the unification of Germany would be carried out within the framework of a wider European context. Poland saw that separating the Polish-German

Historians): "For me, remembering my recent conversations with the Chancellor, the absence of the 11th point was a great surprise. I took it as something more than just postponing the issue, motivated by the considerations of the election campaign. I was far from suspecting that the Chancellor had moved to the position of the revisionists. What I saw in this, however, was an underestimation of the international significance of taking a clear and definite stand on this issue. I asked myself where the heritage of Adenauer has gone--'after Paris – Warsaw'?"

⁵⁷ C. Rice, P. Zelickow (fn. 54), p. 292 /German edition/; H.-J. Küsters, D. Hofmann (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, München 1998, pp. 863-864, 878, 955-956.

⁵⁸ T. Mazowiecki, *Wiedziałem, że się uda*, „Gazeta Wyborcza”, 11–12 September 2004.

issues from the international framework threatened further political and legal confrontation in bilateral relations.⁵⁹ For Polish politicians, it was beyond doubt that in such a situation a united Germany would return to the path of the so-called legal positions,⁶⁰ with all of the negative consequences for the future of Europe.

During the 1989/1990 turning point, the FRG did not want to negotiate the text of the Polish-German treaties before the formal unification. Poland held firm, leading to pre-unification talks between Polish and German experts. One of the achievements of Foreign Minister Skubiszewski was the guarantee of the participation of Poland in the “2+4” negotiations (the Paris round, 17 July 1990), as described here by Skubiszewski:⁶¹

“In February 1990, on the margins of the Open Skies Conference in Ottawa, the two German states, France, the USA, Great Britain, and the USSR agreed that they will be the exclusive participants in the talks regarding German unification (the so-called “2+4” formula). A peace conference with all of the participants of the World War II taking part was precluded. (...) Thanks to my intervention in Ottawa, the concluding statement was supplemented by an addition to the sentence talking about the purpose of the “2+4” negotiations—‘the discussion of the external aspects of German unification’—of the words: ‘together with the security question issues of the neighboring states.’ This opened the door for us for participating in the “2+4” talks dealing with the German borders and other interests vital for Poland.”

⁵⁹ J. Sułek, *Traktaty polsko-niemieckie z 1990 i 1991 roku – prawda i fałsz*, „Przegląd”, 2 and 8 January 2007: “The threat had become real that the worst of the possible scenarios might be realized: that Germany would be unified without the border on the Oder and Nysa Lużycka Rivers being recognized by treaty as final. A situation could arise in which a postponement of the border disagreement could become a proverbial bone of contention between a free and sovereign Poland and a unified Germany.” See also J. Sułek, *Die diplomatische Entstehungsgeschichte des Grenzbestätigungsvertrages vom 14. November 1990*, in: *Ein Historischer Akt. 30 Jahre Vertrag über die Bestätigung der Deutsch-Polnischen Grenze an Oder und Lausitzer Neiße* (Herausgegeben von J. Barcz und K. Ruchniewicz), Wrocław-Warszawa 2022, pp. 32-61.

⁶⁰ As discussed in section 1.2.

⁶¹ K. Skubiszewski, *Do niepodległości krok po kroku*, „Gazeta Wyborcza”, 11 September 2009.

On 17 July 1990 during the Paris session of the “2+4” talks, an agreement was reached with the participation of Poland⁶² concerning the Polish-German border, which was reaffirmed in the Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany, signed in Moscow on 12 September 1990.⁶³ Moreover, it was agreed that as a result of the expected signing of the “2+4” Treaty, the prospective peace settlement (*Friedensvertragvorbehalt*) from the former documents was pointless.

During this Paris session the Polish minister made sure that the Polish-German border was not subject to the guarantee of the victorious powers:⁶⁴

“It was important that the USSR stopped functioning as a guarantor of the Polish-German border. I was concerned that the West could potentially make concessions regarding the Soviet sphere of influence in Europe in exchange for the agreement by Moscow for the loss of the GDR and the unification of Germany. Moscow was prepared to write off the loss of Czechoslovakia, Hungary. Poland, however, was perceived differently by various political forces (particularly the military) in the

⁶² See the statement of the Foreign Minister, Krzysztof Skubiszewski, 17 July 1990, text in: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997, pp. 55–67.

⁶³ Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany, September 12, 1990: “Having regard to the rights and responsibilities of the Four Powers relating to Berlin and to Germany as a whole, and the corresponding wartime and post-war agreements and decisions of the Four Powers; Recognizing that thereby, and with the unification of Germany as a democratic and peaceful state, the rights and responsibilities of the Four Powers relating to Berlin and to Germany as a whole lose their function; (...) Article 1. (1) The united Germany shall comprise the territory of the Federal Republic of Germany, the German Democratic Republic and the whole of Berlin. Its external borders shall be the borders of the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic and shall be definitive from the date on which the present Treaty comes into force. The confirmation of the definitive nature of the borders of the united Germany is an essential element of the peaceful order in Europe. (2) The united Germany and the Republic of Poland shall confirm the existing border between them in a treaty that is binding under international law. (3) The united Germany has no territorial claims whatsoever against other states and shall not assert any in the future.”

⁶⁴ *Do niepodległości* (fn. 61).

USSR—because of our geographical position between the USSR and Germany. That was the reason for the difficulties in negotiations (also with Russia after the dissolution of the USSR) concerning the withdrawal of Russian troops from Poland.”

We should add that the guarantee of the Polish-German border by the victorious powers was equally unfavorable for the German side, which saw in such a guarantee a lack of confidence in a democratic Germany.⁶⁵

The German unification took place as a result of convergence of many factors, including the grassroots people’s movements in the countries of central Europe (initiated in Poland by the “Solidarity” movement), changes in the leadership of the Soviet Union, and finally the strong position of the United States, together with the rising pressure from the people of the GDR in the final stage. Without the previous acceptance of the western border of Poland by the German side, the unification would not have taken place.

In this context, it is important to remember the words of Andrzej Kijowski, a representative of the underground opposition in Poland. In 1978, Kijowski said the border between the FRG and the GDR on the Elbe River “is an insult to the whole civilized world.” He said Poles

⁶⁵ *Procès-verbal de la réunion des ministres des Affaires étrangères de la France, de la Pologne, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Démocratique Allemande* – para 4 (document of the Conference „2+4” with the participation of Poland, Parisround, 17 July 1990, text in: J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, pp. 167-168 (German version in: *Dokumente* (fn. 57), pp. 1369-1370): « Les Quatre puissances alliées déclarent que les frontières de l'Allemagne unifiée auront un caractère définitif qui ne pourra être remis en cause par aucun événement ou circonstance extérieurs. Le Ministre des Affaires étrangères de la Pologne indique qu'aux yeux du Gouvernement Polonais, cette déclaration ne constitue pas une garantie de frontières par les Quatre puissances. Le Ministre de la République Fédérale d'Allemagne indique qu'il a pris connaissance de ce que le gouvernement polonais ne voyait pas dans cette déclaration une garantie sur les frontières. La RFA s'associe à la déclaration des Quatre puissances alliées et souligne que les événements ou circonstances auxquels cette déclaration fait référence ne se produiront pas, à savoir qu'un Traité de paix ou un règlement de paix ne sont pas envisagés. La RDA souscrit à la déclaration faite par la RFA ».

would be enslaved if they agreed “to build a national identity based on conditions created by Russia.”⁶⁶ For Poland and for Poles “the problem of the unification of Germany is not a question of ‘permission’ or of ‘disagreement,’ but rather – in the first place – to perceive its division and its effects not as a circumstance contributing to the permanent enslavement of Poland and – secondly – that its unification, which is more than likely, and in our belief, unavoidable, would not be done against the interests of Poland.” Taking the broad view, he demanded that “the unification of Germany, when it finally takes place, should not cause any new complications in the Polish-German relationship (...), but to the contrary, should contribute to the general integration of this part of the continent.”⁶⁷

In the Treaty of 1990⁶⁸ Poland and Germany only had to confirm—on the basis of the previously signed treaties—the existing border between them.⁶⁹ Thus the process of the unification of Germany took place in a way that was favourable for Europe, for Germany, and also for Poland.

⁶⁶ A. Kijowski, *Niemcy, Polacy i inni* (May 1978), reprint in: A. Kijowski, *Rachunek naszych słabości*, Warszawa 2009, pp. 49, 54.

⁶⁷ Ibidem, pp. 54, 58.

⁶⁸ Treaty between the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland on the confirmation of the frontier between them, signed at Warsaw, 14 November 1990: “Article 1. The Contracting Parties reaffirm the frontier between them, whose course is defined in the Agreement between the Polish Republic and the German Democratic Republic concerning the demarcation of the established and existing Polish-German State frontier of 6 July 1950 and agreements concluded with a view to implementing and supplementing the Agreement (Instrument confirming the demarcation of the State frontier between Poland and Germany of 27 January 1951; Agreement between the Polish People's Republic and the German Democratic Republic regarding the delimitation of the sea areas in the Oder Bay of 22 May 1989), as well as the Agreement between the Polish People's Republic and the Federal Republic of Germany concerning the basis for normalization of their mutual relations of 7 December 1970.”

⁶⁹ J. Barcz, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, in: *Polska-Niemcy 1945-2007* (fn. 3), pp. 113-158.

2.4. It is important to note here the degree to which the Poland's western border was held hostage to FRG unification strategy.

In the years after the war there was a ruling principle in the FRG: to think intensively about unification, but to say little publicly. Even as unification became part of public discourse, it was not seen as politically realistic. The less politicians believed unification was near at hand, the more they held to the provisional character of the western frontier of Poland. For some German politicians the border was an instrument for exerting pressure directed at the unification of Germany within the borders comprising the FRG, the GDR, and Berlin; others, however, considered at least a partial return to the borders of 1937.

The terms which were in general use in the FRG after the Second World War, such as *Wiedervereinigung* (reunification)⁷⁰ or *deutsche Einheit* (German unity)⁷¹, have negative historical connotations. The pre-war use of the term *Wiedervereinigung* appeared in the context of the annexation by Germany of Austria, of the Sudeten part of Czechoslovakia (*Sudetenland*), of Klaipeda (*Memelland*), as well as of the Free City of Gdansk.

⁷⁰ Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich vom 13. März 1938; Gesetz über die Wiedervereinigung der sudetendeutschen Gebiete mit dem Deutschen Reich vom 21. November 1938; Gesetz über die Wiedervereinigung des Memellandes mit dem Deutschen Reich vom 23. März 1939; Gesetz über die Wiedervereinigung der Freien Stadt Danzig mit dem Deutschen Reich vom 1. September 1939.

⁷¹ J. Bainville, *Geschichte zweier Völker. Frankreichs Kampf gegen Deutsche Einheit*, Hamburg 1941. In the introduction to this book professor Friedrich Grimm noticed: „Zwei Ideen beherrschen die neueste Geschichte Europas. (...) Die eine ist die englische Lehre vom europäischen Gleichgewicht, die ständig zwischen Deutschland und Frankreich steht und keine dieser Mächte zu stark werden lässt. (...) Die andere Idee ist die Politik, die man in Frankreich die ‘klassische’ (...) zu nennen pflegt. (...) Immer wieder in Deutschland zu intervenieren, die deutsche Zwietracht ausnutzen (...) mit dem Endziel, den ‘germanischen Block’, d.h. ‘die deutsche Einheit zu verhindern’. (...) Der Sinn der deutschen Geschichte aber, wie sie sich heute unter Adolf Hitler vollendet, ist ein Kampf um das Reich, die Einheit der Deutschen“ (p. 5/6). „Eine Politik, die Deutschland die ‘nationale Einheit verwehren will’ (...) ist immer Angriffspolitik“ (p. 18).

The post-war *Wiedervereinigung* is a complex political concept. In terms of the West German doctrine of “Germany in the borders of 1937”, it would be impossible to unite Germany, given that the GDR was not considered as a separate state. Assuming that Germany survived the defeat of 1945 as a state and as a subject of international law does not mean that its borders remained the same. Parts of German territory were granted to Poland and to the USSR by the victorious powers in Potsdam. The remaining territory was initially divided into occupation zones then, from 1949 on, existed as two states—the FRG, the GDR and, divided between them, Berlin. The unification was about the incorporation of the GDR into the FRG together with East Berlin.

Until 1949 Germany did not have the authority to determine its political system or to accept changes to its borders. After 1949, the two German states confirmed the western frontier of Poland in the treaties of 1950 and 1970, and also affirmed that the borders are inviolable. If the FRG in 1970 acknowledged that it has no territorial claims and that it will not assert such claims in the future (Article I, al. 3 of the Treaty of 1970), then the reaffirmation of the rights and responsibilities of the Four Powers concerning Germany as a whole (Article IV) was significant in relation to the role of these powers in potential unification, but not the borders of Poland.

With the confirmation of the western border of Poland in 1970 (“*westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen*”), it was hard to support the thesis of the legal existence of Germany “in the borders of 31 December 1937” (one of the fundamental premises of the West German doctrine). This construction appears in some documents of the Allies as a way of ordering facts and emphasizing that the term “Germany” does not relate to territorial gains made by force after 1937. Let us note that there are no reasons why only the pre-war territorial shape of Germany was to be the subject of special protection.

The view of the formal (legal) existence of Germany within the borders of 1937, maintained for many years in the post-war legal and political doctrine of the Federal Republic of Germany⁷², functioned mainly as a pretext for the goal of striving for the unification of Germany. However, this position was in no way a legal basis for claims to unification, and moreover, the powers never and nowhere guaranteed the restoration of Germany's 1937 borders. The existence of Germany in these 1937 borders was not confirmed by the Constitution of the FRG. There is a difference between the continuation of the state and the continuation of its borders. State sovereignty refers to the character of its powers; its territory, however, over which this power is held, can undergo changes. The increase or decrease of a state's territory is not the same as an increase or decrease of its sovereignty.

The supreme authority the Four Powers assumed in Germany led to the concept of their rights and responsibilities relating to Germany as a whole. In the Berlin declaration (1945) the powers reserved for themselves the right to decide about the German territory and to determine its borders. They acted in their own name and in name of Germany, but their authority had a different character and purpose than the norms of the Hague Convention pertaining to a belligerent occupation.⁷³ Through a peaceful occupation and using an international administration, the Four Powers decided to introduce

⁷² See J. Barcz, *Pojęcie „Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r.” w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949*, „Zeszyty Niemcoznawcze”, PISM I 1986 (1), p. 4-47) – in: J. Barcz, *Stosunki polsko-niemieckie po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023)* – <https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pl/pub/7161>

⁷³ Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe: Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907 : « Article 43. L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ».

radical changes in Germany (the political system, laws, boundaries, politics).⁷⁴

Along with the acceptance of the Constitution (Basic Law) of the FRG (1949), the three western powers agreed upon an Occupation Statute⁷⁵ (September 1949), regulating their relations with and

⁷⁴ Y. Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge 2009, p. 32-33: "If war ends with an unconditional surrender – and the enemy completely collapses, ceasing to function as a State – occupation of its territory is not reckoned any more as belligerent. The template is the occupation of Germany and Japan following their unconditional surrenders in 1945. (...) Allied occupations of the two principal Axis countries were not seen as belligerent occupations within the purview of the Hague Regulations. (...) [T]he victors introduced in occupied Germany sweeping institutional changes that were incompatible with the law of belligerent occupation as enunciated in the Hague Regulations. (...) [T]he post-surrender occupations of Germany and Japan were 'transformative' in their nature".

E. Benvenisti, *The International Law of Occupation*, Oxford 2012, p. 159-164 ("The Allies never treated the law of occupation as the source of their authority in Germany and Japan, nor did they consider their administration bound by the Hague Regulations which they saw as inapplicable in Germany and Japan", p. 161).

J.Abr. Frowein (fn. 6): "14. Since German territory was under belligerent occupation in 1945, the decisions reached at Potsdam could have legal consequences for Germany as far as they were covered by the international law of belligerent occupation and transformed into measures of the occupation authorities. It is clear, however, that many of the measures agreed upon concerning the international status of Germany, the 'administration' of German territory in contrast to occupation, and the transfer of German populations went far beyond what was recognized as legal in 1945 under the rules of belligerent occupation. According to the legal position adopted by the Allies occupying Germany in 1945 this occupation was, in their view, not bound by the general rules of belligerent occupation. This position was never formally recognized by a government representing Germany as a whole".

⁷⁵ The Occupation Statute promulgated on the 12th May 1949 by the Military Governors and Commanders in Chief of the Western Zones, "Official Gazette of the Allied High Commission for Germany", 23. September 1949, N° 1: "3. The occupation authorities (...) reserve the right (...) to resume, in whole or in part, the exercise of full authority if they consider that to do so is essential to security or to preserve democratic government in Germany or in pursuance of the international obligations of their Governments. (...) 5. Any amendment of the Basic Law will require the express approval of the occupation authorities before becoming effective. Land constitutions, amendments thereof, all other legislation, and any agreements made between the Federal State and foreign Governments, will become effective 21 days after its official receipt by the occupation authorities unless previously disapproved by them, provisionally or finally. The occupation authorities will not disapprove legislation unless in their opinion it is inconsistent with the Basic Law, a Land constitution, legislation or other directives of the occupation authorities themselves or the provisions of this Instrument, or unless it constitutes a grave threat to the basic purposes of the occupation."

assuring control (the High Commissioner) over the newly created Federal Republic. This statute formally ended on 5 May 1955 just as the Paris Treaties entered into force.⁷⁶ This did not mean the complete extinction of the rights and responsibilities of the Four Powers, but these rights were being significantly limited and reoriented to address the unification of Germany and the status of Berlin.⁷⁷

The agreement between the FRG and the three western powers in 1954 reemphasized the continued existence of their rights and responsibilities for Germany as a whole. However, the frontiers of this whole were not specifically defined.⁷⁸ At the same time the parties to this agreement decided that the future peace settlement concerning Germany should be negotiated between a unified

⁷⁶ See Bundesgesetzblatt 1955 II, N^{os} 7 and 8.

⁷⁷ Th. Schweisfurth (fn.35), p. 671: "The German States concluded a Transit-Traffic Agreement which, by being listed in the Final Quadripartite Protocol, became part of the Quadripartite Agreement [on Berlin of September 3, 1971]; by that fact, however, the two German States themselves did not become parties to the Quadripartite Agreement. They had concluded the Transit-Traffic Agreement on the basis of an authorization given by the negotiating States of the Quadripartite Agreement in their capacity as occupation powers. The four powers are the 'masters' of the Transit-Traffic Agreement although it was concluded by the German States in their own names. The four powers not only determined many details of this agreement; its duration also depends solely on them. (...) The Quadripartite Agreement contains further provisions providing for obligations and rights for the Federal Republic of Germany as well as for the GDR. Both German States are legally bound to respect these dispositions not simply because the Quadripartite Agreement contains them but because the contracting States in their capacity of occupation powers are entitled to prescribe them. In relation to the Quadripartite Agreement the two German States are not in the ordinary position of a 'third' State in the sense of Article 34 et seq. of the Vienna Convention but legally subordinated to the four powers because of their continuing rights of belligerent occupation." See also chapter 2.2.

⁷⁸ Convention on the Relations between the Three Powers and the Federal Republic of Germany (Deutschlandvertrag), 23 October 1954: "Article 2. In view of the international situation, which has so far prevented the reunification of Germany and the conclusion of a peace settlement, the Three Powers retain the rights and the responsibilities, heretofore exercised or held by them, relating to Berlin and to Germany as a whole, including the reunification of Germany and a peace settlement."

Germany and its former enemies (Article 7)⁷⁹, however such negotiations would take into account the rights and responsibilities of the Four Powers. There is no mention of the legal existence of Germany as a whole within the 1937 borders, and no promises made in this respect by the Four Powers.

Germany did not question the legality of the rights and responsibilities of the victorious powers emerging from the Berlin Declaration (1945). What is more, it accepted them in the subsequent treaties⁸⁰, and Chancellor Helmut Kohl referenced them as an obstacle to a unilateral political declaration of the FRG concerning the recognition of the western border of Poland in the context of the process of unification in the years 1989-1990.

In 1990 despite the radically different circumstances, the unification of Germany was not possible without the agreement of the Four Powers.⁸¹ The role of both German states was then recognized, but within the “2+4” formula. The rights and responsibilities of the Four Powers expired only when the “2+4” Treaty (concluded not with Germany, but with two German States) entered into force (and not when it was signed).

⁷⁹ Deutschlandvertrag (fn. 78): “Article 7.1. The Signatory States are agreed that an essential aim of their common policy is a peace settlement for the whole of Germany, freely negotiated between Germany and her former enemies, which should lay the foundation for a lasting peace. They further agree that the final determination of the boundaries of Germany must await such a settlement. (...) 4. The Three Powers will consult with the Federal Republic on all matters involving the exercise of their rights relating to Germany as a whole.”

⁸⁰ Convention on the Settlement of Matters Arising out of the War and the Occupation of 23 October 1954 (“the Settlement Convention”), Bundesgesetzblatt 1955 II, p. 405; Bundesverfassungsgericht. Beschluß des Ersten Senats vom 7. Juli 1975 (1 BvR 274/72), para. 107.

⁸¹ See R.W. Piotrowicz, S.K.N. Blay, *The Unification of Germany in International and Domestic Law*, Amsterdam 1997, pp. 85-102.

2.5. In summary, political factors played the dominant role in determining the Polish-German border, whereas historical and ethnic concerns were of secondary importance.

In 1939, Germany and the Soviet Union proclaimed the extinction of the Polish state and agreed on a common border between them. In 1945, the Soviet Union was a member of the winning coalition and was not required to give up the territorial gains it achieved as an outcome of its alliance with Hitler. The western powers accepted this state of affairs as a *fait accompli* because of the military situation that had arisen in 1945.

Poland had very limited influence on changes to its borders. The issue was subject to the political games of the victorious powers. *Nolensvolens* Poland was forced to accept the loss of its eastern territories (to the Soviet Union), leading to the migration of the Polish people from these territories.

The western Polish frontier was a subject of interest of the victorious powers, who—taking into consideration the military situation on the eastern front and the agreements related to it between the USA, Great Britain and the Soviet Union—had foreseen a territorial compensation for Poland in the west. The Polish government supported this intention because otherwise Poland would have become a dwarf state, squeezed between Germany and the Soviet Union, which would have been a post mortem victory for Hitler. The decision regarding the western borders of Poland was made by the Allied powers during the Potsdam Conference. The substantial accessions of territory in the north and west were in the interest of the Soviet Union, which saw in it a way of sustaining the tension between Poland and Germany and putting itself as the main guarantor of the new frontier.

Germany lost its eastern territories as a result of its own politics and international legal responsibilities. The monstrosity of

German crimes, the unconditional surrender of the German armed forces, and the lack of any central authority in Germany, made it necessary for the victorious powers to assume the supreme authority in 1945 and to make the decisions concerning the future of Germany without its consent. For the legality of these decisions, the opinion of the victorious powers played the decisive role, which was confirmed by later practice.

Chapter 3: The Resettlement of Germans—War and Causality

We cannot see the end of the war as a cause for the flight, expulsion, and enslavement. This outcome is rather the result of the beginning of war and of the rule of violence that led up to it. We cannot separate the 8th of May 1945 from the 30th of January 1933.

Richard von Weizsäcker⁸²

3.1. The Second World War was an event that had irreversible effects, one of them being the forced resettlement of populations.⁸³ It is a difficult issue in the Polish-German dialogue.

⁸² Ansprache des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker am 8. Mai 1985 im Plenarsaal des Deutschen Bundestages zum 40. Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkrieges: „[W]ir dürfen nicht im Ende des Krieges die Ursache für Flucht, Vertreibung und Unfreiheit sehen. Sie liegt vielmehr in seinem Anfang und im Beginn jener Gewaltherrschaft, die zum Krieg führte. Wir dürfen den 8. Mai 1945 nicht vom 30. Januar 1933 trennen“.

⁸³ See G. Hryciuk, *Przesiedleńcy. Wielka epopeja Polaków, 1944–1946*, Kraków 2023; *Deportacje obywateli polskich z ziem wcielonych do III Rzeszy / Deportationen von polnischen Bürgern aus den ins Dritte Reich eingegliederten Gebieten* (hrsg. von Jacek Kubiak, Agnieszka Łuczak), Poznań 2015; Ch. Koch (Hrsg.), *War die «Vertreibung» Unrecht? Die Umsiedlungsbeschlüsse des Potsdamer Abkommens und ihre Umsetzung in ihrem völkerrechtlichen und historischen Kontext*, Frankfurt am Main, Berlin, Bern 2015; R.M. Douglas, *Orderly and Humane. The Expulsion of the Germans after the Second World War*, New Haven, London 2012; Ph. Theer, *Ciemna strona państwa narodowych. Czystki etniczne w nowoczesnej Europie*, Poznań 2012; A.T. Demshuk, *The Lost German East: Forced Migration and the Politics of Memory*, New York 2012 (see also the former dissertation of the author: *The Lost East: Silesian Expellees in West Germany and the Fantasy of Return, 1945-1970* – <https://core.ac.uk/download/4825263.pdf>);

P. Madajczyk, *Czystki etniczne w Europie XX wieku*, Warszawa 2010; J. Piskorski, *Wygnańcy. Przesiedlenia i uchodźcy w dwudziestowiecznej Europie*, Warszawa 2010;

Who, then, and when, began the forced resettlement of populations, and what conclusions should have been drawn from it in 1945? How would a return to the *status quo ante* have looked? If we accept that the German population could not have been legally resettled on the basis of the decisions of the victorious powers in Potsdam, then we have a problem of over a million Germans forcefully re-settled by the authorities of the Reich during the Second World War – were these people supposed to have returned to their original place of habitation in 1945? How would it have been possible for millions of minority Germans to coexist with Czechs or Poles in their countries after such an atrocious war? Can these questions be addressed only in juridical form? Should Poland pay compensation to the resettled Germans?

The resettlement of Germans after the end of the war was undoubtedly a painful measure. Was this measure legal, necessary, and proportional? Has it fulfilled the long-term expectations connected with it?

K. Ruchniewicz, *Flucht, Vertreibung, Aussiedlung der deutschen Bevölkerung aus Polen nach 1945. Eine Inhaltsanalyse polnischer Schulbücher für den Geschichtsunterricht in der Mittel- und Oberschule*, „Polen-Analysen“, Nr. 65, 16. Februar 2010; W. Sienkiewicz, G. Hryciuk (eds), *Wysiedlenia, wypędzenia i ucieczki 1939 - 1959. Atlas ziem Polski. Polacy, Żydzi, Niemcy Ukraińcy*, Warszawa 2008; A.M. Kacowicz, P. Lutowski (eds), *Population Resettlement in International Conflicts: A Comparative Study*, New York 2007; P. Eberhardt, *Political Migrations in Poland 1939-1948*, Warsaw 2006; J.M. Piskorski, *Polacy i Niemcy. Czy przeszłość musi być przeszkodą?*, Poznań 2004; P. Buras, P.M. Majewski (eds), *Pamięć wypędzonych. Grass, Beneš i środkowoeuropejskie rozrachunki. Antologia tekstów polskich, niemieckich i czeskich*, Warszawa 2003; B. Nitschke, *Wysiedlenie czy wypędzenie? Ludność niemiecka w Polsce w latach 1945-1949*, Toruń 2000; id., *Vertreibung und Aussiedlung der deutschen Bevölkerung aus Polen 1945 bis 1949*, München 2003; H-J. Bömelburg, R. Stößinger, R. Traba (eds), *Wypędzeni ze Wschodu. Wspomnienia Polaków i Niemców*, Olsztyn 2001; W. Borodziej, H. Lemberg (eds), *Niemcy w Polsce 1945-1950. Wybór dokumentów*, t. 1-4, Warszawa 2000-2001 (German edition - *Die Deutschen östlich von Oder und Neiße 1945-1950. Dokumente aus polnischen Archiven*. Bde. 1-4, Marburg/Lahn 2000-2004); J. Kranz, K. Bachmann (eds), *Przeprosić za wypędzenie? O wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej*, Kraków 1997 (German edition: *Verlorene Heimat. Die Vertreibungsdebatte in Polen*, Bonn 1998); H. Orłowski, A. Sakson (eds), *Utracona ojczyzna. Przymusowe wysiedlenia, deportacje i przesiedlenia jako wspólne doświadczenie*, Poznań 1996; M. Podlasek, *Wypędzenie Niemców z terenów na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej*, Warszawa 1995.

In this context it is important to differentiate between the individual perception of one's fate by those who were resettled and the international legal responsibility of a state for war. It is also essential to look at the difference between the political decision of the victorious powers and its practical execution (where there have been abuses and offenses).

Before the Potsdam Conference, the powers had allowed and accepted the resettlement of German populations from some territories. These movements were driven by, among other factors, changes in borders and the negative pre-war experiences connected with the political use of German minorities and their disloyal attitude toward the states that hosted them:⁸⁴

Gdansk was and is a German city. The corridor was and is German. All these areas owe their cultural development exclusively to the German people. Without the German people, there would be profound barbarism in all these eastern regions. (...) Above all, however, the German minorities living there were mistreated in the most painful way. (...) I do not know what the provocations of the children or women should be, which are mistreated, abducted, or in which the provocations of those who have been mistreated and sometimes killed in the most animal, sadistic, and sinful ways exist. (...) But only one thing I know: that there is no great power of honour that would watch in the long run of such conditions!

⁸⁴ Adolf Hitler, Rede vor dem Reichstag am 1. September 1939: „Danzig war und ist eine deutsche Stadt. Der Korridor war und ist deutsch. Alle diese Gebiete verdanken ihre kulturelle Erschließung ausschließlich dem deutschen Volke. Ohne das deutsche Volk würde in all diesen östlichen Gebieten tiefste Barbarei herrschen. (...) [V]or allem aber [wurden] die dort lebenden deutschen Minderheiten in der qualvollsten Weise misshandelt. (...) Ich weiß nicht, worin die Provokationen der Kinder oder Frauen bestehen sollen, die man misshandelt, die man verschleppt, oder worin die Provokationen derer bestanden haben soll, die man in der tierischsten, sadistischsten Weise teils misshandelt, teils getötet hat. (...) Aber nur eines weiß ich: dass es keine Großmacht von Ehre gibt, die auf die Dauer solchen Zuständen zusehen würde!“.

The resettlement of ethnic Germans from other states to the Reich or to the territories it occupied⁸⁵ constituted an instrument of National Socialist policy.⁸⁶ The resettled Germans took over houses of Poles or Jews who had been deported or murdered. Toward the end of the war there was a massive, badly organized evacuation or flight of millions of Germans caused by the advancing front (the greatest number of casualties can be dated back to this period). The final step was the decision of the Allied powers, made in 1945 during the Potsdam Conference, concerning the western border of Poland and “the transfer to Germany of German populations (...) remaining in Poland.” It was a particular and specific price paid to Stalin for preservation of his territorial gains in eastern Poland obtained in

⁸⁵ Erlaß des Führers und Reichkanzlers zur Festigung deutschen Volkstums, 7. Oktober 1939: „Die Folgen von Versailles in Europa sind beseitigt. Damit hat das Großdeutsche Reich die Möglichkeit, deutsche Menschen, die bisher in der Fremde leben mußten, in seinem Raum aufzunehmen und anzusiedeln und innerhalb seiner Interessengrenzen die Siedlung der Volksgruppen so zu gestalten, daß bessere Trennungslinien zwischen ihnen erreicht werden. Die Durchführung dieser Aufgabe übertrage ich dem Reichsführer-SS. (...)“

I. Dem Reichsführer-SS obliegt nach meinen Richtlinien: 1. die Zurückführung der für die endgültige Heimkehr in das Reich in Betracht kommenden Reichs- und Volksdeutschen im Ausland, 2. die Ausschaltung des schädigenden Einflusses von solchen volksfremden Bevölkerungsteilen, die eine Gefahr für das Reich und die deutsche Volksgemeinschaft bedeuten, 3. die Gestaltung neuer deutscher Siedlungsgebiete durch Umsiedlung, im besonderen durch Seßhaftmachung der aus dem Ausland heimkehrenden Reichs- und Volksdeutschen. (...) Zur Erfüllung der ihm in Absatz 1 Nr. 2 gestellten Aufgaben kann der Reichsführer-SS den in Frage stehenden Bevölkerungsteilen bestimmte Wohngebiete zuweisen“ –

https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0075_vot&object=translation&st=&l=de (BArch R 43 II/604, Bl. 27-28)

In German sources from the time of war one can find following formulas: „Ansiedlung von volksdeutschen Umsiedlern“; „Rückführung der deutschen Volksgruppe aus dem Ost-Dnjepr-Raum und Wiederansiedlung im Generalgouvernement“; „Nachumsiedlung“; „Aussiedlung der Slowenen und Ansiedlung der Gottschee-Deutschen“; „Zur Platzschaffung für die Ansetzung der rückgeführten Volksdeutschen werden Polen und Juden aus den eingegliederten Ostgebieten ausgesiedelt“ –

<http://midosa.startext.de:8180/barch/Midosasearch/ns19/rightframe.htm?vid=ns19&kid=87AA6444A6AC449FB1FF02DDBC71D62>; see also Der Reichskommissar für die Festigung deutschen Volkstums. Stabshauptamt. *Bericht über den Stand der Um- und Ansiedlung am 1. Juli 1942* (Bundesarchiv Bestand NS 19 /Persönlicher Stab des Reichsführers SS/ Akte 2743) – <http://homepages.uni-tuebingen.de/gerd.simon/umsiedlung-statistik.pdf>

⁸⁶ See chapter 6.1.

1939 in close cooperation with Hitler. In this way the German policy of *Heim ins Reich* (return to the Reich) in 1945 turned out to be a tragic irony of fate.⁸⁷

The forced migration of population affected not only Germans. For example, Poles had been resettled by the Germans and Soviets in the fall of 1939. The change of the eastern border in 1945 meant part of the Polish population were evacuated into Polish territory to escape Soviet rule. At the same time (1945) thousands of Poles were deported to forced labour in the Soviet Union. The war started by Germany in 1939 triggered these events. This war also facilitated the expansion of Soviet communism, which for years was a source of suffering for many people and nations.⁸⁸

3.2. The decisions of the Allied powers dealing with Germany after its defeat in 1945, including the resettlement of the German population, were not a simple matter of revenge.⁸⁹ The decisions

⁸⁷ United Nations. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. *The human rights dimensions of population transfer, including the implantation of settlers*, Preliminary report prepared by Mr. A.S. Al-Khasawneh and Mr. R. Hatano, 6 July 1993 (E/CN.4/Sub.2/1993/17): "138. (...) It is ironic that, in respect to Hitler's Heim-ins-Reich policy, the population-transfer objectives of the Third Reich were realized by the preferences of the victorious Powers, albeit at great hardship to the German people."

⁸⁸ See S. Courtois (ed.), *Le Livre noir du communisme. Crimes, terreur, répression*, Paris 1997.

⁸⁹ T. Kaufmann, „Unsere Mütter, unsere Väter“. *Wir armen Täter*, „Kölner Stadt-Anzeiger“, 20. März 2013: „Plötzlich, zwei Jahre, nachdem der Krieg offenbar vom Himmel gefallen war, änderte sich alles. Sogar die anständige Wehrmacht, die bis dahin unter penibler Einhaltung der Haager Landkriegsordnung nur mal anständig Osteuropa annektieren wollte, blieb unter dem allgemeinen Druck und dem Befehlsnotstand in Russland nicht immer sauber. (...) Genau hier jedoch funktioniert der Film über deutsche Schuld als Mittel der Entschuldigung. Denn es ist ja der Krieg, der ‘macht’ und ‘uns alle entmenscht’. Das genaue Gegenteil stimmt: Der Krieg macht nicht. Er wird gemacht, von Menschen. (...) Der Holocaust und der Vernichtungskrieg der Deutschen in Osteuropa waren geplante und vorab festgelegte Kriegsziele. Da rutschte nicht irgendwann jemandem mitten im Kriegsgetümmel die Hand aus“; *Alle waren Opfer*, „Die Zeit“, 2006, Nr. 49: „Doch woher der Krieg kommt, ja warum es ihn überhaupt gibt, ist nicht zu erkennen. Denn der Krieg, wie ihn der Regisseur Hans-Christoph Blumenberg in dem dreiteiligen Dokudrama *Die Kinder der Flucht* schildert, gleicht

were rooted in the aggressive policy of Germany and the atrocities committed against the civilian populations of the assaulted countries. Those decisions must be perceived in a wider political perspective.⁹⁰

“The Three Governments, having considered the question in all its aspects, recognize that the transfer to Germany of German populations, or elements thereof, remaining in Poland, Czechoslovakia and Hungary, will have to be undertaken. They agree that any transfers that take place should be effected in an orderly and humane manner.”

The Polish and German sides tend to differ in their assessment of the resettlement.⁹¹ The controversy revolves around, among other issues, the suffering on both sides in the context of different circumstances. In the German narration, the focus is on atrocities committed by both sides. The Allies suffered as a result of war and occupation; Germany suffered as a result of the Allied bombardment of cities and forced resettlements. The children in the Holocaust suffered; the children of the resettled suffered. The Poles were resettled by the Germans and they also resettled Germans. The suffering on one side could be said to cancel out the suffering on the other⁹².

einem von höheren Mächten schicksalhaft verhängten Unglück: nicht nur ungeheuerlich, sondern auch unbegreiflich. Nicht nur unaufhaltsam, sondern unvermeidlich“.

⁹⁰ The Berlin (Potsdam) Conference. Protocol of the Proceedings, August 1, 1945, Chapter XII.

⁹¹ See A. Wolff-Powęska, *Pamięć – brzemię i uwolnienie. Niemcy wobec nazistowskiej przeszłości (1945-2010)*, Poznań 2011; J. Rydel, *Polityka historyczna w Republice Federalnej Niemiec*, Kraków 2011; E. Hahn, H.H. Hahn, *Die Vertreibung im deutschen Erinnern. Legenden, Mythos, Geschichte*, Paderborn 2010; T. Petersen, *Flucht und Vertreibung aus Sicht der deutschen, polnischen und tschechischen Bevölkerung*, Bonn 2005; W. Pięciak, *Niemiecka pamięć. Współczesne spory w Niemczech o miejsce III Rzeszy w historii, polityce i tożsamości (1989-2001)*, Kraków 2002.

⁹² Hans Frank's (wartime governor of Generalgouvernement on the Polish territory) words during his final address to the International Military Tribunal (Nuremberg): “In the witness stand I said that a thousand years would not be enough to erase the guilt of our nation because of Hitler's behavior in this war. [However,] not only the behavior of our wartime enemies against our people and our soldiers, which has been carefully kept out of these

In the last decade of the twentieth century, the fate of the resettled Germans was compared with the fate of the Kosovars during the Balkan conflict, but not with the role of the Serbs. The question asked by Tadeusz Mazowiecki was never answered: “Was the resettlement a result of the war, or was it its cause?” In other words, the German side mixes up the cause with the effects. “Aware of his drama, Cain did not come up with the idea of demanding material compensation for damages that he finally suffered as a result of Able’s death”.⁹³

From the Polish point of view the victims are not seen as equal in all respects, taking into consideration the fact that perpetrators sometimes become the victims of their own deeds. It is clear from the individual perspective as well as from the state perspective. Władysław Bartoszewski stated in 1995:⁹⁴

“I participated in this war, which I did not desire, and I am, as I believe, capable of understanding various individual truths and human experiences, but at the same time after the passing of half a century, I feel deeply connected with the victims of aggression and violence, the victims of oppression and crimes. I cannot in one breath talk about the victims and the oppressors or the ones who passively accepted the evil. I think that differentiating between them is in the interest of all of us—people of good will, concerned about any kind of brutality between people and nations, wherever we see it in today’s Europe and today’s world.”

proceedings, but also the enormous mass crimes of the most terrible kind against Germans, which I have only now learned about, especially in East Prussia, Silesia, Pomerania and in the Sudetenland, which have been and are still being carried out by Russians, Poles and Czechs, have now already completely canceled out any possible guilt of our people. Who will ever judge these crimes against the German people?”, IMT (“blue series”), vol. 22, p. 385 – http://www.ihr.org/jhr/v12/v12p167_Weberb.html /German text quoted in: R. Pemsel, *Hitler* (1986), p. 129/.

⁹³ Bishop Józef Życiński in: „Tygodnik Powszechny”, 4 April 2004.

⁹⁴ Rede in der Sondersitzung von Bundestag und Bundesrat am 28. April 1995 in Bonn.

In this context there sometimes appears the concept of the greater German evil and of the lesser Polish evil. The judgment here, however, depends on the circumstances. Good and evil (like equality or justice) do not exist in a vacuum, and in every case have to be specifically defined. A moral assessment is helpful in individual cases, but it may be inadequate for political decisions affecting groups or peoples.

The decisions of the victorious powers about resettlement are one thing, and individual crimes committed during this resettlement are something else. From the point of view of the individual resettled Germans, the Potsdam decisions of the powers are a source of suffering, whereas from the perspective of the security and stability of Europe they can be seen as indispensable. If the reactions of the victorious powers and their political objectives could not have been achieved by means less painful for Germany, then we may suppose that they met the criteria of proportionality (they were adequate, necessary and balanced).

Leaving a German minority in the new borders of Poland would have intensified the tensions and conflicts that were already known in the pre-war period. Even more so given that the minority would have been much more numerous after 1945 than it was before the war. It appears that the view of Krzysztof Skubiszewski was on target:⁹⁵

“Directly after the events of 1939 and the years of the occupation, it was very difficult to imagine that Poles and Germans could live side by side within the borders of one country. The Polish-German relations needed to be rebuilt anew and from the ground up. Hitler’s aggression and the German occupation destroyed everything that had existed in the sphere of Polish-German co-existence. Any resettlement is by nature a tragic experience, and it was also difficult for the German population affected by it. Forced migration after the Second World War was, after all, the

⁹⁵ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (fn. 3), pp. 323-324.

fate not only of Germans. The huge movement of populations in Central and Eastern Europe also embraced millions of Poles.”

3.3. The term *Vertreibung* (expulsion) appeared in the Federal Republic of Germany only after the World War II. Apart from its common usage, it is misleading because it suggests that the resettlement of the German population was a punishment similar to the Biblical expulsion from Eden or from the Temple. What it was in fact, however, was a measure used in the context of international legal responsibility of Germany for aggression and numerous crimes.

The so-called Charter of German expellees (Stuttgart 1950)⁹⁶ was drafted in this context. “Remembering the immeasurable suffering that the last decade brought to mankind,” it declares that the expellees “renounce revenge and retaliation.” We may ask why Jews, Poles, and other nations have forgotten to create a similar document. The Stuttgart Charter does not mention the circumstances that led to the loss of their homeland.⁹⁷ Was it only “the last decade” that was the cause of the suffering? Is the renunciation of revenge and retaliation an appropriate motive, especially from a religious perspective? Did they have a right to revenge and retaliation?

It is evident that this Charter does not have a moral or reconciliatory character and is not equivalent to certain initiatives of churches in Poland and Germany. It is a political document whose purpose was the protection of the interests of the expellees. *Nota bene*, these people have not always been welcomed with open arms in the Federal Republic. Therefore, the most important thing was the creation of favorable conditions for the integration of this group, which was finally accomplished. It is necessary to remember,

⁹⁶ Charta der deutschen Heimatvertriebenen, Stuttgart, den 5. August 1950.

⁹⁷ See Deutscher Bundestag. *60 Jahre Charta der deutschen Heimatvertriebenen – Aussöhnung vollenden* (Drucksache 17/4193 v. 15. Dezember 2010) and critical observations concerning this resolution – *Historiker kritisieren Bundestagsbeschluss*, „Frankfurter Rundschau“, 14. Februar 2011.

however, that the expellees for many years questioned the Polish-German frontier on the Odra and Nysa Łużycka.

For many years the German Federation of Expellees (*Bund der Vertriebenen*), as well as some German politicians, have been promoting a specific historical policy directed at remembering the resettlement of Germans as one of the most significant events in the history of the 20th century. The “Flight, Expulsion, Reconciliation” Foundation, created by the FRG government in 2008, was perceived with scepticism, and not only in Poland. It puts an emphasis on the issues connected with the resettlement of the German population.⁹⁸ The Foundation “Center against Expulsion,” created in 2000 by *Bund der Vertriebenen*, raises similar concerns. It is striking that on the Center’s website the Jewish victims of Shoah are given the same status as the German expellees.⁹⁹

The institutions noted above aim not so much at preserving memories, but rather creating a specific image of history.¹⁰⁰ What is hidden behind this politics of memory is the aim of incorporating the

⁹⁸ Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Deutsches Historisches Museum“ vom 21. Dezember 2008: „§ 2 (1). Zweck der Stiftung ist es, die gesamte deutsche Geschichte in ihrem europäischen Zusammenhang darzustellen. (...) § 15. Unter dem Namen ‘Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung’ wird mit Inkrafttreten dieses Gesetzes in Trägerschaft der Stiftung ‘Deutsches Historisches Museum’ eine unselbständige Stiftung des öffentlichen Rechts in Berlin errichtet. § 16 (1). Zweck der unselbständigen Stiftung ist es, im Geiste der Versöhnung die Erinnerung und das Gedenken an Flucht und Vertreibung im 20. Jahrhundert im historischen Kontext des Zweiten Weltkrieges und der nationalsozialistischen Expansions- und Vernichtungspolitik und ihrer Folgen wachzuhalten“. See also Stiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung“. *Konzeption für die Arbeit der Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung und Leitlinien für die geplante Dauerausstellung*, September 2012.

⁹⁹ Zentrum gegen Vertreibungen – <http://www.z-g-v.de/aktuelles/?id=58>

¹⁰⁰ See e.g. historian Hans-Ulrich Wehler, interview for „Welt am Sonntag“, 8. Mai 2005: „Haben Sie nicht unlängst vor einem deutschen Opfermythos gewarnt?“ – Wehler: „Doch. Aber nicht wegen des Themas, sondern wegen der dabei häufig verwendeten Sprache. Beispielsweise mutieren in dem Bestseller von Jörg Friedrich über den alliierten Bombenkrieg die Bomberflieger zu ‘Einsatzgruppen’, Luftschutzkeller zu ‘Krematorien’ und die Toten zu ‘Ausgerotteten’. Da werden deutsche Opfer mit Opfern der Deutschen gleichgesetzt und Zusammenhänge verdeckt“.

German, Jewish and other victims into a broad picture of a century of expulsions, and evening out different kinds of resettlements without mentioning their causes. The following are put side by side: the population exchange in the Balkans after the First World War, the Shoah during World War II, the resettlement of the Poles during World War II, the resettlement of the Germans by German authorities, the resettlement as a result of the Potsdam decisions, and finally the contemporary Palestinians' and Kosovars' loss of their homelands. A community of different kinds of victims is created and, at the same time, the historical context is erased. The causes and effects are mixed up, as well as the individual aspects and the international responsibility of the state. In this context, the resettled German population becomes one of the main victims of destructive nationalism and criminal resettlement politics in the 20th century.

Chapter 4: Guilt and Responsibility

The broad working masses of our people do not accuse the government of being too ruthless, but rather of being too considerate.

Joseph Goebbels¹⁰¹

Germany started the Second World War in an intentional and conscious manner, although it was not threatened by any other country. The aggressive character of this war is undeniable and needs to be taken into consideration with the assessment of its consequences, including the legal and political responsibility of Germany.

The commencement of World War II was the beginning of the end of an historic epoch in central Europe, which brought irreversible effects (also for Germany and Germans). In Hitler's reasoning, if the

¹⁰¹ See fn. 11. /Die breiten arbeitenden Massen unseres Volkes machen der Regierung nicht zum Vorwurf, dass sie zu rücksichtslos, sondern höchstens, dass sie zu rücksichtsvoll vorgeht./

German people are not capable of winning in this war, then they should just perish.¹⁰²

Every action can have unpredictable and unwanted consequences—both for the victims and the perpetrators.¹⁰³ The world was set on fire in 1939 by National Socialist Germany, and the fire spread gradually and unrelentingly.

4.1. The question of guilt often arises in connection with the problem of resettlement. Karl Jaspers proposed four categories of guilt in 1946:¹⁰⁴

- criminal guilt on the grounds of breaking obligatory legal norms by an individual,
- political guilt coming from the acts of leaders and state organs,
- moral guilt based on the framework of carrying out the tasks of state institutions, including obeying orders,
- metaphysical guilt coming from co-responsibility for all evil, especially for crimes committed in the presence of an individual or with his knowledge.

The instance of evaluation and judgment in the first case is the court, in the second, political authorities or organs (for example the

¹⁰² K. Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, Stuttgart 1980 (4. Auflage), s. 83: „Hitler und seine Leute hatten alles getan, um seinen Ausspruch wahrzumachen, daß das deutsche Volk untergehen solle, wenn es nicht fähig sein sollte zu siegen“.

¹⁰³ See M. Becker, *Mitstreiter im Volkstumskampf. Deutsche Justiz in den eingegliederten Ostgebieten 1939-1945*, München 2014; H.-J. Bömelburg, J. Kochanowski, *Die deutsche Besatzungspolitik in Polen 1939-1945*, in: J. Kochanowski, B. Kosmala (Hrsg.), *Deutschland, Polen und der Zweite Weltkrieg. Geschichte und Erinnerung*, Potsdam-Warschau 2009, pp. 41-54; P. Majewski, *Nationalsozialistische Unterdrückungsmaßnahmen im Generalgouvernement während der Besatzung*, in: J. Młynarczyk (Hrsg.), *Polen unter deutscher und sowjetischer Besatzung 1939-1945*, Osnabrück 2009, pp. 173-195; A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, Lublin 2008; B. Musiał, *Deutsche Zivilverwaltung und Judenverfolgung im Generalgouvernement. Eine Fallstudie zum Distrikt Lublin 1939-1944*, Wiesbaden 1999.

¹⁰⁴ K. Jaspers, *Die Schuldfrage*, Heidelberg-Zürich 1946.

victors in the case of war), in the third, one's own conscience, and in the fourth, God. However, guilt, in the legal or moral sense, must be individualized, whereas the German state and Germans collectively were responsible for the consequences of the Second World War.

In Jaspers' categorization, in one or other case, we can replace the concept of guilt with the word "responsibility." Essential however for our deliberations, is the development of the question of the historical political responsibility of a nation and the international legal responsibility of states.

In the context of our discussion, we made the distinction between the guilt or responsibility of individuals (criminal, political, moral), the international legal responsibility of states, and the political and historical responsibility of nations (societies). In the discussion below, we will concentrate on the collective variant. The lack of guilt does not imply the lack of responsibility (for the past and the future) and responsibility does not imply guilt.

Crimes are committed by individuals, who, after their guilt is determined, undergo punishment.¹⁰⁵ Here it is necessary to determine the extent of their guilt and distinguish, for instance, different levels of intention (*mens rea*), conspiracy, complicity and incitement. This type of individual attribution is not always easy, especially in the case of mass crimes.

4.2. If it is an individual who commits crimes, his actions do not always come only from his individual intention or choice, but also

¹⁰⁵ See C. Kreß, *International Criminal Law*, "Encyclopedia of Public International Law", 2009. See also Erlass des Führers und Reichskanzlers über die Gewährung von Straffreiheit: "Darüber hinaus gewähre ich für Straftaten und Verwaltungsübertretungen, die im Kampfe für die Erhaltung des Deutschtums in den sudetendeutschen Gebieten oder für ihre Heimkehr ins Reich vor dem 1. Dezember 1938 begangen wurden, Straffreiheit mit folgender Maßgabe: Straftaten, die beim Inkrafttreten dieses Erlasses rechtskräftig erkannt und noch nicht vollstreckt sind, werden ohne Rücksicht auf ihre Höhe erlassen. Anhängige Verfahren werden eingestellt, neue Verfahren werden nicht eingeleitet", 40 Reichsgesetzblatt 1939 I, 1023.

from a structure of criminal behaviour organized by the state. In other words, apart from individual criminals, there also exists a state-based system of organized crime (national-socialist, fascist, communist). Thus, the legal responsibility is incumbent on the state, on the direct perpetrators and on those who organize the system.

In the case of the international legal responsibility of the state, it is essential to attribute to it the concrete actions that violate international law.¹⁰⁶ This responsibility may result from the effective or overall control of the perpetrator, from the lack of due diligence, or from strict liability.

The international legal responsibility of states differs from criminal responsibility because of the difference between the system of international law and the national systems, and also because of the specific character of the perpetrator, which is the state and not an individual (which does not exclude the criminal responsibility of the latter). According to the principle of state continuity, a change in its political system or its government does not exempt the state from its international responsibility. This responsibility takes the form of reparations, restitution, or satisfaction (financial, material, and symbolic). It has in essence a restitutive, disciplinary and preventive character. These legal forms of responsibility, however, do not automatically determine our moral, historical and political judgment. The international legal responsibility of states inevitably affects their population, which shares the fate of the state both in times of peace

¹⁰⁶ ILC. *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001): "Article 1. Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State. Article 2. There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) Is attributable to the State under international law; and (b) Constitutes a breach of an international obligation of the State. Article 3. The characterization of an act of a State as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law. Article 4.1. The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central government or of a territorial unit of the State."

and in war. Thus, after losing a war, the people suffer because of the destruction of the national infrastructure and they carry the burden of war reparations¹⁰⁷, to which both the innocent and the guilty must contribute. State borders are often changed, which is not without its effect on citizens. This does not mean, however, that the above-mentioned measures are to be seen as equivalent to collective guilt or punishment, because for this responsibility the guilt of individual people remains irrelevant (as this belongs to the sphere of individualized criminal law).

4.3. In turn, the extralegal (political-moral-historical) responsibility of the nation concerns both the past (sometimes distant one) and the future, the time of war and of peace, failures, and successes. This responsibility relates above all to state's actions or omissions(or

¹⁰⁷ J. Kranz, *Kriegsbedingte Reparationen und individuelle Entschädigungsansprüche im Kontext der deutsch-polnischen Beziehungen*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2020 (Vol. 80), p. 325-377; J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec pod rugiej wojny światowej w świetle praw międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019; *Breakthrough and Challenges. 20 Years of the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations* (W.M. Góralski ed.), Warsaw 2011; P. d'Argent, *Reparations after World War II*, EPIL 2009; *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I: *Studia*, t. II: *Dokumenty*, Warszawa 2004 (W.M. Góralski ed.).

European Court of Human Rights. *Decision as to the admissibility of application no. 47550/06 by Preussische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. against Poland*, 7 October 2008: "45. The applicants complained that (...) they or their predecessors had been forced by the Polish authorities to leave their homes and property (...) in circumstances which amounted to ethnic cleansing – if not genocide – and also to collective extra-judicial punishment, inhuman treatment and, in consequence, a crime against humanity. (...) 52. The Court notes (...) that it cannot (...) be said that the Polish State, which at that time had no *de jure* or *de facto* control over those territories (...) can be held responsible for the alleged acts of violence and expulsion. (...) 59. (...) The applicants or their predecessors lost possession of their property currently situated in Poland in different circumstances and at various dates starting in January 1945. (...) These [Polish] laws were enacted following the Yalta Conference, the Potsdam Agreement and the Three Powers' undertakings in respect of war reparations for Poland, which, in accordance with the relevant international instruments, were satisfied from the previously German-owned assets located in Polish territory, including the regions east of the Oder-Neisse line. (...) 61. (...) There can be no doubt that the former German territories on which the individual applicants had their property were lawfully entrusted to the Polish State under the provisions of the Potsdam Agreement." See also European Court of Human Rights. *Decision as to the admissibility of application no. 17120/04 by Josef Bergauer and 89 Others against the Czech Republic*, 13 December 2005.

those of some national groups) that are equivalent to violations of international law or merely politically or morally reprehensible (such as refusing financial or military assistance or concluding treaties harmful to third countries). A good example is the appeasement policy that preceded the Second World War, but also the policy of some states towards the Soviet Union and then Russia, which obviously facilitated the Russian aggression against Ukraine in 2014 and 2022.

An individual may be held morally or politically responsible for his actions (or omissions), e.g. for his own public statements or, as in the case of the resignation of a minister, for the reprehensible actions of subordinates.

Belonging to a particular nation does not allow moral and political responsibility to be treated selectively, according to a subjective choice. In this context the nation is a community which cannot be freely chosen, and which is bound by the shared history of many generations. It is irrelevant in this case that only a (small) part of the nation supported the unworthy or illegal actions of the government or was aware of its criminal intentions. Individual guilt here does not matter, and the collective aspect comes from the fact that the state authority determines the fate of the nation.

This distinction helps us to avoid confusion resulting from equating guilt with extralegal responsibility. The nation is not entirely to blame, because the concept of guilt does not apply to the nation. Nevertheless, the nation (guilty and innocent persons) is entirely morally and politically responsible for the actions of the state or of some national groups. In this case, however, it is not about attributing guilt to the whole nation, but about the collective sense of responsibility or a collective recovery of the sense of humanity.

The dictatorial nature of state power, ignorance or helplessness, or permanent indoctrination (intoxication) with a specific ideology do

not release the nation from collective, moral, and political responsibility. Moreover, the protests or resistance of a handful of opponents of the regime do not absolve the remaining majority from responsibility. Similarly, the so-called late birth privilege (*Gnade der späten Geburt*, a concept developed in post-war Germany) does not play an important role here. Thus, the concept of the collective responsibility of the nation does not presuppose arbitrary and subjective exceptions, and especially does not authorize self-justification. Recognizing collective, historical-political responsibility should, in fact, lead to a collective recovery of the sense of humanity.¹⁰⁸

The Germans, the Poles or the French usually identify themselves with their historical nation—its disasters and its successes. The citizens (the people) recognize their national responsibility both for the contemporary actions and the discreditable events from a more distant past (the acts of their forefathers). Not all Germans supported National Socialism, and not all Poles were supporters of the communist dictatorship. In spite of that, both nations, regardless of the guilt of individual persons, bear the consequences of the actions taken by these regimes.

In this case we deal with the extra-legal responsibility of a nation both for the past and for the future, in the time of war and of peace. It takes specific collective forms, such as shame, regret, forgiveness, remembrance, silence, but also pride. These feelings often have a moral dimension, especially in the case of crimes committed by state organs against other nations or groups. This moral aspect is,

¹⁰⁸ R. Giordano, *Die zweite Schuld oder von der Last Deutscher zu sein*, München 1990, p. 278; Bundespräsident Joachim Gauck. Rede zum 50. Deutscher Historikertag, Göttingen, 23. September 2014: „Zwar sind wir für unsere Vergangenheit nicht verantwortlich, für den Umgang mit ihr aber allemal. Und dieser Umgang entscheidet über unsere Gegenwart und Zukunft. (...) Die Frage nach dem Sinn von Leid, nach dem Sinn oder der Rechtfertigung von jedem einzelnen Leidenden, jedem einzelnen Opfer, kann nicht historisch beantwortet werden. Aber diese Frage könnte (...) doch die Geschichtsschreibung durchaus begleiten. (...) Geschichtsschreibung kann ihnen keinen Sinn zusprechen, aber Geschichtsschreibung kann ihnen ihre Würde lassen oder wieder geben.“

however, less discernible in the case of flawed economic policies of a government or of satisfaction over the success of a national sports team, although it still retains its collective character. The expression of pride or of the historical responsibility of the nation does not have to be shared by everyone. They are often expressed by figures representing the nation in a more or less formal manner.¹⁰⁹ Such actions, based on fundamental values, require political courage, wisdom, and far-sightedness.

It is worth remembering the perspective of political courage when Chancellor Willy Brandt knelt in front of the monument to the ghetto heroes in Warsaw (December 7, 1970). But at the same time, a question arose in Germany whether he was allowed to kneel down, as well as accusations of voluntary humiliation. “And then kneels the one who does not have to kneel, on behalf of all those who should but do not kneel, because they do not have the courage, cannot or cannot dare. And then he confesses a guilt that does not burden him and asks for forgiveness that he himself does not need. And so he is kneeling on behalf of Germany”.¹¹⁰ This symbolic gesture by the

¹⁰⁹ Bundespräsident Joachim Gauck. Rede in Oradour-sur-Glane/Frankreich, 4. September 2013: „Der deutsche Philosoph Karl Jaspers formulierte 1946 in seiner Schrift ‘Die Schuldfrage’ (...) seine These einer ‘moralischen Kollektivschuld’ der Deutschen für die Geschehnisse der Jahre 1933-45: ‘Daß in den geistigen Bedingungen des deutschen Lebens die Möglichkeiten gegeben waren für ein solches Regime, dafür tragen wir alle eine Mitschuld’. Sein Gedanke war klar: Für die ‘geistigen Bedingungen des deutschen Lebens’ trugen alle Teile der damaligen Gesellschaft eine Mitschuld, also auch für die Taten, die aus diesen geistigen Bedingungen entstehen konnten. Eine kontroverse These, der harte Debatten folgten“.

See also the statement of the President of the FRG, Johannes Rau, Berlin, 17. Dezember 1999: „Ich gedenke heute aller, die unter deutscher Herrschaft Sklavenarbeit und Zwangsarbeit leisten mussten und bitte im Namen des deutschen Volkes um Vergebung. Ihre Leiden werden wir nicht vergessen“; Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ vom 2. August 2000 (preamble): „In Anerkennung, dass: (...) das begangene Unrecht und das damit zugefügte menschliche Leid auch durch finanzielle Leistungen nicht wiedergutmacht werden können, (...) bekennt sich der Deutsche Bundestag zur politischen und moralischen Verantwortung für die Opfer des Nationalsozialismus. Er will die Erinnerung an das ihnen zugefügte Unrecht auch für kommende Generationen wach halten“.

chancellor demonstrated his moral and political farsightedness - an element so often missing from politics.¹¹¹

The President of the Federal Republic of Germany, Richard von Weizsäcker, stated in his speech of 8 May 1985:¹¹²

“All of us—the guilty and the innocent, the old and the young—have to accept the heritage of the past. We are all affected by its consequences, for which we are responsible. (...) It is not about overcoming the past, which is in any case impossible. You can’t change it or consider that it didn’t happen. Whoever closes his eyes to the past becomes blind to the present. Whoever does not want to remember inhuman behaviour, can be infected by new threats. (...) Therefore, we have to understand that memory is a premise of reconciliation.”

4.2. The questions of guilt and responsibility of individuals, nations, and states discussed above, are, in practice, particularly complicated. Every nation must account for its past, which is not always easy, especially when there is a lack of democratic institutions.¹¹³

¹¹⁰ „Dann kniet er, der das nicht nötig hat, da für alle, die es nötig haben, aber nicht da knien – weil sie es nicht wagen oder nicht können oder nicht wagen können. Dann bekennt er sich zu einer Schuld, an der er selber nicht zu tragen hat, und bittet um eine Vergebung, derer er selber nicht bedarf. Dann kniet er da für Deutschland“, Hermann Schreiber, *Ein Stück Heimkehr*, „Der Spiegel“, Nr. 51, 14. Dezember 1970, p. 29-30.

¹¹¹ Let us recall that going beyond the limits of political realism in relations with Poland was a problem for Chancellor Helmut Schmidt – see D. Pick, *Brücken nach Osten. Helmut Schmidt und Polen*, Bremen 2011 (Studien der Helmut und Loki Schmidt – Stiftung, Band 7).

¹¹² Ansprache des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker zum 40. Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkrieges am 8. Mai 1985 im Plenarsaal des Deutschen Bundestages: „Wir alle, ob schuldig oder nicht, ob alt oder jung, müssen die Vergangenheit annehmen. Wir alle sind von ihren Folgen betroffen und für sie in Haftung genommen. (...) Es geht nicht darum, Vergangenheit zu bewältigen. Das kann man gar nicht. Sie lässt sich ja nicht nachträglich ändern oder ungeschehen machen. Wer aber vor der Vergangenheit die Augen verschließt, wird blind für die Gegenwart. Wer sich der Unmenschlichkeit nicht erinnern will, der wird wieder anfällig für neue Ansteckungsgefahren. (...) Gerade deshalb müssen wir verstehen, dass es Versöhnung ohne Erinnerung gar nicht geben kann“.

In the history of every nation there are times in which passivity and especially “loud” silence, lead to historical and political responsibility for evil.¹¹⁴ Dictators and criminals gladly take advantage of the passivity of the public and also of the so-called *Realpolitik* of democratic countries. This happened not only during the Second World War, but also in later times, for example, the murder of millions of people in China, Cambodia, North Korea, Rwanda, or the Congo.

The aggressive and imperial tendencies in German politics sprang from a political climate that dates back to the nineteenth century and was characterized by anti-Semitism, anti-liberalism, and anti-Polish attitudes. In this context the policy of Hitler was not an isolated historical event.¹¹⁵

What was striking in Germany was the passive attitude of the people and obedience to the state, as well as the weakness of the resistance among intellectuals. This was the situation during the mass repressions before 1939 and during the period of the war. Did a wave of protests arise when the German officials were defining who is an Aryan, asked Anna Wolff-Powęska.¹¹⁶

¹¹³ See K. Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen, Gefahren, Chancen*, München 1966; A. Mitscherlich, M. Mitscherlich, *Die Unfähigkeit zu trauern. Grundlagen kollektiven Verhaltens*, München 1967; R. Giordano (fn. 108); G. Ziemer, *Education for Death: The Making of the Nazi*, Oxford 1941.

¹¹⁴ „Was sind das für Zeiten, wo / Ein Gespräch über Bäume fast ein Verbrechen ist / Weil es ein Schweigen über so viele Untaten einschließt!“ – Bertolt Brecht, *An die Nachgeborenen*.

¹¹⁵ Deutsch-Tschechische Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftige Entwicklung vom 21. Januar 1997: „Die deutsche Seite ist sich auch bewusst, dass die nationalsozialistische Gewaltpolitik gegenüber dem tschechischen Volk dazu beigetragen hat, den Boden für Flucht, Vertreibung und zwangsweise Aussiedlung nach Kriegsende zu bereiten“.

¹¹⁶ A. Wolff-Powęska, *Niemiecki kłopot z niepamięcią*, „Gazeta Wyborcza”, 22 August 2009.

During the war, Ludwik Hirszfeld, a Polish scholar and a survivor of the Holocaust, wrote:¹¹⁷

“Maybe those scholars did not want to murder us and loot our culture. Maybe their sin was only being superficial, vane, and self-aggrandizing. But, for God’s sake, why did they not disavow the crimes while the voice of their conscience could shout like a cry of protest. Why did they allow this climate of contempt and hatred, this self-exaltation of their own nation? After losing the war it will be too late to offer one’s regrets.”

If in the time of National Socialism the expression of patriotism was supposed to be fulfilling duties and obeying orders, what should we think about the actions of the Scholl siblings, who, at the risk of their lives, condemned the behaviour of so many of their countrymen?¹¹⁸ Thomas Mann claimed in 1945, “How different everything would have looked if the Germans on their own had been able to free themselves?”¹¹⁹ The active members of the resistance

¹¹⁷ L. Hirszfeld, *Historia jednego życia*, Warszawa 2000, p. 523 /First Polish edition 1946; English translation: *The Story of One Life*, Rochester 2010/.

¹¹⁸ „Warum verhält sich das deutsche Volk angesichts all dieser scheußlichsten menschenunwürdigsten Verbrechen so apathisch? Kaum irgendjemand macht sich Gedanken darüber. Die Tatsache wird als solche hingenommen und *ad acta* gelegt. (...) Und nicht nur Mitleid muss er [der Deutsche] empfinden, nein, noch viel mehr: Mitschuld. Denn er gibt durch sein apathisches Verhalten diesen dunklen Menschen erst die Möglichkeit, so zu handeln, er leidet diese Regierung, die eine so unendliche Schuld auf sich geladen hat, ja, er ist doch selbst schuld daran, dass sie überhaupt entstehen konnte! Ein jeder will sich von einer solchen Mitschuld freisprechen, ein jeder tut es und schläft dann wieder mit ruhigstem, bestem Gewissen. Aber er kann sich nicht freisprechen“ – *Zweites Flugblatt der Weißen Rose*. Nach einem Entwurf von Hans Scholl und Alexander Schmorell, Juni 1942 – <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/weisserose2/index.html>

„Die gerechte Strafe rückt näher und näher! Was aber tut das deutsche Volk? Es sieht nicht und es hört nicht. (...) Deutsche! Wollt Ihr und Eure Kinder dasselbe Schicksal erleiden, das den Juden widerfahren ist? Wollt Ihr mit dem gleichen Maße gemessen werden wie Eure Verführer? Sollen wir auf ewig das von aller Welt gehasste und ausgestoßene Volk sein? (...) Entscheidet Euch, ehe es zu spät ist!“ – *Fünftes Flugblatt der Weißen Rose*. Nach einem Entwurf von Hans Scholl und Alexander Schmorell mit Korrekturen von Kurt Huber, Januar 1943 – <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/weisserose5/index.html>

¹¹⁹ T. Mann, *Deutsche Hörer! Radiosendungen nach Deutschland aus den Jahres 1940-1945*, Frankfurt am Main 2004 (4. Auflage), p. 154 (Sendung vom 8. November 1945).

movement against Hitler were not, however, initially, thought to be the right models to follow.¹²⁰

Addressing the Balkan tragedy, poet Czesław Miłosz wrote:¹²¹

Now that a revolution really is needed, those who were fervent are quite cool.

While a country murdered and raped calls for help from the Europe which it had trusted, they yawn (...)

Let them tremble and at the last moment comprehend that the word Sarajevo will from now on mean the destruction of their sons and the debasement of their daughters.

They prepare it by repeating: "We at least are safe," unaware that what will strike them ripens in themselves.

Is it worth dying for Gdansk (*mourir pour Dantzig*)¹²² or Aleppo...? The question has arisen throughout history.

¹²⁰ J. Reiter, *Rede zum Stauffenberg-Attentat*, Berlin, 20. Juli 2012: „Wir würdigen die Widerständler heute also nicht, weil sie immer recht hatten, sondern weil sie sich entschlossen, gegen den übermächtigen Strom ihrer Zeit zu gehen und ihr Leben aufs Spiel zu setzen. (...) Manche, wie Helmuth James Graf von Moltke und Dietrich Bonhoeffer, waren seit langem zutiefst überzeugt, dass erst eine Niederlage Deutschlands seine innere Befreiung und Erneuerung möglich machen würde. Es war auch zu spät, um die Ehre Deutschlands zu retten. (...) Diese Chance bot sich erst später, Jahre nach dem Ende des Krieges, nach dem Zusammenbruch Deutschlands. Erst dann konnte der gescheiterte Widerstand seine tiefe Bedeutung offenbaren: als eine Quelle moralischer Legitimation des neuen, demokratischen Deutschland“ – <http://www.sueddeutsche.de/politik/janusz-reiter-zum-stauffenberg-attentat-deutsche-widerstandskaempfer-verachteten-polen-1.1418073>

¹²¹ *Sarajevo* - Poem by Czesław Miłosz.

¹²² French politician, Marcel Déat, published in "L'Œuvre" of 4 May 1939, his infamous article "Mourir pour Dantzig?": « Et s'il prend aujourd'hui fantaisie au maître de toutes les Allemagnes de mettre la main sur Dantzig, qui l'en empêchera ? De là à conclure (...) à la nécessité évidente de se battre pour la ville dite libre, il n'y a qu'un pas, allégrement franchi par beaucoup de braves gens, et d'abord par nos amis Polonais. (...) Il y a peu de semaines (...) les Polonais avaient tout l'air de considérer l'affaire de Dantzig comme réglée. (...) D'ailleurs les nazis étaient depuis longtemps les maîtres de la ville. (...) Dans ces conditions, le rattachement au Reich n'était guère qu'une formalité, assurément désagréable, mais nullement catastrophique. Et surtout il ne pouvait être question d'en faire un *casus belli*. (...) Il ne s'agit pas du tout de fléchir devant les fantaisies conquérantes de M. Hitler, mais je le dis tout net : flanquer la guerre en Europe à cause de Dantzig, c'est y aller un peu fort, et les

The priest and the philosopher Józef Tischner wrote in 2000:¹²³

“A decision is, at the same time, the creation of a value. It is not about acting according to a rule, because there are so many rules, that whatever I do I would always find one to justify my actions. So, my decision does not illustrate any existing norm, but—to repeat—it creates a value. I created it not in accord with some general rule, but on the basis of some simple experience: ‘if it has to be done, it has to be done.’ That’s why I’m here.’ (...) The fundamentalists call upon not so much their conscience, but their principles. That is what the disease of pharisaism is all about. It is rules that count, while a man is dying nearby. That’s why conscience is in conflict with fundamentalism”.

Chapter 5: Apology for Resettlement?

We want to have compassion only for the German nation, and beyond that for no one.

Hans Frank¹²⁴

The Potsdam decisions were the work of the USA, Great Britain, the Soviet Union, and France, which had already taken part in the creation of the resettlement plan of 20 November 1945 developed by the Allied Control Council. The support of Poland and Czechoslovakia

paysans français n’ont aucune envie de « mourir pour les Poldèves ». (...) C’est Paris et c’est Londres qui doivent avoir la parole d’abord. (...) Combattre aux côtés de nos amis Polonais, pour la défense commune de nos territoires, de nos biens, de nos libertés, c’est une perspective qu’on peut courageusement envisager, si elle doit contribuer au maintien de la paix. Mais mourir pour Dantzig, non ! » It was an echo of the politics of appeasement which has found its expression in the Munich Treaty of 29 September 1938.

¹²³ „Słowo ludu”, 29 June 2000, p. 5 (see also „Przekonać Pana Boga” – z ks. Józefem Tischnerem rozmawiali Dorota Zańko i Jarosław Gowin, Kraków 1999).

¹²⁴ „Mitleid wollen wir grundsätzlich nur mit dem deutschen Volk haben, sonst mit niemandem auf der Welt” – Hans Frank Rede des Generalgouverneurs auf einer Tagung der Regierung des Generalgouvernements über den Plan zur Massenvernichtung der jüdischen Bevölkerung, in: A.K. Kunert (ed.), *Polacy – Żydzi. Polen – Juden. Poles – Jews. Wybór źródeł. Quellenauswahl. Selection of documents*, Warszawa 2001, p. 486.

played no decisive role here. In Germany dissatisfaction was expressed regarding these decisions, and demands were put forward for apologies from, first of all, Poland and the Czech Republic. However, it is characteristic that these demands were not addressed to the victorious powers, and especially not to the Soviet Union (Russia, today).

The Polish writer Stefan Chwin, who lives in Danzig (author of the book *Tod in Danzig*, well-known in Germany), recalls some of his exchanges and polemics with German interlocutors, for example:¹²⁵

“I said that my parents, expelled from their hometowns by the Germans and Russians, had bought this house from the Polish state with the savings of a lifetime. To which he replied: <Property bought from a fence is no property at all. It is property that is against international law, human rights and European Union law. When you enter the Union, something will have to be done about it!>. A curious thing, this man was not shouting for the Russians to give my father back the house in Vilnius that was taken from him after the war. This matter did not concern him. When a few months ago, at the invitation of the Berlin Academy of Sciences, I attended a discussion with Peter Glotz about the Centre against Expulsions, these issues came up again. Peter Glotz spoke in genuine exultation about the <sufferings of our fathers and grandfathers> of the expellees from Pomerania, Silesia and the Sudetenland, which can finally be commemorated, but he did not even stammer a word about the property of the German expellees located <temporarily> under Russian administration in the Kaliningrad district, formerly Königsberg. This issue did not occupy him at all. There was only talk of expulsions for which Poles and Czechs are responsible, and the words <Beneš decrees> recurred repeatedly”.

One of the consequences of the extreme politics and actions of National Socialist Germany was universal opinion about the criminal character of the entire German nation. Such a conviction was the outcome of being infected by the evil and hatred brought about by war. It is, however, unacceptable to recognize this as a moral

¹²⁵ S. Chwin, *Szczęście wypędzonych*, „Tygodnik Powszechny” 39/2003 (28. September 2003).

justification for the crimes and dishonourable acts committed in individual cases against the resettled German population. The responsibility should be put, first of all, on the individual perpetrators of these crimes. At the same time, however, these crimes cast a shadow on the attitude of the Polish government, which did not react sufficiently to them. According to the Potsdam Agreement, the transfers of German population “should be effected in an orderly and humane manner.”¹²⁶ That’s why we should talk not only about the specific guilt of individual persons, but also about the political co-responsibility of the Polish state and of the Poles.¹²⁷

The question of the resettlement became a theme of numerous publications in Poland after 1989, including those of a documentary character.¹²⁸ In the mid 1990s there was a vast debate in the media with the main question of: should we apologize for the resettlement?

5.1. In this context such terms appeared as regrets, apologies, forgiveness, and reconciliation.¹²⁹ They can have an individual dimension (between the perpetrator and the victim) or a collective dimension (between states/nations/social groups). In spite of certain

¹²⁶ See fn. 43.

¹²⁷ See chapter 5.3.

¹²⁸ See fn.83.

¹²⁹ See Ch. Daase, S. Engert, M.-A. Horelt, J. Renner, R. Strassner (eds), *Apology and Reconciliation in International Relations: The Importance of Being Sorry*, New York 2016; A. Wolff-Powęska (fn. 91), pp. 135-156; K. Wigura, *Wina narodów: przebaczenie jako strategia prowadzenia polityki*, Warszawa-Gdańsk 2011; J. Renner, ‘I’m sorry for apologising’: Czech and German apologies and their perlocutionary effects, „Review of International Studies“, vol. 37 (2011), pp. 1579–1597; V. Jankélévitch, *Le Pardon*, Paris 1967; *id.*, *Pardonner?*, Paris 1971; G. Schwan, *Politik und Schuld. Die zerstörerische Macht des Schweigens*, Frankfurt am Main 1997; P. Ricoeur, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris 2000; E. Barkan, *The Guilt of Nations. Restitution and Negotiating Historical Injustices*, New York 2000; J. Derrida, *To forgive. The unforgivable and the imprescriptible*, in: J. Caputo (ed.), *Questioning God*, 2001; A. Jokic (ed.), *War Crimes and Collective Wrongdoing*, Oxford 2001; H. Arendt, J. Kohn, *Responsibility and Judgment*, New York 2003; A. Schaap, *Guilty Subjects and Political Responsibility: Arendt, Jaspers and the Resonance of the ‘German Question’ in Politics of Reconciliation*, “Political Studies”, Vol. 49/4 (2001), pp. 749-766.

similarities, we should separate these dimensions because of their special characteristics. In our discussion we concentrate on the collective aspect, putting aside individual guilt and punishment (especially in the legal meaning) as we refer to historical and political responsibility.

According to Anna Wolff-Powęska:¹³⁰

“Forgiveness must be preceded by mature reflection, being aware of one’s own guilt and understanding that without forgiveness there is no chance for change. (...) Forgiving is directed toward the past. It means working on memory, which does not mean forgetting but a kind of therapy—freeing oneself from obsessions, hostility, and the desire for revenge. Forgiveness, as Paul Ricoeur says, has a healing value—‘it takes away one’s debt.’ Reconciliation, however, is directed toward the future. It is an expression of responsibility for the peaceful coexistence of future generations. It is a departure from focusing on yourself and turning oneself toward the general good.”

Collective forgiveness applies to wrongs done by one group (nation) to another group in the past, usually assuming that the first group publicly admits wrongdoing and expresses remorse. Reconciliation, in turn, results from a social need and concern for the future. These actions have a moral and political dimension, not financial or material (as in the case of reparations, compensation or restitution). We share the view of Gesine Schwan that psychological and moral consequences of silence harm future generations.¹³¹ The debate concerning historical and political aspects of the war does not necessarily require total agreement on both sides as an indispensable premise for forgiveness and reconciliation.

Regardless of our attempts to define terms, answers to some questions remain open. For instance: are there unforgivable

¹³⁰ A. Wolff-Powęska, *Wielki dar przebaczenia*, „Gazeta Wyborcza”, 12-13 November 2005.

¹³¹ G. Schwan (fn. 129).

crimes?¹³² Does asking for forgiveness (and only on the condition of first expressing regret and remorse) have to be a premise for reconciliation? Is reconciliation possible without forgiveness? Does forgiveness always lead to reconciliation? Can forgiveness exclude punishment? Can you forgive on behalf of someone else?

It is necessary to take into consideration that forgiveness and reconciliation will bear fruit only when they have a foundation with a relatively wide social consensus, a dialogue in truth, and when they are accepted by both sides. Otherwise, they will remain only empty slogans.¹³³

There are two separate terms in Polish - *bezprawie* (illegality/unlawfulness) and *krzywda* (harm/wrong) that are germane to post-war discussions. In the German language there is only one word, *Unrecht* (the root is the word *Recht* - law), expressing, depending on the context, unlawfulness/illegality or harm/wrong in the moral sense. Ambiguities and double meanings that arise in this context influence the assessment of the Polish-German controversies.

5.2. For the difficult process of increased understanding between Poles and Germans, the initiatives of some social circles, and especially the church, were of vital importance.¹³⁴

¹³² See S. Wiesenthal, *Die Sonnenblume*, Gerlingen 1982; see also Czech film *Coach to Vienna* (Czech: *Kočár do Vídně*, in USA released as *Carriage to Vienna*) directed by Karel Kachyňa (1966).

¹³³ *Bischöfe, haben Sie endlich den Mut zur Wahrheit!* Brief von Prof. em. Dr. Heinrich Missalla an die deutschen katholischen Bischöfe zum 80. Jahrestag des Kriegsbeginns: „Nach nunmehr 80 Jahren ist es hoch an der Zeit, auch zur Unterstützung des Hitler-Kriegs durch unsere damalige Kirchenleitung Stellung zu nehmen. (...) Zahllose Menschen erfuhren während des Krieges Stärkung und Trost durch ihre Bischöfe, die ihnen zusicherten, dass sie mit ihrer Opfer- und Todesbereitschaft ganz dem Willen Gottes folgten. (...) Wir müssen heute aber feststellen, dass sie die Gläubigen unter Inanspruchnahme ihrer geistlichen Autorität verpflichtet haben, in einem ungerechten Krieg ihre angebliche Pflicht zu erfüllen.“

One of the first documents in this regard is the statement of the German Evangelical Church of 1945.¹³⁵

“The Council of the Protestant Church of Germany welcomes the representatives of the Ecumenical Council of Churches to its meeting in Stuttgart on October 18 and 19, 1945. We are especially grateful for this visit because we know that we, along with our people, are not only in a community of suffering, but also in a solidarity of guilt. It causes us great anguish to state that we have brought unending suffering upon many peoples and many countries. What we have often testified to in our communities, we now declare in the name of the whole church: it is true that we fought for many long years against the spirit that found its terrible expression in the violent National Socialist regime; however, we also accuse ourselves of not having professed our faith more courageously, of not having prayed more faithfully, of not having believed more joyfully, and of not having loved more fervently.”

¹³⁴ G. Feindt, *Zwischen „Recht auf Heimat“ und Versöhnung: Die Kirchen in der Bundesrepublik und ihr Verhältnis zu Polen 1956 bis 1965*, Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung 58 (2009), H. 4, p. 433-467; B. Kerski, *Die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den deutsch-polnischen Beziehungen vor 1990*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Januar 1999. See also E. Osmańczyk, *Sprawy Polaków*, Katowice 1946.

¹³⁵ *Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland gegenüber den Vertretern des Ökumenischen Rates der Kirchen vom 19. Oktober 1945* (Stuttgarter Schuldbekenntnis) /Statement by the Council of the Protestant Church in Germany to the Representatives of the Ecumenical Council of Churches, Stuttgart, October 19, 1945/: „Mit großem Schmerz sagen wir: Durch uns ist unendliches Leid über viele Völker und Länder gebracht worden. Was wir unseren Gemeinden oft bezeugt haben, das sprechen wir jetzt im Namen der ganzen Kirche aus: Wohl haben wir lange Jahre hindurch im Namen Jesu Christi gegen den Geist gekämpft, der im nationalsozialistischen Gewaltregiment seinen furchtbaren Ausdruck gefunden hat; aber wir klagen uns an, dass wir nicht mutiger bekannt, nicht treuer gebetet, nicht fröhlicher geglaubt und nicht brennender geliebt haben“.

Heinrich August Winkler recalled this in 2009:¹³⁶

“When the Council of the Evangelical Church in Germany spoke of a <solidarity of guilt> between church and people in the <Stuttgart Confession of Guilt> in October 1945, this also met with widespread opposition within the church. The sentence: <We have brought unending suffering upon many peoples and many countries> was considered as an inappropriate confirmation of the Allied thesis of German <collective guilt>. The most terrible of all crimes against humanity committed by National Socialism, the murder of around six million European Jews, was not expressly mentioned in the <Stuttgart Confession of Guilt>”.

On October 16, 1960, Cardinal Julius Döpfner, bishop of Berlin, broke the taboo on the border issue¹³⁷. He preached in St. Edward's Church:¹³⁸

¹³⁶ Ansprache von Professor Dr. Heinrich August Winkler vom 8. Mai 2009 (70. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges in Europa – Gedenkstunde im Plenarsaal des Deutschen Bundestages): „Als der vorläufige Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland im Oktober 1945 im „Stuttgarter Schuldbekenntnis“ von einer „Solidarität der Schuld“ zwischen Kirche und Volk sprach, stieß das auch innerhalb der Kirche auf verbreiteten Widerspruch. Als unangebrachte Bestätigung der alliierten These von einer deutschen „Kollektivschuld“ galt vor allem der Satz: „Durch uns ist unendliches Leid über viele Völker und Länder gebracht worden.“ Vom schrecklichsten aller Menschheitsverbrechen des Nationalsozialismus, der Ermordung von etwa sechs Millionen europäischen Juden, war im „Stuttgarter Schuldbekenntnis“ nicht ausdrücklich die Rede“ – <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/8-mai-70-jahrestag-des-endes-des-zweiten-weltkrieges-in-europa-gedenkstunde-im-plenarsaal-des-deutschen-bundestages-ansprache-von-professor-dr-heinrich-august-winkler--805330>

¹³⁷ R. Żurek, *Gescheiterter Vorstoß?: die Predigt des Berliner Kardinals Julius Döpfner vom 16. Oktober 1960 und ihre Folgen*, Religion, Staat, Gesellschaft, 2013, Vol. 14/2, pp. 223-245; H. Stehle, *Der Briefwechsel der Kardinäle Wyszyński und Döpfner im Deutsch-Polnischen Dialog von 1970-1971*, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1983, Vol. 31/3, pp. 536-553; H. Stehle, *Seit 1960 Der mühsame katholische Dialog über die Grenze*, in: W. Plum (Hrsg.), *Ungewöhnliche Normalisierung : Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Polen*, Bonn 1984, pp. 155-178.

¹³⁸ Kardinal Julius Döpfner, Bischof von Berlin, Predigt am 16. Oktober 1960 in der St. Eduardkirche: „Das deutsche Volk kann nach allem, was in seinem Namen geschehen ist, den Frieden nur unter sehr großen Opfern erlangen. Es wäre eine folgeschwere

“The German people can only achieve peace with very great sacrifices. It would be a momentous self-deception to assume that a people do not have to pay too much for a policy such as that which that regime has pursued towards other peoples. (...) For the future, the community of peoples and states is more important than border issues. A distressed past teaches that in many cases the national borders cannot exactly correspond to the nationality. (...) The injustice that has been done in the name of the German people is answered by the sacrifice of our expellees and refugees, affirmed in the spirit of Christ, which they take upon themselves for us all and which we want to bear with them through our brotherly love and help”.

The sermon took place only three months after Chancellor Konrad Adenauer's speech, who clearly recalled:¹³⁹

“The annexation of the German eastern territories and the expulsion of the German population are serious violations of international law. (...) The decision on the German eastern territories can only be made in a peace treaty concluded with an all-German government. And until this treaty is concluded, nobody is entitled to decide on this part of Germany”.

Selbsttäuschung, anzunehmen, daß ein Volk eine Politik, wie sie jenes Regime gegenüber anderen Völkern betrieben hat, nicht hoch begleichen muß. (...) Für die Zukunft ist die Gemeinschaft der Völker und Staaten wichtiger als Grenzfragen. Eine notvolle Vergangenheit lehrt, daß in vielen Fällen die Staatsgrenzen dem Volkstum nicht genau entsprechen können. (...) Dem Unrecht, das im Namen des deutschen Volkes geschehen ist, antworte das im Geiste Christi bejahte Opfer unserer Heimatvertriebenen und Flüchtlinge, das sie für uns alle auf sich nehmen und das wir durch unsere brüderliche Liebe und Hilfe mit ihnen tragen wollen“.

¹³⁹ Bundeskanzler Konrad Adenauer, Ansprache anlässlich des Bundestreffens der Landsmannschaft Ostpreußen in Düsseldorf am 10. Juli 1960: „Die Annektion der deutschen Ostgebiete und die Vertreibung der deutschen Bevölkerung sind schwere Verletzungen des Völkerrechts. (...) Die Entscheidung über die deutschen Ostgebiete kann nur in einem mit einer gesamtdeutschen Regierung abgeschlossenen Friedensvertrag getroffen werden. Und bis dieser Vertrag geschlossen ist, ist niemand berechtigt, über diesen Teil Deutschlands zu entscheiden“; Sprecher der Landsmannschaft Ostpreußen Dr. Alfred Gille, Düsseldorf am 10. Juli 1960: „Wir sind der Meinung, daß es niemals eine deutsche Bundesregierung geben kann, die in der Lage wäre, auch nur Teile unseres deutschen Heimatbodens im Osten preiszugeben und ihre Unterschrift unter einen Verzicht zu setzen. Eine solche Bundesregierung würde niemals mehr den notwendigen Glauben und das Vertrauen im Volke finden, welches notwendig ist, um ihre Führungsfunktionen wahrzunehmen“.

In 1961, a group of West German intellectuals dared to say:¹⁴⁰

“We cannot absolve any of the political parties from the reproach that they withheld the truth from the people. (...) In this situation it was a dubious way to resolve the human rights-based demand for the maintenance of freedom in West Berlin and for the self-determination of Germans in the GDR with the national concern not only of reunification, but also of the restoration of the borders of 1937. The international discussion of the last few months has shown that our indispensable rights have been cast into a dubious light by this policy in the world public. (...) The freedom of the people living in Berlin is a right recognized by the whole world, but the national concern of reunification in freedom cannot be enforced today, and we have to give up our claim of sovereignty over the areas beyond the Oder-Neisse line.”

In the memorandum of the German Evangelical Church of October 19, 1965, we read:¹⁴¹

¹⁴⁰ *Das Memorandum der Acht* –Tübingen, den 6. November 1961 (Text in: „Die Zeit“, 2. März 1962, Nr. 9/1962): „Wir können keine der politischen Parteien von dem Vorwurf freisprechen, daß sie dem Volk die Wahrheit, die es wissen muß, vielfach vorenthalten und stattdessen gesagt haben, wovon sie meinten, daß man es gern hört. (...) In dieser Lage war es ein bedenklicher Weg, die auf die Menschenrechte gegründete Forderung nach Aufrechterhaltung der Freiheit in Westberlin und nach der Selbstbestimmung der Deutschen in der DDR mit dem nationalen Anliegen nicht nur der Wiedervereinigung, sondern darüber hinaus der Wiederherstellung der Grenzen von 1937 zu verknüpfen. Die internationale Diskussion der letzten Monate hat gezeigt, daß auch unsere unabdingbaren Rechte durch diese Politik in der Weltöffentlichkeit in ein zweifelhaftes Licht gerückt worden sind. (...) Wir sagen nichts Neues, wenn wir die Ansicht aussprechen, daß zwar die Freiheit der in Berlin lebenden Menschen ein von der ganzen Welt anerkanntes Recht ist, daß aber das nationale Anliegen der Wiedervereinigung in Freiheit heute nicht durchgesetzt werden kann, und daß wir den Souveränitätsanspruch auf die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie werden verloren geben müssen“ – Rechtsanwalt Hellmut Becker; Präses D. Dr. Joachim Beckmann; Intendant D. Klaus von Bismarck; Professor Dr. Werner Heisenberg; Dr. Günter Howe; Dr. Georg Picht; Professor Dr. Ludwig Raiser; Professor Dr. Carl-Friedrich Freiherr von Weizsäcker.

¹⁴¹ Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen östlichen Nachbarn. Eine evangelische Denkschrift. Verlag des Amtsblattes der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover 1965: „Die Vertreibung der deutschen Ostbevölkerung und das Schicksal der deutschen Ostgebiete ist ein Teil des schweren Unglücks, das das deutsche

“The expulsion of the German population from the eastern territories of Germany, and the fate of these territories are part of the great tragedy, a fault of the German nation against itself and other nations. This guilt cannot be isolated. (...) The legal positions mutually limit each other, law against law or - even more precisely - *Unrecht* [unlawfulness/wrongdoing] against *Unrecht*. In such a situation insisting on maintaining conflicting legal positions, due to which both sides represent only their own interests, becomes pointless and even a threat to the peace between the two nations. On this level conflict is unresolvable. This is why we should seek a compromise (*Ausgleich*) that would lead to a new harmony between the Germans and the Poles. It is true that in this way we cannot justify the past, but we can at least secure peaceful coexistence between both nations in the future.”

An important element here was the letter of reconciliation from the Polish Catholic Bishops to the Bishops of Germany on November 18, 1965:

“The Polish border on the Odra and Nysa is, for the Germans, as we well understand, an exceptionally bitter fruit of the last war and of the mass destruction, and similarly bitter is the suffering of the millions of refugees and of the resettled persons. (It happened as the consequence of the inter-allied order of the Allied Powers issued in Potsdam in 1945). Fearing the advancing Russian front, the greater part of that [German] population fled to the West. For our Motherland [Poland], which emerged from this mass murder not as a victor but as a thoroughly exhausted country, it is a matter of existence (not a matter of expanding our ‘living space’) (...) We ask you, Catholic Shepherds of the German Nation, that you celebrate our Christian Millennium together with us in your own way: by prayer or by setting aside a special day for it. We will be grateful for any such gesture. And we ask you to pass on our regards

Volk schuldhaft über sich selbst und andere Völker gebracht hat. Auch diese deutsche Schuld steht nicht isoliert da. (...) Die rechtlichen Positionen begrenzen sich gegenseitig; Recht steht gegen Recht oder - noch deutlicher - Unrecht gegen Unrecht. In solcher Lage wird das Beharren auf gegensätzlichen Rechtsbehauptungen, mit denen jede Partei nur ihre Interessen verfolgt, unfruchtbar, ja zu einer Gefahr für den Frieden zwischen beiden Völkern. Auf dieser Ebene ist der Konflikt nicht zu lösen. Daher gilt es, einen Ausgleich zu suchen, der eine neue Ordnung zwischen Deutschen und Polen herstellt. Damit wird nicht gerechtfertigt, was in der Vergangenheit geschehen ist, aber das friedliche Zusammenleben beider Völker für die Zukunft ermöglicht“.

and expressions of gratitude to our German Evangelical brothers who, together with you and us, are making efforts to find a solution to the difficulties between us. In this most Christian and most human spirit, we stretch out our hands to you, sitting in the seats at the Second Vatican Council, which is about to end, we forgive you and ask for forgiveness. If you, German Bishops and Fathers of the Council, take our brotherly outstretched hands, only then could we celebrate our Millennium with a peaceful conscience and in a way that would be most Christian. We most cordially invite you to Poland for these celebrations.”

The answer of the German bishops¹⁴² turned out to be distanced and the formula “we forgive you and ask for forgiveness” was not fully reciprocated. As a matter of fact, the German Episcopate hid behind the legal and political position of the Federal Republic authorities and the mood of the society, which was to a certain degree understandable, but (compared with the Polish bishops) not so courageous and not so farsighted.¹⁴³

¹⁴² „Wir sind dankbar, dass Sie auch angesichts der Millionen polnischer Opfer jener Zeit sich an die Deutschen erinnern, die dem Ungeist widerstanden und zum Teil ihr Leben dafür hingegeben haben. (...) Wir sind dankbar, dass Sie neben dem unermesslichen Leid des polnischen Volkes auch des harten Loses der Millionen vertriebener Deutscher und Flüchtlinge gedenken. (...) Alles menschliche Unrecht ist zunächst eine Schuld vor Gott, eine Verzeihung muss zunächst von ihm erbeten werden. An ihn richtet sich zuerst die Vaterunserbitte ‘Vergib uns unsere Schuld!’ Dann dürfen wir auch ehrlichen Herzens um Verzeihung bei unseren Nachbarn bitten. So bitten auch wir zu vergessen, ja wir bitten zu verzeihen. (...) Die Bitte um Verzeihung ist ein Anruf an jeden, dem Unrecht geschah, dieses Unrecht mit den barmherzigen Augen Gottes zu sehen und einen neuen Anfang zuzulassen. (...) Am Schluß Ihres Schreibens stehen die kostbaren Worte, die für unsere beiden Völker eine neue Zukunft eröffnen können: ‘Wir strecken unsere Hände zu Ihnen hin in den Bänken des zu Ende gehenden Konzils, gewähren Vergebung und bitten um Vergebung’. Mit brüderlicher Ehrfurcht ergreifen wir die dargebotenen Hände“ – Antwortschreiben der deutschen Bischöfe an die polnischen Bischöfe vom 5. Dezember 1965, Text in: *Deutschland und Polen. Kirche im Dienst der Versöhnung* (hrsg. von der Pressestelle der Deutschen Bischofskonferenz), Bonn, April 1996, pp. 54-56.

¹⁴³ See B. Kerski, T. Kycia, R. Żurek, „*Przebaczamy i prosimy o przebaczenie*”. *Orędzie biskupów polskich i odpowiedź niemieckiego episkopatu z 1965 roku. Geneza, kontekst, spuścizna*, Olsztyn 2006; J. Rydel, *Nowe elementy mozaiki. Nieznane niemieckie dokumenty dyplomatyczne o Liście Biskupów z 1965 roku*, „*Więź*”, January 2011, pp. 101-110; F. Boll (Hrsg.), „*Wir gewähren Vergebung und bitten um Vergebung*”. *40 Jahre deutsch-polnische Verständigung*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2006 (Gesprächskreis Geschichte, Heft 68).

A memorandum of German Catholic intellectuals stated in 1968:¹⁴⁴

“We Germans have to admit to ourselves that the crimes that were committed in the name of Germany against Poland (...) are of such a nature that any attempt at balancing out the mutual responsibility should not even be attempted. No one can close his eyes to the fact that the nation whose leaders started the war and then lost it has to bear the responsibility not only in point of fact but also out of a sense of justice. If we seriously want peace, we cannot avoid this responsibility, which burdens the entire German nation. As a consequence we must carry not only the burden of reparations and redress, but also accept the political losses. In this context we also cannot exclude territorial losses.”

Somewhat later, on the Polish side, oppositionist and literature specialist, Jan Józef Lipski¹⁴⁵, wrote in 1981:¹⁴⁶

“We have taken part in depriving millions of people of their homeland, some of whom were surely guilty of having supported Hitler, others only of passively accepting his crimes, still others were only unable to find the courage for a heroic fight against his monstrous machine of terror—

¹⁴⁴ *Ein Memorandum deutscher Katholiken zu den polnisch-deutschen Fragen* (Das Bensberger Memorandum) vom 2. März 1968, Mainz 1968, pp. 13-14: „So werden wir Deutsche uns zu sagen haben, daß die im Namen Deutschlands gegen Polen unternommenen Verbrechen (...) von solcher Art sind, daß jeder Versuch von Gegenrechnungen verstummen muß. (...) Niemand kann die Augen davor verschließen, dass ein Volk, dessen politische Führung einen Krieg vom Zaun gebrochen und verloren hat, nicht nur tatsächlich, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit dafür zu haften hat. Dieser Haftungspflicht, die die deutsche Nation als ganze trifft, können wir uns nicht entziehen, wenn wir den Frieden ernsthaft wollen. In ihr liegt beschlossen, dass wir über Schadenersatz und individuelle Wiedergutmachung hinaus auch politische Nachteile hinzunehmen haben. Dabei können auch Gebietsverluste nicht prinzipiell ausgeschlossen werden.“

¹⁴⁵ Jan Józef Lipski (1926–1991) was a Polish critic, literature historian and politician. As a soldier of the Home Army (Armia Krajowa), he fought in the Warsaw Uprising (1944).

¹⁴⁶ Essay by Jan Józef Lipski *Dwie ojczyzny, dwa patriotyzmy*, appeared in „Nowa” (No 144, June 1981) and in „Kultura” (Paris, No 409, 10/1981). German text was published in Germany in a special issue of the magazine „Kontinent” (No 22/1982). Later also in bilingual edition – J.J. Lipski, *Powiedzieć sobie wszystko. Eseje o sąsiedztwie polsko-niemieckim* (ed. Georg Ziegler), Gliwice-Warszawa 1996, pp. 192-193.

in a situation where their state was at war. The evil that has been done to us, even the greatest evil, is not, however, and cannot be a justification for the evil that we have done ourselves. Removing people from their homes can be at best a lesser evil, never, however, an act of good. It is true without any doubt that it would not be just if a nation attacked by two rogues had to pay all the costs of the attack by itself. The choice of a solution—which as it seems—is less unjust, the choice of a lesser evil, cannot, however, make us insensitive to moral considerations. Evil is evil, and never good, even if it is a lesser and unavoidable evil. (...) After centuries of the development of the German culture alongside of the Polish culture in Silesia, the Lubuskie region, Warmia and Mazury, in Gdańsk (overwhelmingly German)—and for a long time exclusively German in Western Pomerania—as a result of historical transformations we have inherited a rich collection of German architecture and other works of art together with other items of historical importance. In the face of humanity, we are the depositary of these cultural achievements. It obligates us to protect these cultural treasures for the future, also our future, with the full awareness of the fact that we are protecting German culture, without any mistruths or silence in this area.”

Neither Polish nor German voices from the Catholic church received an unambiguous reception and both were met with harsh criticism. The voice of Lipski was not widely echoed in Germany. During a meeting with the Polish and German Episcopate in 1990, after the regime change in Poland, the Polish Primate, Cardinal Józef Glemp, reminded us:¹⁴⁷

“The idea of Christian forgiveness, which our two Episcopates declared as a power inspiring two nations to reconcile, was a shock to the societies of the time. The shock was brought about not only by the fact that those societies were spiritually unprepared for introducing the principles of Christian love on the international scene, but first of all by the fact that the bishops of our two nations reached out their hands to one another over the wall of the political separation of peoples which was supposed to fan the fire of hatred.”

¹⁴⁷ Speech of Cardinal Józef Glemp, Primate of Polish Catholic Church, at the meeting of Polish and German bishops, Gniezno, 20-22 November 1990, „Tygodnik Słowa” (Powszechnego), 13 December 1990.

During the same meeting, Bishop Joseph Homeyer observed:¹⁴⁸

“On the German side we still, as I believe, do not give enough consideration to how great was the influence of the German state in the partitions of Poland in the 18th century, as well as what the later German-Soviet alliance cost Poland, and the impact both had on the image of Germany and German policy. The Ribbentrop-Molotov pact led to wiping Poland off the map of Europe. For this reason we must learn to better understand Polish fears. But it is also necessary to say that Poles for a long time tended to underestimate their own fault in relations to the Germans who have been expelled. The *Unrecht*, which the Germans suffered from the Poles, was also a reason for the pain and embitterment of millions of innocent people. For many years it was difficult for the Poles to understand and openly admit that *Unrecht* is *Unrecht*, and that fault is fault, and that experiencing *Unrecht* does not justify anyone committing *Unrecht* to another.”

In 1995, on the thirtieth anniversary of the exchange of letters, Polish and German bishops met and released the following statement:¹⁴⁹

¹⁴⁸ Ansprache von Bischof Homeyer in der Feierstunde am 21. November 1990 im Rahmen des deutsch-polnischen Bischofstreffens in Gnesen, in: *Deutschland und Polen* (fn. 142), pp. 79-80: „Auf deutscher Seite wird immer noch, wie ich meine, viel zuwenig berücksichtigt, wie sehr die Mitwirkung deutscher Staaten an den drei Teilungen Polens im 18. Jahrhundert und die auch später erfolgten deutsch-russischen Annäherungen zu Lasten Polens das Bild vom Deutschen und von deutscher Politik in Polen geprägt haben. Der Hitler-Stalin-Pakt führte dann erneut zur Auslöschung des polnischen Staates. Darum muß man bei uns in Deutschland polnische Ängste besser verstehen lernen. Aber lassen Sie mich auch dies bitte in dieser Stunde in aller Offenheit sagen: Das Unrecht, das Deutsche durch Polen erlitten, hat Millionen Unschuldiger ebenfalls tief verwundet und verbittert. Darf ich diese Frage, die wirklich nicht verletzen, sondern aufarbeiten will, ganz offen stellen? Fiel es den Polen nicht lange schwer, dies von ihnen an Deutschen begangene Unrecht zu verstehen und ihrerseits klar zu bekennen, daß Unrecht Unrecht und Schuld Schuld ist und daß auch erlittenes Unrecht niemandem das Recht gibt, anderen Unrecht zuzufügen?“.

¹⁴⁹ The common word of the Polish and German Bishops on the occasion of the 30th anniversary of the exchange of letters (1965- 1995), „Tygodnik Powszechny“, 24-31 December 1995.

“Today on the 50th anniversary of the end of the World War we declare together: ‘We forgive and we ask for forgiveness.’ At the same time we remember the entire wrong [in the German version, *Unrecht*, in the Polish version *krzywda*], which was done during the war and in its aftermath. Only the truth can set us free (see John 8. 32); the truth which cannot beautify anything and does not omit anything, which is not silent about anything and does not demand making up for the wrong, because it would be contrary to the prayer which we are constantly offering up: ‘forgive us our sins as we forgive those who sin against us.’ Before our eyes, however, there are still the criminal aggression of National Socialist Germany and the innumerable wrong doings which were consequently done to Poles by Germans. With this prayer we embrace the wrong (*Unrecht*) that has been done to many Germans by Poles as a result of the expulsion, and the loss of their own local motherland on the basis of the decision of the victorious Powers. The violence that was set loose by Germany eventually turned against the nation itself. Only today, when we are free to talk about it in Poland, we realize the magnitude of the wrongdoing (*Unrecht*), which in connection with this same decision led to the loss of the territories in the East.”

On the occasion of the 70th anniversary of the beginning of the Second World War (2009), the Polish and German Episcopates declared:

“The results of Nazi aggression were also a painful experience of people who lost their family home and property. The first to experience this were the Poles, who fell victim to acts of war and occupation, and also forced deportation resulting from the Nazi and Soviet military operations. As a result of the Soviet expansionist plans of a new order on the territory of Central and Eastern Europe and of the decisions of the victorious Powers, many Germans also suffered, not only at the end of the war, but also later, when they experienced the fate of refugees and expellees. In this context we return to the common declaration of the Polish and German Episcopates from December 1995: ‘Only truth can set us free; the truth which cannot beautify anything and does not omit anything, which is not silent about anything and does not demand making up for the wrong’ (see John 8. 32). In this spirit, in the face of the fact of the criminal military aggression of Nazi Germany, the magnitude of the wrongdoings (*Unrecht*), which as a consequence were done to

Poles by Germans, and the wrongdoings (*Unrecht*) which Germans experienced because of their expulsion and loss of their homeland, we repeated, together: 'We forgive and ask for forgiveness.' The German and Polish bishops issued a common condemnation of war crimes. We are also in agreement in condemning the expulsions, not forgetting, however, the complex causation and succession of events."

It is worth noting that in the German versions of the above-mentioned documents, the word *Unrecht* is used; it may have a double meaning—a legal meaning (unlawfulness/illegality), or a moral sense (harm, wrongdoing). In the Polish text, however, the word *krzywda* (harm/wrongdoing) is used.

5.3. After the fall of Communism in 1989, Krzysztof Skubiszewski, Minister of Foreign Affairs in the government of Tadeusz Mazowiecki, addressed the issue of reconciliation.¹⁵⁰

"In the face of the unification of Germany and the uniting of Europe, the Second World War and its consequences now belong to the past. (...) Those terrible years, days, and hours must remain in our memories as a warning, not as a source of hatred and prejudice. The bold Church initiatives in both countries resulted in a breakthrough in the thinking about Polish-German relations. Twenty-five years ago the words of the Polish Roman Catholic Bishops about forgiveness were spoken in the name of the Polish nation. At that time the government did not represent the nation. And the Catholic Church in Poland often spoke for the entire nation because this nation had lost its sovereignty. The words of the bishops about mutual forgiveness still retain their validity and is part of our politics and political philosophy. I have deep understanding for the suffering of those Germans who lost their homeland as a result of military operations, expulsion, or resettlement. Those Germans experienced much suffering and injustice. It is a burden for me, and the

¹⁵⁰ Speech of the Foreign Minister, Krzysztof Skubiszewski, Berlin, 5 October 1990, text in: *Deutsches Helsinki Menschenrechtskomitee e. V., Internationales Symposium „Europa auf dem Wege zu neuen Institutionen“*, 5.-6. Oktober 1990, Berlin, bearb. v. Hartwig Bierhoff, Bonn 1991, p. 61. In this vein also K. Skubiszewski's exposé of 26 April 1990 in the Polish Parliament and the statement made on the fifty first anniversary of the outbreak of the World War II, Deutschland Sender Berlin, 1. September 1990 - both in: K. Skubiszewski (fn. 62), pp. 49 and 91.

fact that it happened pains me. But today those events are history. Poles and Germans need peace in their minds and hearts. We have to turn toward the future. Our mission today is creating peaceful coexistence and cooperation.”

The preamble of the treaty between the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland on the confirmation of the frontier between them (14 November 1990), signed by Krzysztof Skubiszewski, states: “The immense suffering which was brought about by the war, including also the loss of their homeland by many Poles and Germans as a result of expulsion or resettlement (*Vertreibung oder Aussiedlung*), constitute a warning and a challenge for shaping peaceful relations between both nations and states.” Both citations point to the suffering of the past, but at the same time they emphasize the necessity of reconciliation and make efforts directed at a better future for both nations.

The President of the Polish Republic, Lech Wałęsa, in his speech marking the 50th anniversary of the Warsaw Uprising¹⁵¹, stated in the presence of the President of the Federal Republic of Germany:¹⁵²

“Our nations were divided by a sea of blood. It also includes the blood of the Warsaw Uprising. Across this sea there is a long distance between us. Glory to those who first found the courage to say the words, ‘We forgive and ask for forgiveness.’ Glory to those who knelt down in Warsaw. (...) We don’t absolve the murderers of Warsaw. But we don’t transfer these emotions to the German nation. We want to and we can live with you in friendship. Like good neighbors. It has happened many

¹⁵¹ Around 150.000 civilians and around 20.000 Polish combatants were killed in the Warsaw Uprising (1 August – 2 October 1944). W. Borodziej, *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*, München 2010, p. 251: „Die entsprechenden deutschen Befehle der ersten Augusttage sind nicht direkt, sondern über Nachkriegsgeständnisse überliefert: 1. Alle Aufständischen sollten nach der Gefangennahme erschossen werden, ohne Unterschied, ob ihre Kampfhandlungen dem Haager Abkommen entsprechen oder nicht. 2. Der nicht kämpfende Teil der Bevölkerung wäre ohne Unterschied niederzumachen. 3. Die ganze Stadt sei dem Erdboden gleich zu machen, d.h. alle Häuser, Straßen und alles, was sich in der Stadt befindet, soll zerstört werden“. See also N. Davies, *Rising '44: The Battle for Warsaw*, 2003.

¹⁵² „Gazeta Wyborcza“, 2 August 1994, p. 4.

times in history. I believe that it will happen again. It has to happen again.”

In reply the President Roman Herzog, said:¹⁵³

“I bow down before the warriors of the Polish Uprising, as before all Polish victims: I ask for your forgiveness for what befell you at the hands of the Germans.”

Władysław Bartoszewski commented on this statement as follows:¹⁵⁴

“Brave and sincere were the words of German President Roman Herzog, spoken to the Polish nation during the celebrations in Warsaw on 1 August 1994. Many Poles read them as a genuine, long-awaited reply of the highest representative of Germany to the address of the Polish Bishops of 1965. The Presidents of Poland and Germany persuaded even the sceptics that anniversaries that divide can at the same time give an impulse for the shaping of a better future. A future that will bring nations together.”

The speeches of Presidents Wałęsa and Herzog were not well publicized in Germany, as was also the case with the 2002 speech of Minister of Foreign Affairs Bronisław Geremek.

Let us also add that, before Herzog’s visit to Warsaw, no other representative of the highest German authorities had ever been

¹⁵³ Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog anlässlich des Gedenkens an den 50. Jahrestag des Warschauer Aufstandes am 1. August 1994 in Warschau: „Heute verneige ich mich vor den Kämpfern des Warschauer Aufstandes wie vor allen polnischen Opfern des Krieges: Ich bitte um Vergebung für das, was ihnen von Deutschen angetan worden ist“ (https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1994/08/19940801_Rede.html).

¹⁵⁴ Gedenken an das Ende des Zweiten Weltkrieges und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft, Bonn, 28 April 1995 – Speech of the Foreign Minister, Władysław Bartoszewski (https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/bartoszewski/rede_bartoszewski-245134).

invited to any celebrations connected with the events of the Second World War by any other country of the former anti-Nazi coalition (a fact which was practically unnoticed in Germany). The invitation to German military units to Paris for the parade of 14 July 1994 was not related to the Second World War, but only to the anniversary of the liberation of the Bastille.

Germany, however, did not invite the President of the Republic of Poland to Berlin for the celebration of the 50th anniversary of the end of the war, which demonstrates the difference in the degree of historical sensitivity and political courage in the governments on both sides of the Odra and Nysa rivers.

The earlier invitation to Polish Foreign Affairs Minister Władysław Bartoszewski was a kind of “consolation prize.” During the celebratory meeting of Bundestag and Bundesrat on 28 April 1995, Bartoszewski gave a speech devoted to Polish-German relations, in which he said:¹⁵⁵

“During the war and after its end, millions of people were forced to leave their homelands. For many Poles it was the land on the other side of the River Bug, for many Germans on the other side of the Odra and Nysa rivers. Those two groups of people could not talk to each other. If it had been so, both nations could have communicated and understood each other much earlier. But the displaced Poles from the east could not even engage in a monologue on these issues. And if they settled on the new Polish western territories, they appeared there not as victors, but rather saw themselves as victims of a war which they had never wanted and for whose outbreak they were not guilty. The transformation of 1989 created a new possibility for free political discussion. If it was now possible to talk about the fate of people relocated from Vilnius and Lvov, it was easier to notice the human drama of the people who were resettled from Wrocław and Szczecin. The legal-political regulations of the problem of the unification of Germany and its borders resulted in the fact that today the talk of a lost homeland does not have to create fear about peace in Europe. (...) Poland recovered its political

¹⁵⁵ Ibidem.

sovereignty. It is also recovering its spiritual sovereignty. Its measure is a sense of moral responsibility for all of history in which—as always—there are both bright and dark chapters. As a nation particularly affected by the war, we experienced the tragedy of forced resettlements and the related violence and crimes. We remember that they also affected huge numbers of the German population, and sometimes the perpetrators were also Poles. I want to openly state that we feel the pain of the individual fate and suffering of innocent Germans touched by the consequences of the war, who lost their homeland. (...) I fully identify with the position of my late friend, Jan Josef Lipski; we worked together in the democratic opposition. I would like to remind everyone of the text that stimulated a stormy discussion among thoughtful Poles. I also think that it is regretful that the civil courage of its author was not fully noticed in Germany at that time.”

Minister Bartoszewski held the same views as Jan Józef Lipski and Krzysztof Skubiszewski – and just like them, expressed his regrets over the fate of the “innocent Germans touched by the consequences of the war,” and he did not apologize for the Potsdam decisions.

A slightly different accent appeared in the speech of Minister of Foreign Affairs, Bronisław Geremek, delivered in the German Bundestag on 28 January 2002 on the occasion of the Remembrance Day for the Victims of National Socialism:¹⁵⁶

“The message of the Polish Bishops, the historic words, ‘We forgive and ask for forgiveness’ were not recognized [in Poland] as a call for reconciliation and an idea directed towards the future, but as a political attack against the government—as it was presented in the official propaganda—a betrayal of Polish national interests. (...) On 1 September 1989, when Johannes Rau visited Warsaw on the occasion of the 50th anniversary of the German aggression against Poland, I said in an interview for one of the German newspapers that ‘Solidarity’ is convinced that both Poland and all of Europe need the unification of Germany, because this would invalidate the existing order based on

¹⁵⁶ German text in: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=815&id=1062>; Polish translation in “Gazeta Wyborcza”, 21 July 2008.

violence and lawlessness, and it would create conditions for the reconciliation between Germans and Poles. I had no doubts that Poland would greatly benefit from it, but the Communist Party (...) circulated a letter among its members that issued a warning against this threat of treason. (...) I know that politics has to be governed by realistic principles. But the actions of the Polish opposition did not meet the demands of political realism—they were against the views of those who thought that the Soviet Union remained the sole partner in eastern politics, and that the post-Yalta world order would remain—at least in the foreseeable future—unassailable. Polish uprisings and rebellions could be perceived as romantic folly or madness. However, it turned out that sometimes it is worth crossing the limits of political realism, because the romantic impulse brings to politics the element that is needed in a moment of breakthrough—which is vision and courage. For this it is indispensable to remember what was great and to remember what was despicable in the history of Europe. That is why the German Day of Remembering the Victims of National Socialism is so important. On this day Germany is close to Europe, and Europe is close to Germany. Such a memory is the hope of the world.”

The last sentences spoken by Bronisław Geremek seem to be an expression of a special kind of reconciliation with the Germans by a person who managed to survive the Holocaust.

Polish columnist Jan Błoński¹⁵⁷ commented on the attitude of Poles to the extermination of Jews (Holocaust) during the Second World War as follows:¹⁵⁸

¹⁵⁷ Jan Błoński (1931–2009) was a Polish historian, literary critic, publicist and translator. He was a leading representative of the Kraków school of literary criticism, regarded as one of the most influential critics of postwar Poland.

¹⁵⁸ J. Błoński, *Biedni Polacy patrzą na getto*, „Tygodnik Powszechny”, No. 2/1987 (11 January 1987) – German translation: *Die armen Polen blicken aufs Getto*, in: M. Klecel (Hrsg.), *Polen zwischen Ost und West. Polnische Essays des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 1995. As to complicated Polish-Jewish relations see for example A. Polonsky (ed.), *My Brother's Keeper? Recent Polish Debates about the Holocaust*, London 1990; *Polacy – Żydzi* (fn. 124); J. Tokarska-Bakir, *Pod klątwą. Społeczny portret pogromu kieleckiego*, Warszawa 2018; B. Engelking, J. Grabowski (eds), *Dalej jest noc. Losy Żydów w wybranych powiatach okupowanej Polski*, Warszawa 2018.

“Our fatherland is not a hotel in which it is enough to clean up after a visit by unexpected guests. It is built, above all, out of memories; in other words, we are who we are only thanks to the memories of the past. We are not free to use it in any way we wish, although—as individuals—we are not directly responsible for it. We have to carry it within ourselves, even though it may be sad or painful. (...) In total sincerity and honesty we have to face the question concerning our co-responsibility. We can’t hide this: this is one of the most painful questions that we can face. (...) Participation and responsibility are not the same thing. One can share the responsibility for the crime without taking part in it. Our responsibility is for holding back, for insufficient effort to resist. Which of us could claim that there was sufficient resistance in Poland? It is precisely because resistance was so weak that we now honour and pay homage to all those who did have the courage to take this historic risk [during the war]. Although it may sound strange, I do believe that this responsibility through failure to act is less relevant for our question. More significant is the fact that if only we had behaved more humanely in the past, had acted in a wiser, nobler, more Christian way, then genocide would have perhaps been ‘less imaginable.’ It would probably have been considerably more difficult, and almost certainly would have met with greater resistance. In other words, it would not have infected the society that witnessed it with indifference and moral turpitude.”

Polish President Lech Wałęsa, opening an official visit to Israel, appealed for forgiveness in an address to Israel's parliament, the Knesset(21 May1991): “Here in Israel, in the cradle of our culture and your revival, I am asking your forgiveness. (...) We helped you as we could. Many of the Poles were righteous gentiles”but “there were also evil doers among us.”

The last chord was the visit to Poland of the President of Germany (Frank-Walter Steinmeier) in 2019 on the 80th anniversary of the outbreak of World War II. After President Herzog's statement (1994) Steinmeier's speeches in Warsaw and Wieluń constitute the most comprehensive and most complete official version of the admission of German guilt and crimes and an explicit apology:

“As the German President together with the German Chancellor, today we say to all Poles: We will not forget. We do not forget the wounds that Germans have inflicted on Poles. We forget neither the suffering of the Polish families nor their courage to resist. (...) It is Poland's spirit – it is your spirit of liberation that has torn the Iron Curtain. It is your spirit of reconciliation that has given us Germans the new beginning. (...) I look with gratitude to the freedom struggle of the Polish people. I bow in mourning to the suffering of the victims. I ask for forgiveness for Germany's historical debt. I confess our lasting responsibility.”¹⁵⁹

“In this hour 80 years ago, the inferno broke over Wieluń, sparked by German race mania and the will to exterminate. (...) Wieluń was an indication, a terrorist attack by the German Luftwaffe and a forerunner of everything that should follow in the next six years. (...) Our responsibility does not go away. We know this. As German President I want to assure you: we will not forget. We want and we will remember. And we accept the responsibility that our history gives us. I bow to the victims of the raid on Wieluń. I bow to the Polish victims of German tyranny. And I ask for forgiveness”.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Rede des Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier bei der Gedenkfeier der Republik Polen zum 80. Jahrestag des Beginns des Zweiten Weltkriegs am 1. September 2019 in Warschau: „Als deutscher Bundespräsident gemeinsam mit der deutschen Bundeskanzlerin sagen wir heute allen Polinnen und Polen: Wir werden nicht vergessen. Wir vergessen die Wunden nicht, die Deutsche Polen zugefügt haben. Wir vergessen das Leiden der polnischen Familien ebenso wenig wie ihren Mut zum Widerstand. Wir werden niemals vergessen. (...) Es ist Polens Geist – es ist Euer Geist der Befreiung, der den Eisernen Vorhang zerrissen hat. Es ist Euer Geist der Versöhnung, der uns Deutschen den Neubeginn geschenkt hat. (...) Als deutscher Gast trete ich barfuß vor Sie auf diesen Platz. Ich blicke in Dankbarkeit auf den Freiheitskampf des polnischen Volkes. Ich verneige mich in Trauer vor dem Leid der Opfer. Ich bitte um Vergebung für Deutschlands historische Schuld. Ich bekenne mich zu unserer bleibenden Verantwortung“.

¹⁶⁰ Rede des Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier bei der Gedenkfeier zum 80. Jahrestag des Beginns des Zweiten Weltkrieges in der Stadt Wieluń am 1. September 2019: „In dieser Stunde vor 80 Jahren brach das Inferno über Wieluń herein, entfacht von deutschem Rassenwahn und Vernichtungswillen. (...) Wieluń war ein Fanal, ein Terrorangriff der deutschen Luftwaffe und ein Vorzeichen für alles, was in den kommenden sechs Jahren folgen sollte. (...) Unsere Verantwortung vergeht nicht. Das wissen wir. Als deutscher Bundespräsident will ich Ihnen versichern: Wir werden nicht vergessen. Wir wollen und wir werden uns erinnern. Und wir nehmen die Verantwortung an, die unsere Geschichte uns aufgibt. Ich verneige mich vor den Opfern des Überfalls auf Wieluń. Ich verneige mich vor den polnischen Opfern der deutschen Gewaltherrschaft. Und ich bitte um Vergebung“.

5.4. In summary, the post-war attitude of Polish public about the resettlement evolved over time.¹⁶¹

Initially, resentment or even hatred toward Germans prevailed, together with indifference to evil. In the first years following the war there were acts of pillage and even murder. Numerous German monuments and cemeteries were destroyed¹⁶², which showed the desire to annihilate all traces of any German presence on the territory granted to Poland. It all took place under conditions of war-induced chaos and a decline in morality.¹⁶³ In the mid 1950s, there was the first mass exodus of Polish citizens of German origin to the FRG. Between 1956 and 1989 more than a million people emigrated.

As an example, let us mention the way in which the German army treated the German legacy of the city of Breslau, which was transformed into a *Festung* in 1945 [fortress defended hopelessly until the last days of the war]:¹⁶⁴

In March [1945], the Germans introduce a new combat tactic, which they call *toten Räume* (dead zone). They forcibly evacuate, within moments, the residents of the suburbs and set fire to their tenement houses. They demolish churches and monuments. The Russians do not give up. (...)

¹⁶¹ See K. Ziemer (Hrsg.), *Versöhnung und Politik. Polnisch-deutsche Versöhnungsinitiativen der 1960er-Jahre und die Entspannungspolitik*, Bonn 2009; E. Dmitrów, *Niemcy i okupacja hitlerowska w oczach Polaków. Poglądy i opinie z lat 1945-1948*, Warszawa 1987.

¹⁶² A. Stachowiak, *Niemieckie cmentarze na Ziemiach Zachodnich jako miejsca niepamięci*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Etnograficzne 2015 (vol. 43/2), pp. 123–140.

¹⁶³ See M. Zaremba, *Wielka Trwoga. Polska 1944 – 1947. Ludowa reakcja na kryzys*, Kraków 2012; M. Grzebałkowska, *1945. Wojna i pokój*, Warszawa 2015; M. Łuszczyna, *Mała zbrodnia. Polskie obozy koncentracyjne*, Kraków 2017; K. Kuszyk, *Poniemieckie*, Wołowiec 2019; J. Pytlakowski, *Ich matki, nasi ojcowie. Niewygodna historia powojennej Polski*, Poznań 2020; M. Zybura, *Niemieckie dziedzictwo kulturowe w Polsce w relacjach polsko-niemieckich w kontekście Traktatu dobrosąsiedzkiego z 1991 r.*, in: *Akt dobrosąsiedzki. 30 lat Traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* (ed. J. Barcz, K. Ruchniewicz), Wrocław-Warszawa 2021, p. 185-196.

¹⁶⁴ M. Grzebałkowska (fn. 163), pp. 245-246.

Airplanes bring supplies to the city. In total, they bring 1,638 tons of supplies, mainly ammunition. When the city's main airport in Gandau is threatened, Gauleiter Hanke comes up with the idea of building a new one in the center of Breslau. He is supported by the next commander of the *Festung Breslau*, Hermann Niehoff. (...) Numerous buildings and offices were dynamited and cleared by the civilian population. Three thousand people, including children, will die during work on the new airport. (...) On May 2, Berlin capitulates. Commander Niehoff surrenders *Festung Breslau* four days later.

Until the transformation of 1989, unrestricted public debate about the resettlement of the German population was not possible in Poland, much like the stifled debate about the Poles who had lost their homeland as a result of flight or relocation from the Polish territories in the East. Public discourse was made difficult by the Polish regime, on the one hand, and by German legal positions on the other hand. In the 1960s new reflections were voiced, independent of the government, that sought out historical truths and addressed the pain caused by the loss of the homelands.

After 1989 there appeared an opening on both sides, a softening that was fed by earlier social initiatives. The dialogue that followed was productive and relations between both states and societies, despite huge historical burdens, entered a new phase.

In the Pomeranian village, Trzygłów/Trieglaff, the nest of the von Thadden family, since 2002 a bilingual inscription can be seen:¹⁶⁵

“Pax vobis. To the memory of the German inhabitants of Trieglaff, who lived here and were happy, with wishes of happiness for those who have their home here today.”

It brings to mind the words of Marion Countess Dönhoff:¹⁶⁶

¹⁶⁵ „*Pax vobis. Zur Erinnerung an viele Generationen deutscher Einwohner von Trieglaff, die hier lebten und glücklich waren, und mit guten Wünschen für die, die hier ihre Heimstatt fanden*“.

“It is possible that the highest degree of love is to love without possessing.”

We can hope that the post-war wounds have stopped hurting, even if the scars remain. A similar opinion can be expressed regarding post-war Polish-Russian¹⁶⁷ and Polish-Ukrainian¹⁶⁸ relations.

¹⁶⁶ Marion Gräfin Dönhoff, *Kindheit in Ostpreußen*, Berlin 1988, p. 221: „Ich kann mir (...) nicht vorstellen, daß der höchste Grad der Liebe zur Heimat dadurch dokumentiert wird, daß man sich in Haß verrennt gegen diejenigen, die sie in Besitz genommen haben, und daß man jene verleumdet, die einer Versöhnung zustimmen. (...) Vielleicht ist dies der höchste Grad der Liebe: zu lieben, ohne zu besitzen“.

¹⁶⁷ As to Polish-Russian relations, see the Common Proclamation of the Chairman of the Conference of the Episcopate of Poland, Józef Michalik, Archbishop of the Przemyśl Diocese, and Cyril, Head of the Russian Orthodox Church, Patriarch of Moscow and all Russia, to the Polish and Russian nations, Warsaw, 17 August 2012: “Reconciliation also presupposes a readiness to forgive the harm and injustice that have been suffered. We are obligated for such a readiness by the prayer, *Our Father (...) forgive us our sins as we forgive those who sin against us*. We appeal to our faithful to ask for the forgiveness of the wrongs and injustices and all the evil that we have done to each other. We are convinced that this is the first and most important step toward the restoration of the mutual trust, without which there cannot be any lasting human community or any full reconciliation. Forgiveness obviously does not mean forgetfulness, for memory constitutes a significant part of our identity. We also owe this memory to the victims of the past who were brutally murdered and gave their lives for their faith in God and their faithfulness to their earthly homeland.”

See also ECHR. *Janowiec and Others v. Russia* (Applications nos. 55508/07 and 29520/09), Judgments of 16 April 2012 (5th Section) and of 21 October 2013 (Grand Chamber); *The Katyń crime before the European Court of Human Rights. Documents submitted by the Government of the Republic of Poland in the case Janowiec and Others v. Russia*, Warszawa 2015; A. Lityński, *Ludobójstwo: operacja polska NKWD (1937–1938). Uchwała Biura Politycznego KC WKP(b) oraz rozkazy szefa NKWD ZSRR /Genocide: Polish operation of the NKVD (1937–1938). Politbureau CK WKP(b) Resolutions and the NKVD chief's commands/*, *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 19 (2013), p. 181-200.

¹⁶⁸ As to complicated Polish-Ukrainian relations, see *Wspólna rzymskokatolicko-greckokatolicka deklaracja w sprawie zbrodni wołyńskiej* (28 June 2013) /A joint Roman Catholic – Greek Catholic declaration on the Volyn crime/: “We know that a Christian judgment of the Volyn crime (1943) requires from us a clear condemnation and an apology (...). Today we want to pay homage to the innocent who were murdered, but also to apologize to God for the crimes that were committed and to appeal again to everyone, the Ukrainians and the Poles, to boldly open their minds and hearts to mutual forgiveness and reconciliation. (...) As the head of the Greek Catholic Church, I want to apologize to our Polish brothers for the crimes committed in 1943. In the name of the truth, we believe that

Chapter 6: Tracing a Line from Wrongdoing/Harm to Unlawfulness

This territorial change can play a vital role in the shaping of social life in central Europe - it can bring about a reversal in the great historical processes on its territories.

Stanisław Ossowski¹⁶⁹

If, from the individual point of view, the results of resettlements remain painful, it is still debatable if and to what extent the post-war decisions of the victorious powers, including the Potsdam Agreement, could have violated the international law in force at that moment. The general interest demanded not only punishing the perpetrators, but also making far reaching political decisions for the future. What could have been the reaction to the inscription “*Jedem das Seine*” (to each his own; *suum cuique*) displayed at the gate of

the attitude of these Poles who did harm to Ukrainians and answered violence with violence also requires an apology and a request for forgiveness. (...) As the head of the Episcopate of Poland, I ask my Ukrainian brothers for forgiveness. (...) Thinking about the future, we are aware that without our mutual forgiveness, our Church would not be credible in fulfilling its evangelical mission, and our nations will not have a perspective for cooperation and development either on religious or political grounds.” See also the *Proclamation of the Synod of Bishops of the Ukrainian Greek Catholic Church to the faithful and all the people of good will on the occasion of the 70th anniversary of the Wolyn tragedy* (“Gazeta Wyborcza”, 18 March 2013) and *The Letter on Reconciliation of the Polish and Ukrainian Bishops*, (“Gazeta Wyborcza”, 19 June 2005). See also G. Motyka, *Akcja „Wisła” ’47. Komunistyczna czystka etniczna*, Kraków 2023; K. Persak, *Akcja „Wisła” – próba kwalifikacji prawnej / Operation Vistula: An attempt at legal qualification*, “Studia Polityczne”, 2018, t. 46, nr 1, s. 24-54; J. Pisiuliński, *Akcja specjalna „Wisła”*, Rzeszów 2017; E. Misiło (ed.), *Akcja „Wisła”, Dokumenty*, Warszawa 1993 (second ed. Warszawa 2012); E. Misiło (ed.), *Repatriacja czy deportacja. Przesiedlenie Ukraińców z Polski do USSR 1944-1946*, t. 1 – Dokumenty 1944-1945, Warszawa 1996; t. 2, Dokumenty 1946, Warszawa 1999/ Operation Vistula was a codename for the 1947 forced resettlement of the Ukrainian minority from the south-eastern provinces of post-war Poland, to the Recovered Territories in the west of the country. The action was carried out by the Soviet-installed Polish communist authorities with the aim of removing material support and assistance to the Ukrainian Insurgent Army/.

¹⁶⁹ See fn. 25.

Buchenwald concentration camp? What would justice look like after Auschwitz?

It is true that not all crimes and not all international criminals were eventually punished. The military tribunal and the Nuremberg trials led gradually to the development of international criminal courts. Criminals today do not sleep easily, given that Auschwitz and Shoah did not constitute the last chapter in the history of crimes against humanity.

In Germany the view prevails that part of the decisions of the victorious powers (including the resettlement of Germans and the confiscation of their assets) were unlawful.¹⁷⁰ This was the position taken by the German Foreign Minister Klaus Kinkel in 1996,¹⁷¹ who, however, received a reply from the governments of the United States and Great Britain stating that the decisions of the Potsdam Conference “were soundly based in international law.”¹⁷² The view of

¹⁷⁰ J. Barcz, J.Abr. Frowein, *Gutachten zu Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen in Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg*, erstattet im Auftrag der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“, Bd. 65, Nr. 3 (2005), pp. 625-650; *Gutachten zur Rechtslage des im heutigen Polen entzogenen Privateigentums Deutscher*, erstellt im Auftrag des Deutschen Bundestages von Univ.-Prof. Dr. Eckart Klein, Potsdam, 15. Februar / 4. April 2005.

¹⁷¹ Das Auswärtige Amt. Mitteilung für die Presse, Nr. 1026/96 (19.02.1996); see also the statement of Klaus Kinkel in: „Stuttgarter Nachrichten“ (20 February 1996): „In Übereinstimmung mit der deutschen Völkerrechtswissenschaft haben alle früheren Bundesregierungen und auch die jetzige Regierung die Vertreibung der Deutschen nach Kriegsende immer als rechtswidrig verurteilt und die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 nicht als Rechtfertigung der Vertreibung angesehen“; *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe der PDS – Das Potsdamer Abkommen und die Haltung der Bundesregierung zu diesem Abkommen in den Verhandlungen mit der tschechischen Regierung*, Deutscher Bundestag. Drucksache 13/4439, 23 April 1996.

¹⁷² Text in: „Die Friedens-Warte“, 1997, No. 73, pp. 107–108. US Declaration: “The decisions made at Potsdam by the governments of the United States, United Kingdom, and the then-Soviet Union in July/August of 1945 were soundly based in international law. The Conference conclusions have been endorsed many times since in various multilateral and bilateral contexts. The Conference recognized that the transfer of the ethnic German population of

the German minister finds confirmation in many earlier and later official voices in the FRG. The criminal nature of the politics and actions of National Socialist Germany is acknowledged in those voices, although it is also claimed that it was not legally acceptable to address one unlawfulness with another unlawfulness.¹⁷³ The core of the controversy is whether in the latter case we can use the term unlawfulness.

6.1. In the international politics of the twentieth century, especially in the first half, resettlement of population constituted an instrument recognized by law.¹⁷⁴ It also took place on the basis of

Czechoslovakia had to be undertaken. Article XIII of the Conference Report called for this relocation to be 'orderly and humane'. The conclusions of the Potsdam Conference are historical fact, and the United States is confident that no country wishes to call them in question. It would be inappropriate for the United States to comment on any current bilateral discussions under way between the Czech Republic and Germany"; British Declaration: "The conclusions of the Potsdam Agreement were endorsed by the Governments of the UK, USA and the USSR at Potsdam in July/August 1945. As far as the United Kingdom is concerned, the conclusions were soundly based in international law. The Potsdam conference recognised that the transfer of the German population of Czechoslovakia had to be undertaken, and that it should be effected in an orderly and humane manner."

¹⁷³ Konzeption für die Arbeit der „Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung“ und Leitlinien für die geplante Dauerausstellung (29. August 2012): „Unrecht hat in der Geschichte oft zu neuem Unrecht geführt, doch schafft früheres Unrecht, auch wenn es noch so groß war, keine rechtliche oder moralische Legitimation für neues Unrecht. Das gilt auch und gerade für die Vertreibung der Deutschen im östlichen Europa nach 1945“ (p. 5); „Der Deutsche Bundestag teilt die Auffassung der Bundesregierung – wie auch aller früheren Bundesregierungen –, die die im Zusammenhang mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges erfolgte Vertreibung von Deutschen aus ihrer angestammten Heimat stets als großes Unrecht und als völkerrechtswidrig angesehen und auch so bezeichnet hat“, Deutscher Bundestag. Drucksache 13/10845 (27.05.1998), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – *Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn*, Plenarprotokoll 13/239 (29.05.1998); see also the reply of the Polish Sejm of 3 July 1998, „Monitor Polski“, 1998, No. 23.

¹⁷⁴ See *The human rights dimensions* (fn. 87); International Law Commission (Fifty-ninth session). *Third report on the expulsion of aliens by Mr. Maurice Kamto*, Special Rapporteur (A/CN.4/581, 19 April 2007): "99. In Europe, there were cases of collective expulsion dating back to the seventeenth century. (...) 101. Other than by the political protests of Governments whose nationals have been victims of these mass expulsions, such expulsions have not been contested on the basis of international law. The literature of the period saw

treaties signed in the context of the end of international conflicts, especially in connection with national minorities. These treaties envisioned forced resettlement¹⁷⁵ or contained the so-called option clause.¹⁷⁶ The criticism that sometimes followed was related not so

nothing but the exercise by the expelling States of the 'right to expel aliens' recognized by international law. (...) 102. In other words, the collective expulsion of aliens, even in time of peace, was not prohibited."

¹⁷⁵ For example Convention between Turkey and Greece Concerning the Exchange of Greek and Turkish Populations, Lausanne 30th January 1923: "Article 1. As from the 1st May, 1923, there shall take place a compulsory exchange of Turkish nationals of the Greek Orthodox religion established in Turkish territory, and of Greek nationals of the Moslem religion established in Greek territory. These persons shall not return to live in Turkey or Greece respectively without the authorisation of the Turkish Government or of the Greek Government respectively"; see also Treaty of Peace between the British Empire, France, Italy, Japan, Greece, Roumania and the Serb-Croat-Slovene State of the one part, and Turkey of the other part, signed at Lausanne, July 24, 1923 (Articles 32 and 142); see also L. Leontiadis, *Der griechisch-türkische Bevölkerungsaustausch*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“, Bd. 5 (1935), pp. 546-576; U. Özsü, *Nation-Building, International Law, and the Greek-Turkish Population Exchange*, „Leiden Journal of International Law“, 2011/4, pp. 823-847; M. Reinkowski, *Der lange Schatten von Lausanne*, „Neue Zürcher Zeitung“, 22. Juli 2023, p. 2.

¹⁷⁶ For example Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Bulgaria, Neuilly-sur-Seine, 27 November 1919: "Article 56. Bulgaria undertakes to place no obstacles in the way of the exercise of the right which persons may have under the present Treaty, or under the treaties concluded by the Allied and Associated Powers with Germany, Austria, Hungary, Russia or Turkey, or with any of the Allied and Associated Powers themselves, to choose whether or not they will recover Bulgarian nationality. Bulgaria undertakes to recognise such provisions as the Principal Allied and Associated Powers may consider opportune with respect to the reciprocal and voluntary emigration of persons belonging to racial minorities; Convention between Greece and Bulgaria Respecting Reciprocal Emigration, signed at Neuilly-sur-Seine, November 27th, 1919: "Article 1. The High Contracting Parties recognize the right of those of their subjects who belong to racial, religious or linguistic minorities to emigrate freely to their respective territories. (...) Article 4. The right of voluntary emigration belongs to every person over 18 years of age. It may be exercised during a period of two years from the date of constitution of the Mixed Commission provided for in Article 8, by means of a declaration before its representatives"; P.G. Danchin, E.A. Cole, *Protecting the Human Rights of Religious Minorities in Eastern Europe*, New York 2002: "From the Liberation to World War II, the Kingdom of Bulgaria was involved in four population exchanges, in the course of which members of non-Bulgarian ethnic minorities were evicted from Bulgaria and 'exchanged' for Bulgarians from other countries. All those exchanges were based on treaties and agreements involving Bulgarian citizens of Turkish, Greek, Romanian, and German origins" (p. 325).

much to the instruments of resettlements as to the manner in which they were carried out and their political effectiveness.¹⁷⁷ In the case of the so-called option clauses the voluntary choice depended on the pressure of circumstances.

The resettlement of population was a measure applied by National Socialist Germany, not only against the aliens on the occupied territories, but also against ethnic Germans in the context of the *Heim ins Reich* policy (return to the Reich) or of settling them in the occupied territories.



“After the campaign of 18 days [aggression against Poland, September 1939], the most generous resettlement operation (*Umsiedlungsaktion*) in world history began. All ethnic groups that had fulfilled their tasks

See also Agreement concluded at Munich between Germany, the United Kingdom, France and Italy, September 29, 1938: “(7) There will be a right of option into and out of the transferred territories, the option to be exercised within six months from the date of this agreement. A German-Czechoslovak commission shall determine the details of the option, consider ways of facilitating the transfer of population (*Austausch der Bevölkerung, les échanges de populations*) and settle questions of principle arising out of the said transfer.”

¹⁷⁷ On the forcible displacement of the population (about 3 millions) by the tsarist authorities in 1915 (*Бежанство*) see A. Prymaka-Oniszk, *Bieżeństwo 1915. Zapomniani uchodźcy*, Wołowiec 2016; P. Gatrell, *A Whole Empire Walking. Refugees in Russia during World War I*, Indiana 2005.

outside were called back to the homeland of their fathers by the Führer. You are now helping with the expansion and consolidation of the Greater German Reich".¹⁷⁸

For this purpose a special institution was created in 1939—*Deutsche Umsiedlungs-Treuhand GmbH* (with divisions in Poznań, Łódź, Gdańsk, Lublin, and Katowice). Examples of that policy (*Umsiedlung*) were, *inter alia*, the supplementary secret protocol to the Soviet-German Boundary and Friendship Treaty of September 28, 1939,¹⁷⁹ or the German-Italian Agreement of October 21, 1939,

¹⁷⁸ „Nach dem Feldzug der 18 Tage [Aggression gegen Polen, September 1939] begann die bisher großzügigste Umsiedlungsaktion der Weltgeschichte. Alle Volksgruppen, die draußen ihre Aufgaben erfüllt haben, rief der Führer zurück in die Heimat ihrer Väter. Sie helfen jetzt mit beim Ausbau und der Festigung des großdeutschen Reiches“, NS-Propagandaplakat zur Kolonisierung des „Warthegaues“ (1939/41), Bundesarchiv, R 49 Bild-0705.

¹⁷⁹ Deutsch-sowjetischer Grenz- und Freundschaftsvertrag vom 28. September 1939. Vertrauliches Protokoll: „Die Regierung der UdSSR wird den in ihren Interessengebieten ansässigen Reichsangehörigen und anderen Persönlichkeiten deutscher Abstammung, sofern sie den Wunsch haben, nach Deutschland oder in die deutschen Interessengebiete überzusiedeln, hierbei keine Schwierigkeiten in den Weg legen. Sie ist damit einverstanden, dass diese Übersiedlung von Beauftragten der Reichsregierung im Einvernehmen mit den zuständigen örtlichen Behörden durchgeführt wird und dass dabei die Vermögensrechte der Auswanderer gewahrt bleiben. Eine entsprechende Verpflichtung übernimmt die Deutsche Reichsregierung hinsichtlich der in ihren Interessengebieten ansässigen Personen ukrainischer oder weißrussischer Abstammung“. /Confidential Protocol. The Government of the U.S.S.R. shall place no obstacles in the way of Reich nationals and other persons of German descent residing in the territories under its jurisdiction, if they desire to migrate to Germany or to the territories under German jurisdiction. It agrees that such removals shall be carried out by agents of the Government of the Reich in cooperation with the competent local authorities and that the property rights of the emigrants shall be protected. A corresponding obligation is assumed by the Government of the German Reich in respect to the persons of Ukrainian or White Russian descent residing in the territories under its jurisdiction. Moscow, September 28, 1939./

See also Deutsch-Sowjetisches Abkommen über die Umsiedlung der deutschstämmigen Bevölkerung aus dem zur Interessenzzone der UdSSR und der ukrainischen und weissrussischen Bevölkerung aus dem zur Interessensphäre des Deutschen Reiches gehörenden Gebieten des früheren polnischen Staates (16. November 1939); Vereinbarung zwischen der Deutschen Reichsregierung und der Regierung der UdSSR über die Umsiedlung von Reichsdeutschen und Volksdeutschen aus den Gebieten der Lettischen und Estnischen Sozialistischen Sowjetrepubliken in das Deutsche Reich (10. Januar 1941); Vereinbarung zwischen der Deutschen Reichsregierung und der Regierung der UdSSR über die Umsiedlung der deutschen Reichsangehörigen und der Personen Deutscher Volkszugehörigkeit aus der

concerning Southern Tyrol.¹⁸⁰ The voluntary character of these resettlements was rather illusory.

Strangely enough, the memory of this operation by the German authorities concerning the German population is being suppressed by the accusation of the Great Powers for their decision to transfer the German population made in 1945 in Potsdam and often classified in Germany as a great crime of the 20th century.

In the post-war period there were numerous resettlements that affected other nations, for example, Hungarians, Slovaks, Rumanians, Serbs, Croats, and Poles.¹⁸¹ Although they had a partially voluntary character, they were in effect compulsory and would not have happened had German aggression not triggered the Second World War.

The right to self-determination (despite its vague character) could not be fully respected in 1945 because of the international legal responsibility of Germany for the war (the limited international legal protection of the aggressor). For the Great Powers it was clear that

Litauischen Sozialistischen Sowjetrepublik in das Deutsche Reich und die Umsiedlung der litauischen Staatsangehörigen und der Personen litauischer, russischer und belorussischer Volkszugehörigkeit aus dem Deutschen Reich (ehemaliges Memelgebiet und Suwalkigebiet) in die Litauische Sozialistische Sowjetrepublik (10. Januar 1941).

¹⁸⁰ See fn. 85, and *The human rights dimensions* (fn. 87), paras 44, 128-137; H. Hecker, *Die Umsiedlungsverträge des Deutschen Reiches während des Zweiten Weltkrieges*, Hamburg 1971; D.A. Loeber, *Diktierte Option. Die Umsiedlung der Deutsch-Balten aus Estland und Lettland 1939-1941*, Neumünster 1972; M. Leniger, *Nationalsozialistische „Volkstumsarbeit“ und Umsiedlungspolitik 1933-1945. Von der Minderheitenbetreuung zur Siedlerauslese*, Berlin 2006.

¹⁸¹ For example Treaty of Peace with Hungary (Paris, 10 February 1947), Article 1.4(e): “In the event of a bilateral agreement not being concluded between Hungary and Czechoslovakia concerning the transfer to Hungary of the population of the ceded area, Czechoslovakia guarantees them full human and civic rights. All the guarantees and prerogatives stipulated in the Czechoslovak-Hungarian Agreement of 27 February 1946 on the exchange of populations will be applicable to those who voluntarily leave the area ceded to Czechoslovakia.”

the Atlantic Charter of 1941 was not applicable in relation to the defeated Germany.¹⁸²

Under German political and legal doctrine, the Allied Powers, through their Potsdam decisions concerning the resettlement of the German population, violated the norm of international law of peremptory character (*ius cogens*). This seems to be a misunderstanding as the German doctrine refers to legal norms or concepts not in force at the time of the war. To this day there is no unambiguously and formally acknowledged list of peremptory norms, and certainly such a list did not exist in 1945. The German doctrine is thus founded on imprecise concepts which were not in force at the end of the war and which are treated instrumentally for political purposes.

6.2. To examine the legality of the resettlements, we need to analyse the most important international legal regulations, including the norms that were in force at the end of World War II.

It is necessary to note that the legal regulation that was created after the end of the war was not applicable to the Potsdam decisions. A brief overview of it is presented here to show the range of the specific regulations, which do not reflect a codification of the customary law. In the documents presented below there appear various terms (for example, deportation, resettlement, expulsion), whose definitions were often ambiguous. Their application in political and legal practice is not the same. For example, the norms of humanitarian law, which pertain to the displacement of civilians, can be divided into three categories relating to three different situations: an occupied territory, an international armed conflict and a non-international armed conflict.¹⁸³

¹⁸² See also Article 107 UN Charter.

¹⁸³ V. Chetail, *The Transfer and Deportation of Civilians*, in: A. Clapham, P. Gaeta, M. Sassoli (eds), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, Oxford 2015, pp. 1185-1213; id., *Is*

6.2.1. The first group of norms relate to the international law of military conflicts (humanitarian law). They are obligatory in times of armed conflict, apply to the states that are engaged in such conflict and presuppose their international legal responsibility for actions violating norms relating to the protection of combatants, prisoners of war, and civilians. States are obligated to set up national legal norms indispensable for punishing perpetrators of violating humanitarian law.¹⁸⁴

In the pre-1939 international legal norms there was no ban on forcible resettlement of population. It does not appear in the Hague Convention IV of 1907, including the attached Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land.

In the post-war Geneva Conventions of 12 August 1949, there is a differentiation between deportation, transfer, evacuation and displacement. Those terms relate to various situations.

The most important of them is Article 49 of the Geneva Convention IV relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, which concerns the forcible displacement of people in times of occupation.¹⁸⁵ This article provides:

There Any Blood on My Hands? Deportation as a Crime of International Law, "Leiden Journal of International Law", Vol. 29 (2016), pp. 917-943.

¹⁸⁴ Geneva Convention IV, Article 146.

¹⁸⁵ Commentaire du Comité international de la Croix Rouge (1958): « la Conférence diplomatique a préféré ne pas interdire de manière absolue toute espèce de transferts, certains de ceux-ci lui paraissant pouvoir, jusqu'à un certain point, rencontrer l'adhésion de ceux qui en sont l'objet. Elle pensait notamment au cas de personnes protégées qui, en raison de leur appartenance à des minorités ethniques ou politiques, auraient fait l'objet de mesures discriminatoires ou de persécutions et qui souhaiteraient pour cette raison quitter le pays. C'est pour tenir compte de ce désir légitime que la Conférence a décidé d'autoriser implicitement les transferts volontaires, prohibant seulement les transferts 'forcés'. »

“Individual or mass forcible transfers, as well as deportations of protected persons from occupied territory to the territory of the Occupying Power or to that of any other country, occupied or not, are prohibited, regardless of their motive. Nevertheless, the Occupying Power may undertake total or partial evacuation of a given area if the security of the population or imperative military reasons so demand. Such evacuations may not involve the displacement of protected persons outside the bounds of the occupied territory except when for material reasons it is impossible to avoid such displacement. Persons thus evacuated shall be transferred back to their homes as soon as hostilities in the area in question have ceased. (...) The Occupying Power shall not deport or transfer parts of its own civilian population into the territory it occupies.”

The Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, states in Article 85(4):

“In addition to the grave breaches defined in the preceding paragraphs and in the Conventions, the following shall be regarded as grave breaches of this Protocol, when committed wilfully and in violation of the Conventions or the Protocol: (a) the transfer by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory, in violation of Article 49 of the Fourth Convention.”

The Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977, provides:

“Article 17.1. The displacement¹⁸⁶ of the civilian population shall not be ordered for reasons related to the conflict unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand. Should such displacements have to be carried out all possible measures shall be taken on order that the civilian population may be received under satisfactory conditions of shelter, hygiene, health, safety and nutrition.

¹⁸⁶ The notions of transfer and deportation referred to in Article 49(1) GC IV are encapsulated in Article 17(1) within the generic term of ‘displacement’.

2. Civilians shall not be compelled to leave their own territory for reasons connected with the conflict.” Article 17 is similar to Article 49 of the GC IV, although its content is more restrictive.

6.2.2. The following group of norms concerns international criminal law, especially the statutes of the international criminal courts. The development of these regulations is marked by the Nuremberg Trials after the end of the Second World War and by the conflict in the former Yugoslavia in the 1990s.

Those norms define, with a greater or lesser degree of precision, individual crimes and relate to the international criminal responsibility of individuals. The scope of their application was initially limited to the period of armed conflict; however, in relation to crimes against humanity, it was expanded beyond that period.

In accordance with Article VI of the Charter of the International Military Tribunal (IMT) of 8 August 1945, the Tribunal “shall have the power to try and punish persons who, acting in the interests of the European Axis countries whether as individuals or as members of organizations, committed any of the following crimes: (...) (b) war crimes: namely, (...) deportation to slave labour or for any other purpose of civilian population of or in occupied territory, (...) (c) crimes against humanity: namely, (...) deportation, and other inhumane acts committed against any civilian population, before or during the war.”¹⁸⁷

The IMT Charter related to individual criminal responsibility for crimes of war or crimes against humanity, and most certainly did not relate to the Potsdam decisions concerning the resettlement of the German population.

The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948) does not identify the forced resettlement of

¹⁸⁷ In this sense *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nuremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal*, 1950.

population with genocide.¹⁸⁸ In the doctrine and public commentaries the so-called ethnic cleansing is sometimes mentioned. Ethnic cleansing, however, is not a legal term¹⁸⁹ and could be understood as genocide only if it was committed with a special intention (*dolus specialis*) – “with the intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such.” The phrase “as such” is of fundamental importance for the definition.¹⁹⁰ The resettlement of the German population does not fulfil the above-mentioned criteria.

¹⁸⁸ “Article 2. In the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: (a) Killing members of the group; (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (d) Imposing measures intended to prevent births within the group; (e) Forcibly transferring children of the group to another group.”

¹⁸⁹ International Criminal Court for the former Yugoslavia (ICTY). In Trial Chamber II. *Prosecutor v. Milomir Stakić* (Case No. IT-97-24-T), Judgement of 31 July 2003: “It does not suffice to deport a group or a part of a group. A clear distinction must be drawn between physical destruction and mere dissolution of a group. The expulsion of a group or part of a group does not in itself suffice for genocide” (para. 519). See also ICTY. In the Trial Chamber. *Prosecutor v. Radovan Karadžić* (Case No. IT-95-5/18-T), Judgement of 24 March 2016: „553. (...) Forcible transfer alone would not suffice to demonstrate the intent to ‘destroy’ a group but it is a relevant consideration as part of the Chamber’s overall factual assessment.”

¹⁹⁰ International Court of Justice (ICJ). *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007: “190. The term ‘ethnic cleansing’ (...) is in practice used (...) to mean ‘rendering an area ethnically homogeneous by using force or intimidation to remove persons of given groups from the area’ (...). It does not appear in the Genocide Convention; indeed, a proposal during the drafting of the Convention to include in the definition ‘measures intended to oblige members of a group to abandon their homes in order to escape the threat of subsequent ill-treatment’ was not accepted (A/C.6/234). (...) Neither the intent, as a matter of policy, to render an area ‘ethnically homogeneous’, nor the operations that may be carried out to implement such policy, can as such be designated as genocide. (...) This is not to say that acts described as ‘ethnic cleansing’ may never constitute genocide. (...) In other words, whether a particular operation described as ‘ethnic cleansing’ amounts to genocide depends on the presence or absence of acts listed in Article II of the Genocide Convention, and of the intent to destroy the group as such. In fact, in the context of the Convention, the term ‘ethnic cleansing’ has no legal significance of its own. That said, it is clear that acts of ‘ethnic cleansing’ may occur in parallel to acts prohibited by Article II of

The International Criminal Court for the former Yugoslavia (1993), has the jurisdiction to prosecute and punish individuals for “unlawful deportation or transfer” of civilians during international or non-international armed conflict.¹⁹¹ The situation in the case of the International Criminal Court for Rwanda is similar, but with one difference, however, namely that its jurisdiction is not limited to the time of armed conflict, and the act of deportation outside of this period can also be prosecuted (as a crime against humanity).¹⁹² Deportation as a crime against humanity must be part of a widespread or systematic attack.

The Statute of the International Criminal Court (ICC) provides:¹⁹³

“Article 7.1 For the purpose of this Statute, ‘crime against humanity’ means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population,

the Convention, and may be significant as indicative of the presence of a specific intent (*dolus specialis*) inspiring those acts.” See also European Court of Human Rights. *Jorgić v. Germany* (No. 74613/01), Judgment of 12 July 2007, para. 45.

¹⁹¹ Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (1993): “Article 2. The International Tribunal shall have the power to prosecute persons committing or ordering to be committed grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention: (...) (g) unlawful deportation or transfer or unlawful confinement of a civilian. (...) Article 5. Crimes against humanity. The International Tribunal shall have the power to prosecute persons responsible for the following crimes when committed in armed conflict, whether international or internal in character, and directed against any civilian population: (...) d) deportation.”

¹⁹² Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (1994): “Article 3. Crimes against Humanity. The International Tribunal for Rwanda shall have the power to prosecute persons responsible for the following crimes when committed as part of a widespread or systematic attack against any civilian population on national, political, ethnic, racial or religious grounds: (...) (d) Deportation.”

¹⁹³ *The Elements of Crimes*. Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First session, New York, 3-10 September 2002, Article 7(1)(d). Crime against humanity of deportation or forcible transfer of population (p. 6).

with knowledge of the attack: (...) (d) Deportation or forcible transfer of population; (...) 2. For the purpose of paragraph 1: (...) (d) 'Deportation or forcible transfer of population' means forced displacement of the persons concerned by expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law."

No differentiation seems to be made here between a period of armed conflict and a time of peace. The term "forcibly" is not restricted to physical force, but may include threat of force or coercion, such as that caused by fear of violence, duress, detention, psychological oppression or abuse of power against such person or persons or another person, or by taking advantage of a coercive environment. "Deported or forcibly transferred" is interchangeable with "forcibly displaced."

In accordance with the Statute of the ICC:¹⁹⁴

"Article 8.2. For the purpose of this statute, 'war crimes' means: (a) Grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention: (...) (vii) Unlawful deportation or transfer or unlawful confinement; (...) (b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law, namely, any of the following acts: (...) (viii) The transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its

¹⁹⁴ *The Elements of Crimes* (fn. 193): "Article 8(2)(a)(vii)-1. War crime of unlawful deportation and transfer. Elements. 1. The perpetrator deported or transferred one or more persons to another State or to another location; 2. Such person or persons were protected under one or more of the Geneva Conventions of 1949; 3. The perpetrator was aware of the factual circumstances that established that protected status; 4. The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict; 5. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict"; "Article 8(2)(e)(viii). War crime of displacing civilians. Elements. 1. The perpetrator ordered a displacement of a civilian population; 2. Such order was not justified by the security of the civilians involved or by military necessity; 3. The perpetrator was in a position to effect such displacement by giving such order; 4. The conduct took place in the context of and was associated with an armed conflict not of an international character; 5. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict".

own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory. (...) (e)(viii) Ordering the displacement of the civilian population for reasons related to the conflict unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand.”

The non-legally binding Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind (1996) qualifies “Arbitrary deportation or forcible transfer of population” as a war crime, whereas “unlawful deportation or transfer” as a crime against humanity if it is committed on a large scale and in a systematic manner.¹⁹⁵

The special UN commission dealing with the problem of resettlement of population terminated its task in 1997 with a report and a non-legally binding declaration that bans unlawful population transfers.¹⁹⁶

¹⁹⁵ International Law Commission. *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind*, 1996: “Article 18. A crime against humanity means any of the following acts, when committed in a systematic manner or on a large scale and instigated or directed by a Government or by any organization or group: (...) (g) arbitrary deportation or forcible transfer of population.” Article 20: “Any of the following war crimes constitutes a crime against the peace and security of mankind when committed in a systematic manner or on a large scale: (a) any of the following acts committed in violation of international humanitarian law: (...) (vii) unlawful deportation or transfer of unlawful confinement of protected persons. (...) (c) any of the following acts committed wilfully in violation of international humanitarian law: (i) the transfer by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies.”

¹⁹⁶ *Draft Declaration on Population Transfer and the Implantation of Settlers* (E/CN.4/Sub.2/1997/23, 27 June 1997) – originally published as *Human rights and population transfer* [final report of the Special Rapporteur, Mr. Aun al-Khasawneh, Annex II] and welcomed by the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, in *Freedom of Movement and Population Transfer*, 1997/29, 28 August 1997: “Article 3. Unlawful population transfers entail a practice or policy having the purpose or effect of moving persons into or out of an area, either within or across an international border, or within, into or out of an occupied territory, without the free and informed consent of the transferred population and any receiving population. (...) Article 4.3. The displacement of the population or parts thereof shall not be ordered, induced or carried out unless their safety or imperative military reasons so demand. All persons thus displaced shall be allowed to return to their homes, lands, or places of origin immediately upon cessation of the conditions which made their displacement imperative. (...) Article 6. Practices and policies

In the norms of humanitarian law and international criminal law the most frequently used terms are “deportation” and “transfer,” and, where needed, “evacuation,” and “displacement.” According to some opinions, the difference between deportation and transfer seems to be based on whether they are carried out within the territory of a state or whether they have a trans-border character.¹⁹⁷ This view is not unchanging and tends to be questioned.¹⁹⁸ Both acts

having the purpose or effect of changing the demographic composition of the region in which a national, ethnic, linguistic, or other minority or an indigenous population is residing, whether by deportation, displacement, and/or the implantation of settlers, or a combination thereof, are unlawful. Article 7. Population transfers or exchanges of population cannot be legalized by international agreement when they violate fundamental human rights norms or peremptory norms of international law. (...) Article 9. The above practices of population transfer constitute internationally wrongful acts giving rise to State responsibility and to individual criminal liability.”

¹⁹⁷ ICTY. Trial Chamber. *Prosecutor v. Radislav Krstić* (No. IT-98-33-T), Judgment of 2 August 2001: “521. Both deportation and forcible transfer relate to the involuntary and unlawful evacuation of individuals from the territory in which they reside. Yet, the two are not synonymous in customary international law. Deportation presumes transfer beyond State borders, whereas forcible transfer relates to displacements within a State.”

¹⁹⁸ ICTY. Trial Chamber II. *Prosecutor v. Milomir Stakić* (fn. 189): “679. For the purposes of the present case, the Trial Chamber finds that Article 5(d) of the Statute must be read to encompass forced population displacements both across internationally recognised borders and *de facto* boundaries, such as constantly changing frontlines, which are not internationally recognized. The crime of deportation in this context is therefore to be defined as the forced displacement of persons by expulsion or other coercive acts for reasons not permitted under international law, from an area in which they are lawfully present to an area under the control of another party.”; ICTY. Trial Chamber II. *Prosecutor v. Dragan Nikolić* (No. IT-94-2-S), Judgement of 18 December 2003, para. 109 (footnote): “The Trial Chamber (...) notes that forcible transfer is an equivalent term to forcible displacements, forcible transfer and deportations as discussed in *Krnjelac* Appeal Judgement, paras 217-223, *Stakić* Trial Judgement, paras 671-684 and *Krstić* Trial Judgement, paras 520-523”; ICTY. *Prosecutor v. Milomir Stakić* (No. IT-97-24-A), Judgement of the Appeals Chamber, 22 March 2006: “278. The Appeals Chamber is of the view that the *actus reus* of deportation is the forced displacement of persons by expulsion or other forms of coercion from the area in which they are lawfully present, across a *de jure* state border or, in certain circumstances, a *de facto* border, without grounds permitted under international law. (...) 295. The 1991 precursor to the 1996 ILC Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, predating the acts alleged as deportation in this case, states that ‘[d]eportation, already included in the 1954 [D]raft Code, implies expulsion from the national territory, whereas the forcible transfer of population could occur wholly within the frontiers of one and the same

can have a permanent or temporary character in contrast to evacuation, for example, which has a temporary and humanitarian character.¹⁹⁹

The definition of deportation as a war crime or, sometimes, as a crime against humanity is explained by the gradually developing intention to broaden the protection of the population against the actions of its own state, independently of an international armed conflict.²⁰⁰ In the initial phase of the post-war international regulations, the term of crime against humanity was limited to the period of armed conflict. The statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (1994), and then the ICC statute (1998) broadened the scope of the concept of deportation or transfer to situations outside of armed conflicts.

State'. (...) 300. (...) The Appeals Chamber also accepts that under certain circumstances displacement across a *de facto* border may be sufficient to amount to deportation."

See also *Prosecutor v. Milomir Stakić*, 2006 – Partly Dissenting Opinion of Judge Shahabuddeen: "72. I reach three conclusions. First, it is not entirely correct to say, as the Appeals Chamber says, that, under customary international law, 'the crime of deportation requires the displacement of individuals across a border'; under customary international law, the concept of deportation can apply in relation to the crossing of a front line even if the front line is not a border. Second, even if existing materials always used the term 'deportation' in relation to the crossing of a border, the term was reasonably capable of applying in relation to the crossing of a front line, inclusive of a constantly changing front line. Third, even if customary international law rigidly confined the use of the term 'deportation' to the crossing of a border, it still recognized the crossing of a front line as a crime and it was open to the Security Council to provide in the Statute for the prosecution of this crime as a 'deportation'."

¹⁹⁹ *Prosecutor v. Milomir Stakić*, 2006 (fn. 198): "306. Article 49 of Geneva Convention IV itself, the underlying instrument prohibiting deportation regardless of the motive behind the act, contains no suggestion that deportation requires an intent that the deportees should not return. The Appeals Chamber (...) finds that the Commentary to Article 49 in particular is primarily an attempt to distinguish 'evacuation', a form of removal permitted by the Convention which is by definition provisional, from the crimes of deportation and forcible transfer. 307. The Appeals Chamber therefore chooses to follow the text of Article 49 and concludes that deportation does not require an intent that the deportees should not return."

²⁰⁰ *Prosecutor v. Milomir Stakić*, 2006 (fn. 198): "289. (...) [D]eportation as a crime against humanity developed out of deportation as a war crime – as a way of extending the scope of the crime's protection to civilians of the same nationality as the perpetrator."

6.2.3. The last group of norms that are relevant to our discussion concerns the international protection of human rights. If the norms of humanitarian law are applicable to the situation of an armed conflict, it is important to remember that the protection of human rights is first of all foreseen as applying in times of peace, and its application in a time of armed conflict is seen only as supplementary and situational. Those norms are centred on the term “expulsion.” According to Article 9 of the Universal Declaration of Human Rights (1948) “No one shall be subject to arbitrary arrest, detention or exile.”

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CPRH) of 1950 initially limited the issue to the question of deprivation of freedom.²⁰¹ The problems connected with expulsion appeared only in 1963 in the Protocol n° 4 to this Convention.

Article 3 of the Protocol stipulates:

“1. No one may be expelled from the territory of which he is a citizen, either individually or in the framework of a collective expulsion. 2. No one may be deprived of the right to enter the territory of a state of which he is a citizen.”

In turn, Article 4 states:

“Collective expulsion of aliens is forbidden.”

Protocol n° 7 establishes additional procedural guarantees. They deal only with the expulsion of aliens legally residing in a state and envisage restrictions of certain guarantees in cases that are justified

²⁰¹ “Article 5.1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law: (...) f) the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition.”

by considerations of public order or national security.²⁰² Let us also note the exceptions included in Article 15 of the CPHR.²⁰³

Two other regional conventions (American and African), relating to the protection of human rights, are basically modelled on the CPHR.²⁰⁴

²⁰² Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1984): „Article 1.1. An alien lawfully resident in the territory of a State shall not be expelled therefrom except in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall be allowed: a) to submit reasons against his expulsion, b) to have his case reviewed, and c) to be represented for these purposes before the competent authority or a person or persons designated by that authority. 2. An alien may be expelled before the exercise of his rights under paragraph 1.a, b and c of this article, when such expulsion is necessary in the interests of public order or is grounded on reasons of national security.”

²⁰³ Article 15: „1. In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law. 2. No derogation from Article 2, except in respect of deaths resulting from lawful acts of war, or from Articles 3, 4 (paragraph 1) and 7 shall be made under this provision.” See also Article 4 International Covenant on Civil and Political Rights (1966) and Article 27 American Convention on Human Rights (1969).

²⁰⁴ American Convention on Human Rights (1969): “Article 22.5. No one can be expelled from the territory of the state of which he is a national or be deprived of the right to enter it. 6. An alien lawfully in the territory of a State Party to this Convention may be expelled from it only pursuant to a decision reached in accordance with law. (...) 9. The collective expulsion of aliens is prohibited.”

African Charter on Human and Peoples' Rights (1981): “Article 12.4. A non-national legally admitted in a territory of a State Party to the present Charter, may only be expelled from it by virtue of a decision taken in accordance with the law. 5. The mass expulsion of non-nationals shall be prohibited. Mass expulsion shall be that which is aimed at national, racial, ethnic or religious groups.”

See also African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention – 2009): “Article 3.1. States Parties (...) shall: (a) Refrain from, prohibit and prevent arbitrary displacement of populations; (...) Article 4. Obligations of States Parties relating to Protection from Internal Displacement. (...) 4. All persons have a right to be protected against arbitrary displacement. The prohibited categories of arbitrary displacement include but are not limited to: a) Displacement based on policies of racial discrimination or other similar practices aimed at/or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the population; b) Individual or mass displacement of civilians in situations of armed conflict, unless the security of the civilians

The International Covenant on Civil and Political Rights (1966) declares in Article 13:²⁰⁵

“An alien lawfully in the territory of a State Party to the present Covenant may be expelled therefrom only in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall, except where compelling reasons of national security otherwise require, be allowed to submit the reasons against his expulsion and to have his case reviewed by, and be represented for the purpose before, the competent authority or a person or persons especially designated by competent authority.”

This Covenant refers only to aliens lawfully staying in the territory of a state; it does not mention collective expulsion, however the reference to cases individually reviewed lead us to think that such an expulsion would be prohibited.

The Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaims:

involved or imperative military reasons so demand, in accordance with international humanitarian law; c) Displacement intentionally used as a method of warfare or due to other violations of international humanitarian law in situations of armed conflict; d) Displacement caused by generalized violence or violations of human rights; e) Displacement as a result of harmful practices; f) Forced evacuations in cases of natural or human made disasters or other causes if the evacuations are not required by the safety and health of those affected; g) Displacement used as a collective punishment; h) Displacement caused by any act, event, factor, or phenomenon of comparable gravity to all of the above and which is not justified under international law, including human rights and international humanitarian law. (...) Article 10.1. States Parties, as much as possible, shall prevent displacement caused by projects carried out by public or private actors.”

League of Arab States. Arab Charter on Human Rights, May 22, 2004: “Article 27.1. No one may be arbitrarily or unlawfully prevented from leaving any country, including his own, nor prohibited from residing, or compelled to reside, in any part of that country. 2. No one may be exiled from his country or prohibited from returning thereto.”

²⁰⁵ See also “Article 12.1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence. 2. Everyone shall be free to leave any country, including his own. 3. The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant. 4. No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.”

“Article 19. Protection in the event of removal, expulsion or extradition. 1. Collective expulsions are prohibited. 2. No one may be removed, expelled or extradited to a state where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment.”

This Charter takes its inspiration from Protocol n° 4 of the CPHR, though it is limited to aliens coming from outside of the European Union territory.

The norms concerning the protection of human rights apply to times of peace and are centred on the term “expulsion.” In these regulations there is no mention of forcible means (of deportation or transfer), which is characteristic of humanitarian law and periods of armed conflict.

The terms “deportation” and “expulsion” are sometimes used interchangeably, but they are separate concepts in a legal sense.²⁰⁶ Use of expulsion results from the territorial and personal competence of a state. Expulsion is not a punishment, but a unilateral administrative (or possibly a judicial) act, ordering an alien to leave the territory of a state under threat of the use of force (defined sometimes as deportation) in the case of refusal to obey an order.²⁰⁷ It applies to individuals who – having arrived on the territory of a state in a lawful or unlawful manner – have violated the law, and constitute a threat to the public interest, public order or the security

²⁰⁶ ILC (Fifty-eighth session). *Expulsion of aliens. Memorandum by the Secretariat* (A/CN.4/565, 10 July 2006), paras 91-92, 179-184.

²⁰⁷ ILC. *Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries*– 2014: “Article 2. For the purposes of the present draft articles: (a) ‘expulsion’ means a formal act, or conduct consisting of an action or omission, attributable to a State, by which an alien is compelled to leave the territory of that State; it does not include extradition to another State, surrender to an international criminal court or tribunal, or the non-admission of an alien, other than a refugee, to a State; (b) ‘alien’ means an individual who does not have the nationality of the State in whose territory that individual is present.”

of a state.²⁰⁸ In this context, the expulsion of an alien is a legal act providing certain conditions are fulfilled.²⁰⁹

Let us observe that while the question of expulsion is regulated by the norms protecting human rights, the norms of humanitarian law are silent on the issue of expulsion of aliens in times of armed conflict.²¹⁰ As far as collective expulsion is concerned (without

²⁰⁸ International Law Association. *Declaration of Principles of International Law on Mass Expulsion*, 62nd Conference of the ILA, Seoul, 24-30 August 1986, Conference Report 1986: "<expulsion> in the context of the present Declaration may be defined as an act, or failure to act, by a State with the intended effect of forcing the departure of persons, against their will from its territory for reason of race, nationality, membership of a particular social group or political opinion.(...) <a failure to act> may include situations in which authorities of a State tolerate, or even aid and abet, acts by its citizens with the intended effect of driving groups or categories of persons out of the territory of that State, or where the authorities create a climate of fear resulting in panic flight, fail to assure protection to those persons or obstruct their subsequent return." See also *Memorandum* (fn. 206), paras 68-73 (constructive expulsion).

²⁰⁹ *Draft articles on the expulsion of aliens* (fn. 207): "Article 3. A State has the right to expel an alien from its territory. Expulsion shall be in accordance with the present draft articles, without prejudice to other applicable rules of international law, in particular those relating to human rights." "Article 4. An alien may be expelled only in pursuance of a decision reached in accordance with law." Commentary: "(1) Draft article 4 sets out a fundamental condition to which a State's exercise of its right to expel aliens from its territory is subject. That condition is the adoption of an expulsion decision by the expelling State in accordance with law. (2) The requirement that an expulsion decision must be made in accordance with law has, first of all, the effect of prohibiting a State from engaging in conduct intended to compel an alien to leave its territory without notifying the alien of a decision in that regard. The prohibition of any form of disguised expulsion is contained in draft article 10, paragraph 1."

²¹⁰ *Memorandum* (fn. 206). "94. International humanitarian law (...) does not appear to explicitly govern the expulsion of an alien by a State from its territory in time of international or non-international armed conflict. (...) 95. The Fourth Geneva Convention (...) addresses the *voluntary* departure of aliens who find themselves in the territory of a State which is a party to the conflict under Article 35. This provision does not address the compulsory departure or the expulsion of aliens by a State from its territory during such a conflict. The commentary to the Fourth Geneva Convention prepared by the International Committee of the Red Cross clearly indicates that Article 35 is concerned only with the voluntary departure of aliens and that the right of a State to expel an alien from its territory is retained notwithstanding the prohibition of forced repatriation. (...) 96. The Fourth Geneva Convention addresses the *compulsory* departure of aliens from the territory of a State as

reviewing individual cases)²¹¹ the Draft Articles of the International Law Commission (ILC) on the expulsion of aliens prohibits such expulsion outside of armed conflict,²¹² although it is less unambiguous in times of armed conflict.²¹³ From the practice of

a result of transfer, repatriation or extradition under Article 45. However, this provision does not deal with the compulsory departure of aliens by means of expulsion. The commentary to Article 45 clearly indicates that the right of a State to expel individual aliens from its territory for reasons relating to national security is retained.”

²¹¹ *Memorandum* (fn. 206): “985. The terms ‘collective expulsion’ and ‘mass expulsion’ are sometimes used interchangeably. (...) In the first case, the expulsion of even a relatively small number of aliens may violate the prohibition of collective expulsion if the expulsion of each alien is not considered on an individual case-by-case basis. (...) In the second case, the expulsion of a large number of persons may constitute a violation of the prohibition of mass expulsion. (...) The quantitative character of the expulsion of a large number of aliens appears to be the essential element of the notion of *mass* expulsion (as opposed to *collective* expulsion). (...) 990. [T]he collective expulsion of a group of aliens does not take into account the consequences of the presence, the grounds and other factors affecting the expulsion, the procedural requirements for the expulsion or the rules relating to the implementation of the expulsion decision with respect to a single one of these aliens. (...) The implementation of the decision is carried out with respect to the group of aliens as a whole. (...) 994. [T]he mass expulsion may be viewed as constituting an excessive violation of the prohibition of collective expulsion.”

²¹² *Draft articles on the expulsion of aliens* (fn. 207): “Article 9. Prohibition of collective expulsion. 1. For the purposes of the present draft article, collective expulsion means expulsion of aliens, as a group. 2. The collective expulsion of aliens is prohibited. 3. A State may expel concomitantly the members of a group of aliens, provided that the expulsion takes place after and on the basis of an assessment of the particular case of each individual member of the group in accordance with the present draft articles.”

²¹³ *Draft articles on the expulsion of aliens* (fn. 207): “Article 9.4. The present draft article is without prejudice to the rules of international law applicable to the expulsion of aliens in the event of an armed conflict involving the expelling State.” Commentary: “(5) Paragraph 4 of draft article 9 is a ‘without prejudice’ clause referring to situations of armed conflict. This clause, which relates in general terms to the rules of international law applicable to the expulsion of aliens in the event of an armed conflict involving the expelling State aims to avoid any incompatibility between the rights and obligations of the State set out in the present draft articles and those under international humanitarian law.”

Memorandum (fn. 206): “951. (...) A State may be entitled to expel all enemy aliens in the context of an armed conflict under international law even though this may result in the expulsion of a large number of individuals. (...) 1020. A State has the right to expel all enemy aliens who are nationals of an opposing State during an armed conflict. This right is an exception to the prohibition of mass expulsion. However, the expulsion of individual enemy aliens must comply with the relevant principles of international humanitarian law and

states and international jurisprudence it follows that collective expulsion of aliens in times of armed conflict is legal.²¹⁴ Such an expulsion, however, is not equivalent to deportation or transfer.

6.3. From the historical perspective of international practice we can observe that forced migrations are the result of unilateral decisions of states, of treaties, or of collective sanctions.

In light of the norms of international law presented above we see a tendency to limit the freedom of states in this matter. These norms aim at preventing deportations or transfers and expulsion of persons (including collective expulsions) as means of persecution or discriminatory treatment, especially in times of armed conflict.²¹⁵

The discussed issues are regulated by the norms of humanitarian law, international criminal law and in treaties protecting human

international human rights law which are applicable in time of armed conflict to the extent possible under these exceptional circumstances.”

²¹⁴ Eritrea-Ethiopia Claims Commission. *Civilians Claims between The State of Eritrea and The Federal Democratic Republic of Ethiopia. Eritrea's Claims 15, 16, 23 & 27–32*, Partial Award, The Hague, December 17, 2004: “79. Eritrea alleged that Ethiopia violated international law by engaging in a mass expulsion of Ethiopian nationals of Eritrean origin, contending that Ethiopia’s actions amounted to ‘ethnic cleansing’. (...) Ethiopia maintained that it expelled to Eritrea only persons of Eritrean nationality, and that international humanitarian law recognizes the right of a belligerent to require nationals of the enemy State to return to the State of their nationality. (...) 81. International humanitarian law gives belligerents broad powers to expel nationals of the enemy State from their territory during a conflict. 82. (...) Ethiopia could lawfully expel these persons as nationals of an enemy belligerent, although it was bound to ensure them the protections required by Geneva Convention IV and other applicable international humanitarian law. Eritrea’s claim that this group was unlawfully expelled is rejected.”

²¹⁵ G. Acquaviva, *Forced Displacement and International Crimes*, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, June 2011, p. 25: “Acts of forced displacement, whether in international armed conflict, in civil wars, or even in peace time (if the other requirements for crimes against humanity are met) amount to international crimes. Even the difference established by the ICTY between deportation and forcible transfer – should it be accepted by other tribunals in the future – does not change the basic point that all of these acts are criminal, and that forcibly transferring people within a country is as serious as deporting them across a State border.”

rights, but the scope of these regulations is not identical and these norms are not retroactive. They don't have the character of customary law and relating them to the Potsdam decisions of the Allied powers seems to be misguided. According to a recognized principle of international law, legal acts are evaluated in light of the law existing at the moment they take place.²¹⁶

In the report of a special UN commission it is stated that forced migrations of people take various forms, have various causes, and are not governed by any unified or universal international legal regulation.²¹⁷ The legality of any state act should thus be evaluated in light of the concrete factual circumstances and concrete legal regulations, taking into account the characteristics of times of peace and of times of armed conflict, and also the situation of individuals and groups of people.²¹⁸

The contemporary norms of humanitarian law point out that forcible deportations and transfers of people are prohibited as an instrument of repression during an armed conflict. The reference is clearly made to the occupied territory in terms of The Hague and

²¹⁶ ILC. Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001): "Article 13. An act of a State does not constitute a breach of an international obligation unless the State is bound by the obligation in question at the time the act occurs"; Permanent Court of Arbitration. *The Island of Palmas Case* (United States of America v. The Netherlands), Award of 4 April 1928: "A juridical fact must be appreciated in the light of the law contemporary with it, and not of the law in force at the time when a dispute in regard to it arises or falls to be settled."

²¹⁷ *The human rights dimensions* (fn. 87): "142. Population transfers occur under varying circumstances ranging from aggressive wars, during belligerent occupation, in internal conflicts, or in peace-time, and may include removal as well as settlement of persons, within or across the boundaries of a State. No single legal principle can be applied to all population transfers. Dependent on the unique circumstances of each population transfer and the various groups it affects, different legal standards and principles may apply. (...) 372. Although most population transfers violate established principles of fundamental human rights, there is no legal code that universally prohibits population transfer as such."

²¹⁸ On Israeli practice see Y. Dinstein (fn. 74), pp. 160-170.

Geneva Conventions. There are exceptions only of periodic evacuations or relocations of people justified by special circumstances.

In the norms presented above, especially those of international criminal law, there appear in the context of the prohibition of deportation or transfer of population such adjectives as “forcible,” “arbitrary,” “unlawful,” or “without grounds permitted under international law.” This is an essential and not coincidental legal qualification. The interpretation of these terms and especially their forcible character or their conformity with international law is complex and will remain a subject of controversy.

As far as expulsion is concerned, it is (contrary to deportation or transfer) in principle a legal act.²¹⁹ In practice there appear certain controversies involving collective expulsion, especially in the context of refugees arriving in large numbers and illegally on the territory of a foreign country in times of peace. This is demonstrated both in decisions of the European Court of Human Rights, and of the Court of Justice of the European Union.²²⁰ Expulsion during an armed conflict is generally accepted as permissible, but from the legal point of view it is not identical to deportation or transfer.

In conclusion, in international law, there has been progress in the legal regulations of forced transfers, although these regulations still require further development and supplementation.²²¹

²¹⁹ See fn. 209. *Oppenheim's International Law*, 1996, para. 413, pp. 940–941: “The right of states to expel aliens is generally recognized. (...) On the other hand, while a state has a broad discretion in exercising its right to expel an alien, its discretion is not absolute. Thus, by customary international law it must not abuse its right by acting arbitrarily in taking its decision to expel an alien, and it must act reasonably in the manner in which it effects an expulsion.”

²²⁰ See, e.g. European Court of Human Rights. *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (No. 27765/09), Judgment of 23 February 2012; *Čonka v. Belgium* (No. 51564/99), Judgement of 5 February 2002.

6.4. The transfer of the German population after the end of the Second World War was caused by extraordinary circumstances. It is essential to ask why this transfer happened and what its purpose was. Was it, in light of the aims of the Allied powers and in the context of international legal responsibility, a means that met the criteria of proportionality and necessity?²²²

The Potsdam decisions were taken by the Great Powers after assuming supreme authority in Germany and they constituted a manifestation of the Allies' rights and responsibilities. The territorial changes of Germany and the transfer of populations were part of the

²²¹ V. Chetail, *The Transfer* (fn. 183), p. 1211: "International humanitarian law has not been conceived for providing a comprehensive and coherent regime of protection against forcible displacement in armed conflicts. Thus one should not be surprised that its impact is fairly limited though still non-negligible. The few provisions contained in GC IV and AP II are alone insufficient; they only make sense when taken together with other applicable rules of human rights law and refugee law. The incomplete reach of international humanitarian law is further exacerbated by its complex normative structure anchored on a traditional triptych: occupation, international armed conflict and non-international armed conflict."

²²² ILC. Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries (2001): "Article 25. 1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act: (a) Is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; (b) Does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole." Commentary: "(2) The plea of necessity is exceptional in a number of respects. (...) Necessity consists not in danger to the lives of individuals in the charge of a State official but in a grave danger either to the essential interests of the State or of the international community as a whole. It arises where there is an irreconcilable conflict between an essential interest on the one hand and an obligation of the State invoking necessity on the other. These special features mean that necessity will only rarely be available to excuse non-performance of an obligation and that it is subject to strict limitations to safeguard against possible abuse."

ICJ. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004, para. 136: "The Court would observe that the restrictions provided for under Article 12, paragraph 3, of the International Covenant on Civil and Political Rights are, by the very terms of that provision, exceptions to the right of freedom of movement contained in paragraph 1. In addition, it is not sufficient that such restrictions be directed to the ends authorized; they must also be necessary for the attainment of those ends."

general regulating of the effects of the Second World War.²²³ They were not only rooted in ethnic considerations or in the intention of taking revenge or punishing the German crimes. The purpose of the Allied powers, acting in the general interest, was the prevention of imperial tendencies in German politics, creating a new geopolitical order in Europe and ensuring the security of the European continent. In 1945 the forcible transfer of the German population was an act that was not prohibited by international law and later norms of international law cannot be applied retroactively. What is significant is that this transfer was not a means of war conduct. It did not apply to the time of a belligerent occupation, in terms of humanitarian law, but to a temporary, specific, international post-conflict administration.

These decisions can, to a certain extent, be compared to the sanctions introduced by the UN Security Council within the framework of Chapter VII of the UN Charter, in which case the Council does not have to ask the aggressor's permission to apply coercive measures, even if in other circumstances those measures would not be permissible (for example, the use of armed force).

The legal assessment of the decisions of the Great Powers will remain different in Germany from the view taken by many other countries. From the Polish point of view those decisions did not violate the then existing international law.

* * *

Is it possible to justly determine the responsibility for war? Can all problems be solved or settled exclusively from a legal perspective?

²²³ During the session of the Institut de Droit international, the post-war assessment of the population transfers was not uniform, however the opinion prevailed that they are permissible in the extraordinary circumstances, when other measures would be ineffective, especially to secure peace, see Institut de Droit international. *Les transferts internationaux de populations*, „Annuaire”, Vol. 44, No. 2 (1952), pp. 138-199.

Maybe for some people Potsdam will always be seen as an illegal action, for others as an expression of strict international legal responsibility, for some as a kind of imperfect justice, and still for others as an opening of a new opportunity for Europe.

“Those who consciously and light-heartedly violate the international legal order, as Germany (did) in times of Hitler, break not only concrete norms, but also threaten the very existence of such order and thus put themselves in danger of being deprived of the protection of the norms of this order. After such a violation of the peace, peace and mutual respect for law must be restored. This, however, cannot be presumed, taken for granted, and especially used to justify one’s own demands. In such a situation peace is possible only under the conditions through which it can be reached.”²²⁴

Driven by the mad idea of conquering Europe, Germany committed aggression not only against Poland but also against many other countries. Some of these countries were to be erased from the map of the world. Those acts were directed especially at the mass extermination of the civilian population. The Germans caused consequences that were tragic for others, but also for their own nation. As to the change of the Polish-German border and the resettlement of the German population, the causes arose at the beginning of the war.

The Second World War marked the beginning of the end of a historical epoch in Eastern Europe, and it brought about irreversible events and processes. After 1945 there could be no return to the pre-war status quo. The resettlement of the German population was a result of, and not the cause of, war. It must be perceived in the

²²⁴ *Das BensbergerMemorandum* (fn. 144), pp. 13-14: „Wer bewusst und mutwillig aus ihr [Völkerrechtsordnung] ausbricht, wie es Deutschland unter Hitler getan hat, verletzt nicht nur einzelne Rechte, sondern stellt auch die Völkerrechtsordnung überhaupt in Frage und setzt damit bislang anerkannte und ihn selbst schützende Rechte aufs Spiel. Nach einem solchen Friedensbruch müssen die Friedensordnungen und die wechselseitige Achtung des Rechts erst neu hergestellt werden; sie können nicht einfach vorausgesetzt, postuliert oder gar zur Rechtfertigung der eigenen Forderungen verwendet werden. Der Friede muss dann unter den Bedingungen erst wieder gewonnen werden, unter denen er erreichbar ist“.

context of German legal responsibility for the war's outbreak. The fate of citizens is a consequence of this responsibility. The individual perception of the resettlement and individual guilt are different from the international responsibility of the state and from the political-historical responsibility of the nation.

The changes in borders and the transfers of population were part of the general policy of the Great Powers, with the aim of preventing the aggressive politics of Germany and creating a new geopolitical shape for the European continent. The Potsdam decisions included a certain degree of risk. The collapse of the Allied coalition and the politics of the Soviet empire brought a high level of tension to post-war diplomacy—not a good prognosis for a stable outcome. From today's remove, we can take into account the role of some historical and unexpected events, such as the fall of communism, the collapse of the Soviet Union and, as a result, the unification of Germany.

The decades since the end of the Second World War affirm that the decisions of the Allies laid a foundation for a secure Europe and for peaceful co-existence, including between the Poles and Germans. The previously quoted opinion of Stanislaw Ossowski²²⁵ seems to be insightful and farsighted. Even if it may sound provocative, Germany's loss of its eastern provinces did not make the country less stable, affluent, or secure. This statement does not ignore the pain of the victims of war, including the victims of resettlement of population (not only Germans), nor does it prove that resettlements constitute a kind of miraculous medicine in every case.

More than half a century after the end of the Second World War, aware of its monstrous effects, independently of the collective and individual responsibilities for what happened, we stand before the constant (and constantly adapted to our current time) need for reflection. Today on both sides of the Odra and Nysa developing good relations requires having a sense of responsibility for good and

²²⁵ See fn.25.

for evil, overcoming the inability to feel regret and indifference to the fate of another person, and curating a desire for a better future and a concern for the common cultural heritage. The suffering, which remains in the background, has not been forgotten, but the emphasis on both sides is on overcoming stereotypes and creating multi-level cooperation. With the worst behind us,²²⁶ today in Polish-German relations we witness emotions of a more peaceful nature. That does not mean that new problems are not appearing, but their resolution is taking place under radically changed conditions. The difficult and long-lasting process of reconciliation needs to be recognized as having been completed and to be seen as a success for both states and societies.

Polish-German relations have followed the historical trail from *Ostsiedlung*, *Ostflucht*, *Ostschutz*, *Ostkunde*, *Ostforschung*, *Ostinstitute*, *Generalgouvernement*, *Generalplan Ost*, *Ostfront*, *Ostrausch*, *Ost-Dokumentation*, and *Ostblock* to the time of *Ostpolitik* and *Ostverträge*. And finally to *Osterweiterung* and the totally new situation in which Poland and Germany are members of the same military alliance and of the same community of values.

The Brandenburg Gate remains open, and Europe has taken a new form.

²²⁶ M. Broszat, *Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik*, München 1963; H.K. Rosenthal, *German and Pole: National Conflict and Modern Myth*, Gainesville 1976; S. Stomma, *Czy fatalizm wrogości. Refleksje o stosunkach polsko-niemieckich 1871-1933*, Kraków 1980; K. Zernack, *Preußen – Deutschland – Polen. Aufsätze zur Geschichte der deutsch-polnischen Beziehungen*, Berlin 1991; id., *Polen und Russland. Zwei Wege in der europäischen Geschichte*, Berlin 1994; W. Borodziej, K. Ziemer (Hrsg.), *Deutsch-polnische Beziehungen 1939 – 1945 – 1949. Eine Einführung*, Osnabrück 2000; M. Tomala (fn. 51); id., *Polityka i dyplomacja polska wobec Niemiec – t. I (1945-1970), t. II (1971-1990)*, Warszawa 2006.

Bibliography

- Acquaviva G., *Forced Displacement and International Crimes*, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, June 2011
- Adenauer K., *Erinnerungen 1945-1953*, Stuttgart 1980 (4. Auflage)
- Bachmann K., Kranz, J., (eds), *Przeprosić za wypędzenie? O wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej*, Kraków 1997 (German edition: *Verlorene Heimat. Die Vertreibungsdebatte in Polen*, Bonn 1998)
- Barcz J., Ruchniewicz K. (Hrsg.), *Akt der guten Nachbarschaft. 30 Jahre Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland*, Wrocław-Warszawa 2021
- Alle waren Opfer*, „Die Zeit“, 2006, Nr. 49
- Aly G., *Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus*, Frankfurt am Main 2011
- Apology and Reconciliation in International Relations: The Importance of Being Sorry* (Ch. Daase, S. Engert, M.-A. Horelt, J. Renner, R. Strassner eds), New York 2016
- Arendt H., Kohn J., *Responsibility and Judgment*, New York 2003
- Bainville J., *Geschichte zweier Völker. Frankreichs Kampf gegen Deutsche Einheit*, Hamburg 1941
- Barcz J., *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994
- Barcz J., *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, in: *Polska-Niemcy 1945-2007*
- Barcz J., *Pojęcie „Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r.” w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949*, „Zeszyty Niemcoznawcze”, PISM I 1986 (1) – in: J. Barcz, *Stosunki polsko-niemieckie po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023)*, Piaseczno 2023
- Barcz J., Kranz J., *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019
- Barcz J., Ruchniewicz K. (Hrsg.), *Ein Historischer Akt. 30 Jahre Vertrag über die Bestätigung der Deutsch-Polnischen Grenze an Oder und Lausitzer Neiße*, Wrocław-Warszawa 2022
- Barcz J., *Stosunki polsko-niemieckie po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023)*, Piaseczno 2023
- Barkan E., *The Guilt of Nations. Restitution and Negotiating Historical Injustices*, New York 2000
- Becker M., *Mitstreiter im Volkstumskampf. Deutsche Justiz in den eingegliederten Ostgebieten 1939-1945*, München 2014
- Benvenisti E., *The International Law of Occupation*, Oxford 2012

Błoński J., *Biedni Polacy patrzą na getto*, „Tygodnik Powszechny”, No. 2 (1987) /German translation: *Die armen Polen blicken aufs Getto*, in: M. Klecel (Hrsg.), *Polen zwischen Ost und West. Polnische Essays des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 1995/.

Bömelburg H.-J., Kochanowski J., *Die deutsche Besatzungspolitik in Polen 1939-1945*, in: Kochanowski J., Kosmala B. (Hrsg.), *Deutschland, Polen*

Borodziej W., *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*, München 2010

Borodziej W., Ziemer K. (Hrsg.), *Deutsch-polnische Beziehungen 1939 – 1945 – 1949. Eine Einführung*, Osnabrück 2000

Broszat M., *Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik*, München 1963

Cahier Ph., *Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers*, Recueil des Cours (Académie de Droit International), 1974-III, vol. 143

Chetail V., *The Transfer and Deportation of Civilians*, in: A. Clapham, P. Gaeta, M. Sassoli (eds), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, Oxford 2015

id., *Is There Any Blood on My Hands? Deportation as a Crime of International Law*, “Leiden Journal of International Law”, Vol.29 (2016)

Chinkin C., *Third Parties in International Law*, Oxford 1993

Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article, Bruxelles 2006 (O. Corten, P. Klein eds)

Czapliński W., Łukańska B. (eds), *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, Warszawa 2009

Dalej jest noc. Losy Żydów w wybranych powiatach okupowanej Polski (B. Engelking, J. Grabowski eds), Warszawa 2018

Danchin P.G., Cole E.A., *Protecting the Human Rights of Religious Minorities in Eastern Europe*, New York 2002

Davies N., *Rising '44: The Battle for Warsaw*, 2003

Déat M., *Mourir pour Dantzig?*, “L'Œuvre”, 4 May 1939

Derrida J., *To forgive. The unforgivable and the imprescriptible*, in: J. Caputo (ed.), *Questioning God*, 2001

Deutschland und Polen. Kirche im Dienst der Versöhnung (hrsg. von der Pressestelle der Deutschen Bischofskonferenz), Bonn, April 1996

Dinstein Y., *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge 2009

Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90 (H.-J. Küsters, D. Hofmann, Hrsg.), München 1998

Douglas R.M., *Orderly and Humane. The Expulsion of the Germans after the Second World War*, New Haven, London 2012

Dmitrów E., *Niemcy i okupacja hitlerowska w oczach Polaków. Poglądy i opinie z lat 1945-1948*, Warszawa 1987

Eberhardt P., *Political Migrations in Poland 1939-1948*, Warsaw 2006

Feindt G., *Zwischen „Recht auf Heimat“ und Versöhnung: Die Kirchen in der Bundesrepublik und ihr Verhältnis zu Polen 1956 bis 1965*, Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung 58 (2009), H. 4

Frowein J.Abr., *Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages*, „Jahrbuch für Internationales Recht“ 18 (1975)

Frowein J.Abr., *Zur Entstehung und Bedeutung der Ostverträge 1970 – einige persönliche Ergänzungen*, in: H.-J. von Cremer, Th. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin, Heidelberg, New York 2002

Frowein J.Abr., *Potsdam Conference (1945)*, „Encyclopedia of Public International Law“, 2009

Gatrell P., *A Whole Empire Walking. Refugees in Russia during World War I*, Indiana 2005

Giordano R., *Die zweite Schuld oder von der Last Deutscher zu sein*, München 1990

Góralski W.M. (ed.), *Breakthrough and Challenges. 20 Years of the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations* Warsaw 2011

Góralski W.M. (ed.), *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty* Warszawa 2007

Góralski W.M. (ed.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I: *Studia*, t. II: *Dokumenty*, Warszawa 2004

Grzebałkowska M., *1945. Wojna i pokój*, Warszawa 2015

Hahn E., Hahn H.H., *Die Vertreibung im deutschen Erinnern. Legenden, Mythos, Geschichte*, Paderborn 2010

Hammerle S., Jasch H.-Ch., Lehnstaedt S. (Hrsg.), *80 Jahre danach. Bilder und Tagebücher deutscher Soldaten vom Überfall auf Polen 1939*, Berlin 2019.

Hecker H., *Die Umsiedlungsverträge des Deutschen Reiches während des Zweiten Weltkrieges*, Hamburg 1971

Hirszfeld L., *Historia jednego życia*, Warszawa 2000 /First Polish edition 1946; English translation: *The Story of One Life*, Rochester 2010/

Historiker kritisieren Bundestagsbeschluss, „Frankfurter Rundschau“, 14. Februar 2011

Hryciuk G., *Przesiedleńcy. Wielka epopeja Polaków, 1944–1946*, Kraków 2023

Janicki L., *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*, Poznań 1986

Jankélévitch V., *Le Pardon*, Paris 1967

id., *Pardonner?*, Paris 1971

Jaspers K., *Die Schuldfrage*, Heidelberg-Zürich 1946

Jaspers K., *Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen, Gefahren, Chancen*, München 1966

Karski J., *Courier from Poland: The Story of a Secret State*, Boston 1944

The Katyń crime before the European Court of Human Rights. Documents submitted by the Government of the Republic of Poland in the case Janowiec and Others v. Russia, Warszawa 2015

Kaufmann T., „Unsere Mütter, unsere Väter“. *Wir armen Täter*, „Kölner Stadt-Anzeiger“, 20. März 2013

Kerski B., *Die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den deutsch-polnischen Beziehungen vor 1990*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Januar 1999

- Kerski B., Kycia T., Żurek R., *„Przebaczymy i prosimy o przebaczenie”. Orędzie biskupów polskich i odpowiedź niemieckiego episkopatu z 1965 roku. Geneza, kontekst, spuścizna*, Olsztyn 2006
- Khan D.-E., *Die deutschen Staatsgrenzen. Rechtshistorische Grundlagen und offene Rechtsfragen*, Tübingen 2004
- Kijowski A., *Niemcy, Polacy i inni* (May 1978), reprint in: A. Kijowski, *Rachunek naszych słabości*, Warszawa 2009
- Klaflowski A., *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r.*, Warszawa 1960 (French version: *L'Accord de Potsdam du 2 août 1945*, Varsovie 1964)
- Kochanowski J., Kosmala B. (Hrsg.), *Deutschland, Polen und der Zweite Weltkrieg. Geschichte und Erinnerung*, Potsdam-Warschau 2009
- Kranz J., Bachmann K. (eds), *Przeprosić awypędzenie? O wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej*, Kraków 1997 (German edition: *Verlorene Heimat. Die Vertreibungsdebatte in Polen*, Bonn 1998)
- Kranz J., *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, in: W.M. Góralski (ed.), *Przełom i wyzwanie* (English version: *Polish-German Legal Controversies – An Attempt At Synthesis*, in: W.M. Góralski (ed.), *Breakthrough and Challenges*)
- Kranz J., *Kriegsbedingte Reparationen und individuelle Entschädigungsansprüche im Kontext der deutsch-polnischen Beziehungen*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2020 (Vol. 80), p. 325-377
- Kranz J., Barcz J., *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019
- Kreß C., *International Criminal Law*, “Encyclopedia of Public International Law”, 2009
- Kubiak J., Łuczak A. (Hrsg.), *Deportacje obywateli polskich z ziem wcielonych do III Rzeszy / Deportationen von polnischen Bürgern aus den ins Dritte Reich eingegliederten Gebieten*, Poznań 2015
- Kuszyk K., *Poniemieckie*, Wołowiec 2019
- Labuda G., *Polska granica zachodnia*, Poznań 1971
- Lachs M., *La frontière polono-allemande. Droit, vie et logique historique*, Warszawa 1964
- Laly-Chevalier C., Rezek F., commentary to art. 35, in: *Les Conventions*
- Lange K., *Der Terminus „Lebensraum“ in Hitlers „Mein Kampf“*, „Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte“, Jahrgang 13, 1965, Heft 4
- Lemkin R., *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation – Analysis of Government – Proposals for Redress*, Washington, D.C. 1944
- Leniger M., *Nationalsozialistische „Volkstumsarbeit“ und Umsiedlungspolitik 1933-1945. Von der Minderheitenbetreuung zur Siedlerauslese*, Berlin 2006
- Leontiadis L., *Der griechisch-türkische Bevölkerungsaustausch*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“, Bd. 5 (1935)
- Lipski J.J., *Dwie ojczyzny, dwa patriotyzmy*, „Nowa”, No 144, June 1981 and „Kultura”, Paris, No 409, 10/1981 (German text in: „Kontinent”, No 22, 1982)

Lipski J.J., *Powiedzieć sobie wszystko. Eseje o sąsiedztwie polsko-niemieckim* (ed. Georg Ziegler) (bilingual edition), Gliwice-Warszawa 1996

Lityński A., *Ludobójstwo: operacja polska NKWD (1937–1938). Uchwała Biura Politycznego KC WKP(b) oraz rozkazy szefa NKWD ZSRR /Genocide: Polish operation of the NKVD (1937–1938). Politbureau CK WKP(b) Resolutions and the NKVD chief's commands/*, *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 19 (2013), p. 181-200

Le Livre noir du communisme. Crimes, terreur, répression, Paris 1997 (S. Courtois ed.)

Loeber D.A., *Diktierte Option. Die Umsiedlung der Deutsch-Balten aus Estland und Lettland 1939-1941*, Neumünster 1972

Łuszczyna M., *Mała zbrodnia. Polskie obozy koncentracyjne*, Kraków 2017

Madajczyk P., *Czystki etniczne i klasowe w Europie XX wieku*, Warszawa 2010

Majewski P., *Nationalsozialistische Unterdrückungsmaßnahmen im Generalgouvernement während der Besatzung*, in: J. Młynarczyk (Hrsg.), *Polen*

Mann T., *Deutsche Hörer! Radiosendungen nach Deutschland aus den Jahren 1940-1945*, Frankfurt am Main 2004 (4. Auflage)

Mazowiecki T., *Wiedziałem, że się uda*, „Gazeta Wyborcza”, 11-12 September 2004

Mazowiecki T., *Niemożliwe czyniąc możliwym*, „Rzeczpospolita”, 6-7 November 2004 (lecture delivered 16 September 2004 in the Kiel Opera during the 45th Congress of German Historians)

Misiło E. (ed.), *Akcja „Wisła”. Dokumenty*, Warszawa 2012 (second ed.)

Misiło E. (ed.), *Repatriacja czy deportacja. Przesiedlenie Ukraińców z Polski do ZSRR 1944-1946*, t. 1 – Dokumenty 1944-1945, Warszawa 1996; t. 2, Dokumenty 1946, Warszawa 1999

Missalla H., Prof. Dr., *Bischöfe, haben Sie endlich den Mut zur Wahrheit!* Brief an die deutschen katholischen Bischöfe zum 80. Jahrestag des Kriegsbeginns

Mitscherlich A., Mitscherlich M., *Die Unfähigkeit zu trauern. Grundlagen kollektiven Verhaltens*, München 1967

Motyka G., *Akcja „Wisła” '47. Komunistyczno-nacjonalistyczna*, Kraków 2023

Musiał B., *Deutsche Zivilverwaltung und Judenverfolgung im Generalgouvernement. Eine Fallstudie zum Distrikt Lublin 1939-1944*, Wiesbaden 1999

Niemcy w Polsce 1945-1950. Wybór dokumentów, t. 1-4, Warszawa 2000-2001 (W. Borodziej, H. Lemberg eds), (German edition - *Die Deutschen östlich von Oder und Neiße 1945-1950. Dokumente aus polnischen Archiven*. Bde. 1-4, Marburg/Lahn 2000-2004)

Nitschke B., *Wysiedlenie czy wypędzenie? Ludność niemiecka w Polsce w latach 1945-1949*, Toruń 2000

id., *Vertreibung und Aussiedlung der deutschen Bevölkerung aus Polen 1945 bis 1949*, München 2003

Oppenheim's International Law, 1996

Orłowski H., A. Sakson A. (eds), *Utrata ojczyzny. Przymusowe wysiedlenia, deportacje i przesiedlenia jako wspólne doświadczenie*, Poznań 1996

Ośmańczyk E., *Sprawy Polaków*, Katowice 1946

Ossowski S., *Na tle wydarzeń kieleckich*, „Kuźnica”, 1946, No 38(56) (reprint in: „Gazeta Wyborcza”, 4 July 1996)

Özsu U., *Nation-Building, International Law, and the Greek–Turkish Population Exchange*, “Leiden Journal of International Law”, 2011/4

Pamięć wypędzonych. Grass, Beneš i środkowoeuropejskie rozrachunki. Antologia tekstów polskich, niemieckich i czeskich (P. Buras, P.M. Majewski eds), Warszawa 2003

Persak K., *Akcja „Wiśła” – próba kwalifikacji prawnej*, “Studia Polityczne”, 2018, Vol. 46, No 1

Petersen T., *Flucht und Vertreibung aus Sicht der deutschen, polnischen und tschechischen Bevölkerung*, Bonn 2005

Pick D., *Brücken nach Osten. Helmut Schmidt und Polen*, Bremen 2011

Pięciak W., *Niemiecka pamięć. Współczesne spory w Niemczech o miejsce III Rzeszy w historii, polityce i tożsamości (1989-2001)*, Kraków 2002.

Piotrowicz R.W., S.K.N. Blay, *The Unification of Germany in International and Domestic Law*, Amsterdam 1997

Pisiuliński J., *Akcja specjalna „Wiśła”*, Rzeszów 2017

Piskorski J.M., *Polacy i Niemcy. Czy przeszłość musi być przeszkodą?*, Poznań 2004

Piskorski J.M., *Wygnańcy. Przesiedlenia i uchodźcy w dwudziestowiecznej Europie*, Warszawa 2010

Plum W. (Hrsg.), *Ungewöhnliche Normalisierung : Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Polen*, Bonn 1984

Podlasek M., *Wypędzenie Niemców z terenów na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej*, Warszawa 1995

Polacy – Żydzi. Polen – Juden. Poles – Jews. Wybór źródeł. Quellenauswahl. Selection of documents, (A.K. Kunert ed.), Warszawa 2001

Polen zwischen Ost und West. Polnische Essays des 20. Jahrhunderts (M. Klecel Hrsg.), Frankfurt am Main 1995

Polen unter deutscher und sowjetischer Besatzung 1939-1945 (J. Młynarczyk Hrsg.), Osnabrück 2009

Polonsky A. (ed.), *My Brother’s Keeper? Recent Polish Debates about the Holocaust*, London 1990

Population Resettlement in International Conflicts: A Comparative Study (A.M. Kacowicz, P. Lutomski eds), New York 2007,

Prymaka-Oniszak A., *Bieżeństwo 1915. Zapomniani uchodźcy*, Wołowiec 2016

Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – 1991-2011, Warszawa 2011 (W.M. Góralski ed.)

Pytlakowski J., *Ich matki, nasi ojcowie. Niewygodna historia powojennej Polski*, Poznań 2020

Reinkowski M., *Der lange Schatten von Lausanne*, „Neue Zürcher Zeitung”, 22. Juli 2023,

Renner J., *‘I’m sorry for apologising’: Czech and German apologies and their perlocutionary effects*, „Review of International Studies”, vol. 37 (2011)

- Rice C., Zelickow Ph.D., *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, Cambridge, Massachussets 1995 (German edition: *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europa*, 2001)
- Ricoeur P., *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris 2000
- Röhr W., *Vom Annaberg nach Gleiwitz. Zur Vorgeschichte des deutschen Überfalls auf Polen am 1. September 1939*, Berlin 2009
- Rosenthal H.K., *German and Pole: National Conflict and Modern Myth*, Gainesville 1976
- Ruchniewicz K., *Flucht, Vertreibung, Aussiedlung der deutschen Bevölkerung aus Polen nach 1945. Eine Inhaltsanalyse polnischer Schulbücher für den Geschichtsunterricht in der Mittel- und Oberschule*, „Polen-Analysen“, Nr.65, 16.Februar 2010
- Rydel J., *Polityka historyczna w Republice Federalnej Niemiec*, Kraków 2011
- Rydel J., *Nowe elementy mozaiki. Nieznane niemieckie dokumenty dyplomatyczne o Liście Biskupów z1965 roku*, „Więź”, January 2011
- Sands Ph., *East West Street: On the Origins of "Genocide" and "Crimes Against Humanity"*, 2016
- Schwan G., *Politik und Schuld. Die zerstörerische Macht des Schweigens*, Frankfurt am Main 1997
- Schaap A., *Guilty Subjects and Political Responsibility: Arendt, Jaspers and the Resonance of the 'German Question' in Politics of Reconciliation*, „Political Studies”, Vol. 49/4 (2001)
- Skubiszewski K., *Poland's Western Frontier and the 1970 Treaties*, „American Journal of International Law”, Vol. 67 (1973)
- id., *The Western Frontier of Poland and the Treaties with Federal Germany*, „Polish Yearbook of International Law”, Vol. 3 (1970)
- id., *Zachodnia granica Polski*, Gdańsk 1969
- id., *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975
- id., *The Great Powers and the Settlement in Central Europe*, „Jahrbuch für öffentliches Recht”, Vol.18 (1975)
- id., *Gdańsk and the Dissolution of the Free City*, in: *Recht im Dienst des Friedens. Festschrift für Eberhard Menzel zum 65.Geburtstag*, Berlin 1975
- id., *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997
- id., *Do niepodległości krok po kroku*, „Gazeta Wyborcza”, 11 September 2009
- Schweisfurth Th., *International Treaties and Third States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, Vol. 45 (1985)
- Snyder T., *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*, 2010
- Spieß A., Lichtenstein H., *Unternehmen Tannenberg. Der Anlaß zum Zweiten Weltkrieg*, Frankfurt am Main 1989
- Srebro H. (ed.), *International Boundary Making*, The International Federation of Surveyors, December 2013
- Stachowiak A., *Niemieckie cmentarze na Ziemiach Zachodnich jako miejsca niepamięci*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Etnograficzne 2015, t. 43, Heft 2

Stehle H.J., *Der Briefwechsel der Kardinäle Wyszyński und Döpfner im Deutsch-Polnischen Dialog von 1970-1971*, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1983, Vol. 31/3, pp. 536-553

Stehle H.J., *Seit 1960 Der mühsame katholische Dialog über die Grenze*, in: *Ungewöhnliche Normalisierung ...*, pp. 155-178

Stomma S., *Czy fatalizm wrogości. Refleksje o stosunkach polsko-niemieckich 1871-1933*, Kraków 1980

Sulek J., *Traktaty polsko-niemieckie z 1990 i 1991 roku – prawda i fałsz*, „Przegląd”, 2 and 8 January 2007

Sulek J., Die diplomatische Entstehungsgeschichte des Grenzbestätigungsvertrages vom 14. November 1990, in: *Ein Historischer Akt. 30 Jahre Vertrag über die Bestätigung der Deutsch-Polnischen Grenze an Oder und Lausitzer Neiße* (Herausgegeben von J. Barcz und K. Ruchniewicz), Wrocław-Warszawa 2022

Theer Ph., *Ciemna strona państwa narodowych. Czystki etniczne w nowoczesnej Europie*, Poznań 2012

Tokarska-Bakir J., *Pod klątwą. Społeczny portret pogromu kieleckiego*, Warszawa 2018

Tomala M., *Deutschland – von Polen gesehen. Zu den deutsch-polnischen Beziehungen 1945-1990*, Marburg 2000

id., *Polityka i dyplomacja polska wobec Niemiec – t. I (1945-1970), t. II (1971-1990)*, Warszawa 2006.

Tomuschat Chr., commentary to art. 75, t. III, in: *Les Conventions Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Warszawa 2005 (W.M. Góralski ed.)

Les transferts internationaux de populations, Institut de Droit international, „Annuaire”, Vol. 44, No. 2 (1952)

Trenkner J., *Wieluń, 1. September 1939: Mit der Zerstörung des polnischen Städtchens durch die deutsche Luftwaffe begann der totale Bombenterror des Zweiten Weltkriegs*, „Die Zeit”, 2003, Nr. 7

Ungewöhnliche Normalisierung : Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Polen (W. Plum Hrsg.), Bonn 1984

Urban Th., *An einem Morgen im September*, „Süddeutsche Zeitung”, 31 August 2004;

H. Bertram, *Feuertaufe. Der Film vom Einsatz der deutschen Luftwaffe in Polen (1940)*

Verdross A., Simma B., Geiger R., *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit. Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neisse-Gebiete*, Bonn 1980

Verlorene Heimat. Die Vertreibungsdebatte in Polen, Bonn 1998 (Polish edition: *Przeprosić za wypędzenie? O wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej* (Bachmann K., Kranz, J., eds), Kraków 1997)

Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary (O. Dörr, K. Schmalenbach eds), Berlin-Heidelberg 2012

War die «Vertreibung» Unrecht? Die Umsiedlungsbeschlüsse des Potsdamer Abkommens und ihre Umsetzung in ihrem völkerrechtlichen und historischen Kontext (Ch. Koch Hrsg.), Frankfurt am Main, Berlin, Bern 2015

- Wehler H.-U., interview, „Welt am Sonntag“, 8.Mai 2005
- Wiewióra B., *Granica polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań 1957
- Wigura K., *Wina narodów: przebaczenie jako strategia prowadzenia polityki*, Warszawa-Gdańsk 2011
- Wildt M., „Eine neue Ordnung der ethnographischen Verhältnisse“. Hitlers Reichstagsrede vom 6. Oktober 1939, „Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History“, 2006, Heft 1
- „Wir gewähren Vergebung und bitten um Vergebung“. 40 Jahre deutsch-polnische Verständigung (F. Boll Hrsg.), Friedrich-Ebert-Stiftung 2006 (Gesprächskreis Geschichte, Heft 68).
- Wolff-Powęska A., *Niemiecki kłopot z niepamięcią*, „Gazeta Wyborcza“, 22 August 2009
- Wolff-Powęska A., *Pamięć – brzemień i uwolnienie. Niemcy wobec nazistowskiej przeszłości (1945-2010)*, Poznań 2011
- Wrzyszc A., *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, Lublin 2008
- Wypędzeni ze Wschodu. Wspomnienia Polaków i Niemców* (H.-J. Bömelburg, R. Stößinger, R. Traba eds), Olsztyn 2001
- Wysiedlenia, wypędzenia i ucieczki 1939 - 1959. Atlas ziem Polski. Polacy, Żydzi, Niemcy Ukraińcy* (W. Sienkiewicz, G. Hryciuk eds), Warszawa 2008
- Zaremba M., *Wielka Trwoga. Polska 1944 – 1947. Ludowa reakcja na kryzys*, Kraków 2012
- Zernack K., *Preußen – Deutschland – Polen. Aufsätze zur Geschichte der deutsch-polnischen Beziehungen*, Berlin 1991
- id., *Polen und Russland. Zwei Wege in der europäischen Geschichte*, Berlin 1994
- Ziemer K. (Hrsg.), *Versöhnung und Politik. Polnisch-deutsche Versöhnungsinitiativen der 1960er-Jahre und die Entspannungspolitik*, Bonn 2009
- Zybura M., *Das deutsche Kulturerbe in Polen in den deutsch-polnischen Beziehungen im Kontext des Nachbarschaftsvertrages von 1991*, in: *Akt der guten Nachbarschaft...*, pp. 199-210
- Żurek R., *Gescheiterter Vorstoß?: die Predigt des Berliner Kardinals Julius Döpfner vom 16. Oktober 1960 und ihre Folgen*, Religion, Staat, Gesellschaft, 2013, Vol. 14/2, pp. 223-245

Table of documents (chronologically)

- Manifest des Königs von Preussen vom 24. Februar 1793
- Traité entre Sa Majesté le Roi de Prusse d'une part et Sa Majesté le Roi et la Sérénissime République de Pologne de l'autre, conclu et signé à Grodno le 25 Septembre 1793
- Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe: Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907
- Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Bulgaria, Neuilly-sur-Seine, 27 November 1919

Convention between Greece and Bulgaria Respecting Reciprocal Emigration, Neuilly-sur-Seine, November 27th, 1919

Convention between Turkey and Greece Concerning the Exchange of Greek and Turkish Populations, Lausanne, 30th January 1923

Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich vom 13. März 1938

Agreement concluded at Munich between Germany, the United Kingdom, France and Italy, September 29, 1938

Gesetz über die Wiedervereinigung der sudetendeutschen Gebiete mit dem Deutschen Reich vom 21. November 1938

Gesetz über die Wiedervereinigung des Memellandes mit dem Deutschen Reich vom 23. März 1939

Adolf Hitler, Bericht über eine Besprechung (Schmundt-Mitschrift), 23. Mai 1939

Geheimes Zusatzprotokoll zum deutsch-sowjetischen Nichtangriffsvertrag vom 23. August 1939

Gesetz über die Wiedervereinigung der Freien Stadt Danzig mit dem Deutschen Reich vom 1. September 1939

Adolf Hitler, Rede vor dem Reichstag am 1. September 1939

The German Ambassador in the Soviet Union (Schulenburg) to the German Foreign Office. Telegram No. 371 of September 16, 1939

Deutsch-sowjetischer Grenz- und Freundschaftsvertrag, Moskau, 28. September 1939, Vertrauliches Protokoll

Adolf Hitler, Reichstagsrede vom 6. Oktober 1939

Erlaß des Führers und Reichkanzlers zur Festigung deutschen Volkstums, 7. Oktober 1939

Vyatcheslaw Molotov, Speech of the Foreign Minister of the Soviet Union, 31 October 1939

Erlaß des Führers und Reichkanzlers über die Gewährung von Straffreiheit, 40 Reichsgesetzblatt 1939 I, 1023

Deutsch-Sowjetisches Abkommen über die Umsiedlung der deutschstämmigen Bevölkerung aus dem zur Interessenzone der UdSSR und der ukrainischen und weissrussischen Bevölkerung aus dem zur Interessensphäre des Deutschen Reiches gehörenden Gebieten des früheren polnischen Staates (16. November 1939)

18 Tage Weltgeschehen. Der Feldzug gegen Polen. Dargestellt nach amtlichen Dokumenten und Berichten von Dr. E.R. Uderstädt, Berlin 1940

Heinrich Himmler, Reichsführer SS über die Behandlung der Fremdvölkischen im Osten (15. Mai 1940)

Vereinbarung zwischen der Deutschen Reichsregierung und der Regierung der UdSSR über die Umsiedlung von Reichsdeutschen und Volksdeutschen aus den Gebieten der Lettischen und Estnischen Sozialistischen Sowjetrepubliken in das Deutsche Reich (10. Januar 1941)

Vereinbarung zwischen der Deutschen Reichsregierung und der Regierung der UdSSR über die Umsiedlung der deutschen Reichsangehörigen und der Personen Deutscher Volkszugehörigkeit aus der Litauischen Sozialistischen Sowjetrepublik in das Deutsche Reich

und die Umsiedlung der litauischen Staatsangehörigen und der Personen litauischer, russischer und belorussischer Volkszugehörigkeit aus dem Deutschen Reich (ehemaliges Memelgebiet und Suwalkigebiet) in die Litauische Sozialistische Sowjetrepublik (10. Januar 1941)

Generalplan Ost. Rechtliche, wirtschaftliche und räumliche Grundlagen des Ostaufbaues, vorgelegt von SS-Oberführer Professor Dr. Konrad Meyer, Berlin-Dahlem, Juni 1942

Zweites Flugblatt der Weißen Rose. Nach einem Entwurf von Hans Scholl und Alexander Schmorell, Juni 1942

Der Reichskommissar für die Festigung deutschen Volkstums. Stabshauptamt. Bericht über den Stand der Um- und Ansiedlung am 1. Juli 1942

Fünftes Flugblatt der Weißen Rose. Nach einem Entwurf von Hans Scholl und Alexander Schmorell mit Korrekturen von Kurt Huber, Januar 1943

Joseph Goebbels Rede vom 18. Februar 1943 (Berliner Sportpalast)

Speeches by Reichsführer-SS Himmler before senior SS officers in Poznań (Posen), October 4 and 6, 1943

Protocol of the Yalta Conference, February, 1945

Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority by Allied Powers, June 5, 1945

Potsdam Agreement, 1945. Communiqué

The Berlin (Potsdam) Conference, July 17 – August 2, 1945. Protocol of the Proceedings, August 1, 1945

Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers: The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) – Conference Proceedings, July 31, 1945 (Vol. II)

Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland gegenüber den Vertretern des Ökumenischen Rates der Kirchen vom 19. Oktober 1945 (Stuttgarter Schuldbekenntnis)

Treaty of Peace with Hungary, Paris, 10 February 1947

The Occupation Statute promulgated on the 12th May 1949 by the Military Governors and Commanders in Chief of the Western Zones, "Official Gazette of the Allied High Commission for Germany", 23. September 1949, N°1

The Agreement between the German Democratic Republic and People's Republic of Poland Concerning the Demarcation of the Established and the Existing Polish-German State Frontier, signed at Görlitz, 6. July 1950

Charta der deutschen Heimatvertriebenen, Stuttgart, den 5. August 1950

Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, 1950

Convention on the Relations between the Three Powers and the Federal Republic of Germany (*Deutschlandvertrag*), 23 October 1954

Convention on the Settlement of Matters Arising out of the War and the Occupation, 23 October 1954 (*Überleitungsvertrag*)

Konrad Adenauer, Ansprache des Bundeskanzlers anlässlich des Bundestreffens der Landsmannschaft Ostpreußen in Düsseldorf am 10. Juli 1960

Julius Kardinal Döpfner, Bischof von Berlin, Predigt am 16. Oktober 1960 in der St. Eduardkirche

Das Memorandum der Acht –Tübingen, den 6. November 1961

Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen östlichen Nachbarn. Eine evangelische Denkschrift, Verlag des Amtsblattes der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover 1965

Letter from the Polish Catholic Bishops to the Bishops of Germany, November 18, 1965

Antwortschreiben der deutschen Bischöfe an die polnischen Bischöfe vom 5. Dezember 1965

Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries (1966), Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II

Ein Memorandum deutscher Katholiken zu den polnisch-deutschen Fragen (Das Bensberger Memorandum) vom 2. März 1968, Mainz 1968

Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)

American Convention on Human Rights (1969)

Treaty Between the Federal Republic of Germany and the Soviet Union, Moscow, August 12, 1970

Note from the Government of the Federal Republic of Germany to the three Western Powers (19 November 1970)

Deutscher Bundestag. Gemeinsame EntschlieÙung vom 17. Mai 1972

African Charter on Human and Peoples' Rights (1981)

Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1984)

Ansprache des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker am 8. Mai 1985 im Plenarsaal des Deutschen Bundestages zum 40. Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkrieges

International Law Association. Declaration of Principles of International Law on Mass Expulsion, 62nd Conference of the ILA, Seoul, 24-30 August 1986, Conference Report 1986

Helmut Kohl, Rede von Bundeskanzler vor dem Deutschen Bundestag über das Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas am 28. November 1989

Procès-verbal de la réunion des ministres des Affaires étrangères de la France, de la Pologne, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Démocratique Allemande, Paris, 17 July 1990

Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany, September 12, 1990

Krzysztof Skubiszewski, Speech of the Foreign Minister, Berlin, 5 October 1990, in: Deutsches Helsinki Menschenrechtskomitee e.V., Internationales Symposium „Europa auf dem Wege zu neuen Institutionen“, 5.-6. Oktober 1990, Berlin, bearb. v. Hartwig Bierhoff, Bonn 1991

Treaty between the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland on the confirmation of the frontier between them, signed at Warsaw, 14 November 1990

Hans-Dietrich Genscher, Rede des Bundesministers des Auswärtigen der Bundesrepublik Deutschland bei der Unterzeichnung des deutsch-polnischen Grenzvertrages in Warschau am 14. November 1990

The human rights dimensions of population transfer, including the implantation of settlers, Preliminary report prepared by Mr. A.S. Al-Khasawneh and Mr. R. Hatano, 6 July 1993 (E/CN.4/Sub.2/1993/17)– United Nations. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities

Roman Herzog, Ansprache von Bundespräsident anlässlich des Gedenkens an den 50. Jahrestag des Warschauer Aufstandes am 1. August 1994 in Warschau

Władysław Bartoszewski (Foreign Affairs Minister), Gedenken an das Ende des Zweiten Weltkrieges und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft, Speech in Bonn, 28 April 1995

The common word of the Polish and German Bishops on the occasion of the 30th anniversary of the exchange of letters (1965-1995), December 1995

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe der PDS – Das Potsdamer Abkommen und die Haltung der Bundesregierung zu diesem Abkommen in den Verhandlungen mit der tschechischen Regierung, Deutscher Bundestag. Drucksache 13/4439, 23 April 1996

International Law Commission. Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, 1996

Deutsch-Tschechische Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftige Entwicklung vom 21. Januar 1997

Draft Declaration on Population Transfer and the Implantation of Settlers (E/CN.4/Sub.2/1997/23, 27 June 1997

Deutscher Bundestag. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn, Plenarprotokoll 13/239 (29. Mai 1998)

Zur Einigung über die Höhe des Stiftungsvermögens zur Entschädigung von Zwangsarbeitern, Erklärung von Bundespräsident Johannes Rau, Berlin, 17. Dezember 1999

International Law Commission. Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001)

The Elements of Crimes. Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First session, New York, 3-10 September 2002

League of Arab States. Arab Charter on Human Rights, May 22, 2004

JanBarcz, Jochen Abr. Frowein, Gutachten zu Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen in Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg, erstattet im Auftrag der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“, Bd. 65, Nr. 3 (2005)

Eckart Klein, Gutachten zur Rechtslage des im heutigen Polen entzogenen Privateigentums Deutscher, 15. Februar/4. April 2005

International Law Commission. Expulsion of aliens. Memorandum by the Secretariat (A/CN.4/565, 10 July 2006)

Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Deutsches Historisches Museum“ vom 21. Dezember 2008

African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, Kampala 2009

Professor Dr. Heinrich August Winkler – Ansprache vom 8. Mai 2009 (70. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges in Europa – Gedenkstunde im Plenarsaal des Deutschen Bundestages)

Deutscher Bundestag. 60 Jahre Charta der deutschen Heimatvertriebenen – Aussöhnung vollenden (Drucksache 17/4193 v. 15. Dezember 2010)

Janusz Reiter, Rede zum Stauffenberg-Attentat, Berlin, 20. Juli 2012

Józef Michalik, Archbishop of the Przemyśl Diocese, and Cyril, Head of the Russian Orthodox Church, Patriarch of Moscow and all Russia, Common Proclamation of the Chairman of the Conference of the Episcopate of Poland to the Polish and Russian nations, Warsaw, 17 August 2012

Stiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung“. Konzeption für die Arbeit der Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung und Leitlinien für die geplante Dauerausstellung, September 2012

Wspólnarzynskokatolicko-greckokatolickadeklaracja w sprawiebrodniwołyńskiej /A joint Roman Catholic – Greek Catholic declaration on the Volyn crime/, 28 June 2013

Bundespräsident Joachim Gauck. Rede in Oradour-sur-Glane/Frankreich, 4. September 2013
International Law Commission. Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries (2014)

Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier, Rede in Warschau bei der Gedenkfeier zum 80. Jahrestag des Beginns des Zweiten Weltkrieges am 1. September 2019

Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier, Rede in Wieluń bei der Gedenkfeier zum 80. Jahrestag des Beginns des Zweiten Weltkrieges am 1. September 2019

Table of cases (chronologically)

The Government of the State of Eritrea v. the Government of the Republic of Yemen (Phase one: Territorial sovereignty and scope of the dispute), Arbitration Tribunal, Award of 9 October 1998

International Criminal Court for the former Yugoslavia (ICTY). Trial Chamber. *Prosecutor v. Radislav Krstić* (No. IT-98-33-T), Judgment of 2 August 2001

European Court of Human Rights (ECHR). *Čonka v. Belgium* (No. 51564/99), Judgement of 5 February 2002

ICTY. In Trial Chamber II. *Prosecutor v. Milomir Stakić* (No. IT-97-24-T), Judgement of 31 July 2003

ICTY. Trial Chamber II. *Prosecutor v. Dragan Nikolić* (No. IT-94-2-S), Judgement of 8 December 2003

International Court of Justice. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004

Eritrea-Ethiopia Claims Commission. *Civilians Claims between The State of Eritrea and The*

Federal Democratic Republic of Ethiopia. Eritrea's Claims 15, 16, 23 & 27–32, Partial Award, The Hague, December 17, 2004

ECHR. *Decision as to the admissibility of application no. 17120/04 by Josef Bergauer and 89 Others against the Czech Republic*, 13 December 2005

ICTY. *Prosecutor v. Milomir Stakić* (No. IT-97-24-A), Judgement of the Appeals Chamber, 22 March 2006

ICJ. *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007

ECHR. *Jorgić v. Germany* (No. 74613/01), Judgment of 12 July 2007

ECHR. *Decision as to the admissibility of application no. 47550/06 by Preussische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. against Poland*, 7 October 2008

ECHR. *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (No. 27765/09), Judgment of 23 February 2012

ECHR. *Janowiec and Others v. Russia* (Applications nos. 55508/07 and 29520/09), Judgments of 16 April 2012 (5th Section) and of 21 October 2013 (Grand Chamber)

The Katyń crime before the European Court of Human Rights. Documents submitted by the Government of the Republic of Poland in the case Janowiec and Others v. Russia, Warszawa 2015

ICTY. In the Trial Chamber. *Prosecutor v. Radovan Karadžić* (Case No. IT-95-5/18-T), Judgment of 24 March 2016

3.2. J. Barcz, Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56

(w:) Transfer - obywatelstwo - majątek. Trudne problemy w stosunkach polsko-niemieckich. Studia i dokumenty (red. W.M. Góralski), Warszawa 2005 (s. 115 - 160)¹.

1. Uwagi wstępne

W konsekwencji II wojny światowej granica polsko-niemiecka została przesunięta na Zachód na podstawie Umowy poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 r.² a większość pozostałej na byłych niemieckich obszarach wschodnich ludności narodowości niemieckiej została wysiedlona do Niemiec w granicach poczdamskich stosownie do rozdziału XIII Umowy poczdamskiej, Planu Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. dotyczącego przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski, Memorandum w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do Niemiec, przyjętego 5 stycznia 1946 r. w Berlinie podczas konferencji brytyjsko-radziecko-polskiej oraz na podstawie umów wykonawczych Polski z Wielką Brytanią i ZSRR (Niemcy byli wysiedlani z Polski w nowych granicach do radzieckiej i brytyjskiej strefy okupacyjnej – łącznie ponad 3 miliony osób).³ Paralelnie Polska – jako

¹ Tekst artykułu jest dostępny w języku angielskim:

J. Barcz, *Loss of Polish Citizenship by Emigrants from Poland to the Federal Republic of Germany under Council of State Resolution No. 37/56* (w:) *Polish-German Relations and the Effects of the Second World War*, Warsaw 2006.

² Por. A. Kłafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 sierpnia 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939 – 1945*, Warszawa 1960; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.

³ Odnośne dokumenty – patrz: *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski po drugiej wojnie światowej w świetle dokumentów*. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Warszawa – Łódź 1982, s. 50 i nast. Por. rozdział w niniejszej książce: P. Madajczyk, *Przesiedlenie ludności*

nowy suweren na tym terytorium – uregulowała sprawę obywatelstwa polskiego stosownie do zasady automatyzmu, wyłączając z nabycia obywatelstwa polskiego osoby, których narodowość w toku procedury weryfikacyjnej została ustalona jako narodowość niemiecka (osoby takie podlegały przesiedleniu).⁴

Aktem prawnym, który zamykał w Polsce okres konsolidacji państwowości w dziedzinie obywatelstwa była ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.⁵ Dotyczyło to w szczególności statusu prawnego ludności Ziem Zachodnich i Północnych.⁶ W kontekście rozważanego problemu należy zwrócić uwagę, iż ustawa ta w pewnym zakresie utożsamiała „obywatelstwo polskie” z „polską narodowością”.⁷ Art. 2 ust. 3 tej ustawy stwierdzał mianowicie, że obywatelami polskimi są osoby, które „uzyskały stwierdzenie swej polskiej narodowości ...” (na podstawie polskich aktów prawnych regulujących wcześniej – w drugiej połowie lat 40. - obywatelstwo na Ziemach Zachodnich i Północnych).⁸ Dopełnieniem tej regulacji były postanowienia art. 4 pkt. 3 ustawy, stosownie do których obywatelem polskim nie jest osoba, która wprawdzie w dniu 31 sierpnia 1939 r. miała obywatelstwo polskie, jednak mieszka stale

niemieckiej po drugiej wojnie światowej z Polski do Niemiec na podstawie Umowy Poczdamskiej (studium polityczno-socjologiczne).

⁴ Na ten temat obszernie: Wł. Czapliński, *Obywatelstwo polskie na ziemiach Zachodnich i Północnych* (w:) *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce*. Pod red. J. Barcza, Warszawa 1988, s. 171 i nast.

⁵ Dz.U. 1951 nr 4, poz. 25. Por. W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968, s. 226 i nast.

⁶ Por. Wł. Czapliński, *Obywatelstwo polskie ...*, s. 211.

⁷ Opis dyskusji na ten temat w literaturze naukowej – tamże.

⁸ Choć zwrócić należy uwagę, że ustawa z 1951 r. uznawała za obywateli polskich osoby o nieuregulowanym obywatelstwie na polskich Ziemach Zachodnich i Północnych, które do tej pory obywatelstwa polskiego nie nabyły, często wbrew ich woli. Patrz. J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1986, s. 36; Wł. Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD*, Poznań 1990, s. 133.

za granicą i „jest narodowości niemieckiej, chyba że małżonek tej osoby ma obywatelstwo polskie i zamieszkuje w Polsce”.⁹

Regulacje powyższe o tyle są istotne dla rozważanego problemu, iż wskazują na:

- powiązanie posiadania obywatelstwa polskiego ludności na Ziemiach Zachodnich i Północnych z weryfikacją narodowości polskiej wchodzących w grę osób; tym samym późniejsza migracja tej ludności w nawiązaniu do opcji narodowościowej wskazuje – z jednej strony – na niejednoznaczność akcji weryfikacyjnej, z drugiej zaś na wystąpienie w PRL innych czynników – politycznych, ekonomicznych, społecznych, które mogły skłaniać do emigracji (w każdym razie na nieadekwatne sformułowanie podstawy prawnej dla tej migracji);
- zamknięcie formalne procesu kształtowania się obywatelstwa polskiego na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, z czego wynika, że do późniejszych migracji do NRD i RFN nie można – co do zasady – stosować reguł „wysiedleń poczdamskich”, bowiem przebiegały one w innej rzeczywistości polityczno prawnej – w relacjach z dwoma państwami niemieckimi oraz w ramach innej formuły – nie wysiedleń (połączonych z formalnym przymusem), lecz jako „akcja łączenia rodzin” (czyli – co do zasady - z woli zainteresowanych osób).¹⁰

⁹ Inne postanowienia tego artykułu dotyczyły osób zamieszkałych za granicą, które w związku ze zmianą granic Państwa Polskiego nabyły zgodnie z umową międzynarodową obywatelstwo innego państwa (art. 4 pkt. 1 ustawy) albo były narodowości rosyjskiej, litewskiej, łotewskiej lub estońskiej (art. 4 pkt 2 ustawy).

¹⁰ Może z wyjątkiem pewnej grupy osób niemieckiej narodowości (po części mieszkańców Ziem zachodnich i Północnych, jeńców wojennych, która pozostała w Polsce po okresie wysiedleń poczdamskich, nie nabyła obywatelstwa polskiego (bądź nie chciała nabyć polskiego obywatelstwa) i w znaczącej części emigrowała w pierwszej połowie lat 50. do NRD na podstawie umowy (protokołu) z lutego 1950 r. Łącznie w latach 1950 – 1954 do NRD emigrowało około 86 tysięcy osób.

2. Zasady utraty obywatelstwa polskiego

Zadaniem niniejszego działu nie jest szczegółowa analiza postanowień ustaw z 1951 r. i z 1962 r. dotyczących utraty obywatelstwa polskiego,¹¹ lecz jedynie tych ich postanowień, które bezpośrednio odnoszą się do omawianego zagadnienia.

2.1. Utrata obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r.

Ustawa z 1951 r. w rozdziale 3 regulowała utratę obywatelstwa polskiego w dwóch zasadniczych przypadkach:

- z mocy prawa (art. 11 ustawy);
- na podstawie decyzji o pozbawieniu obywatelstwa (art. 12 ustawy).

W interesującym nas przypadku – migracji obywateli polskich do NRD i RFN wchodziły w grę postanowienia art. 11 ustawy, a więc utrata obywatelstwa z mocy prawa. Generalnie art. 11 ustawy wychodził naprzeciw dążeniu do ograniczenia przypadków obywatelstwa wielorakiego, przewidywał on bowiem utratę obywatelstwa polskiego w przypadku nabycia obywatelstwa państwa obcego. Ustęp pierwszy art. 11 ustawy ustalał zasadę, iż „obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa”, przy czym kompetencje w tej mierze miała Rada Państwa (art. 13 ust. 1 ustawy) działająca na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy). Ustępy od 2 do 4 art. 11 ustawy regulowały zakres rozciągania się zezwolenia udzielonego rodzicom na dzieci. Istotne znaczenie dla

¹¹ Szczegółowo: W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim ...* – odpowiednio strony 270 i nast. i 312 i nast.; J. Kokot, G. Rysiak, *Die polnische Staatsbürgerschaft – Grundsätze, Erwerb und Verlust (w:) Staatsangehörigkeit – soziale Grundrechte – wirtschaftliche Zusammenarbeit nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen*, Berlin – Heidelberg – New York – Opole 1976, s. 56 i nast.

samej utraty obywatelstwa polskiego miał ust. 5 art. 11 ustawy, w myśl którego „Nabycie obywatelstwa obcego zgodnie z ust. 1 – 4 pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”.

Z postanowień powyższych wynikało, co następuje:

- zasada zawarta w art. 11 ust. 1 ustawy – zezwalająca obywatelowi polskiemu na nabycie obywatelstwa obcego jedynie pod warunkiem uzyskania stosownego zezwolenia „władzy polskiej” – o tyle miała ograniczone znaczenie, że obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo polskie niezależnie do zezwolenia „władzy polskiej”, a zezwolenie takie nie mogło mieć wpływu na nabycie obywatelstwa obcego (obywatelstwo jest bowiem co do zasady instytucją prawa krajowego danego państwa); istotę regulacji artykułu 11 ustawy wyrażał jego ustęp 5, w myśl którego jeżeli obywatel polski uzyskał zgodę „władzy polskiej” na nabycie obywatelstwa obcego, to nabycie takiego obywatelstwa pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego, przy czym podstawą prawną utraty obywatelstwa był art. 11 ustawy – utrata obywatelstwa *ex lege* (a nie dzielone zezwolenie „władzy polskiej” na zmianę obywatelstwa);¹² jeżeli zaś obywatel polski nabył obce obywatelstwo bez takiej zgody, to obywatelstwa polskiego nie tracił; nie miały na to wpływu również postanowienia art. 1 ustawy, stosownie do którego „Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego Państwa”; postanowienia te mogły mieć jedynie takie znaczenie, że obywatel polski przed organami prawnymi musiał być traktowany jedynie jako obywatel polski, bez względu na ewentualnie posiadane obywatelstwo obce (co *nota bene* zostało jednoznacznie wyrażone w art. 2 ustawy z 1962 r.);
- przy literalnej wykładni postanowień art. 11 ust. 1 i 4 ustawy zezwolenie powinno uprzedzać nabycie obywatelstwa obcego

¹² Por. W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim ...*, s. 271/272.

(art. 11 ust. 1 – obywatel polski mógł bowiem nabyć obywatelstwo obce „jedynie po uzyskaniu zezwolenia” na zmianę obywatelstwa), a utrata obywatelstwa polskiego następowała z chwilą nabycia obywatelstwa obcego (art. 11 ust. 5 – nabycie obywatelstwa obcego po uzyskaniu zezwolenia „pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”); w praktyce jednak występowały często przypadki, gdy zwracano się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa już po uzyskaniu obywatelstwa obcego; w tych przypadkach utrata obywatelstwa polskiego następowała z dniem udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa;¹³ wynika z tego, że utrata obywatelstwa polskiego warunkowana była łącznym spełnieniem dwóch warunków – nabyciem obywatelstwa obcego i uzyskaniem zezwolenia; samo uzyskanie zezwolenia, o ile dana osoba nie nabyła następnie obywatelstwa obcego, nie skutkowało utratą obywatelstwa polskiego (zezwolenie nie miało charakteru „zwolnienia” z obywatelstwa polskiego)¹⁴; w przypadku uprzedniego uzyskania zezwolenia, utrata obywatelstwa następowała z chwilą nabycia obywatelstwa obcego; w przypadku zezwolenia ex post (po nabyciu obywatelstwa obcego) – z dniem uzyskania zezwolenia;

- jak wspomniano, właściwą dla udzielenia zezwolenia „władzą polską” była – stosownie do postanowień art. 13 ust. 1 ustawy - Rada Państwa; w myśl postanowień tego ustępu art. 13 ustawy Rada Państwa orzekała m.in. o utracie obywatelstwa polskiego, przy czym (art. 13 ust. 2 ustawy) orzeczenia takie następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów; zasadnie podkreślano w literaturze przedmiotu,¹⁵ że postanowienia te były – w odniesieniu do utraty obywatelstwa polskiego w wyniku nabycia

¹³ Tamże, s. 271.

¹⁴ Tamże, s. 272.

¹⁵ Tamże.

obywatelstwa obcego – niejasne. Wynikało z nich bowiem, że o utracie obywatelstwa polskiego w takim przypadku orzeka Rada Państwa; tymczasem Rada Państwa miała jedynie kompetencje do wydawania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, choć – z drugiej strony – zważyć należy, że zezwolenie było warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) utraty obywatelstwa polskiego w przypadku nabycia obywatelstwa obcego;

- w końcu w literaturze przedmiotu zwracano uwagę, że postanowienia dotyczące udzielenia zezwolenia miały o tyle charakter powszechny, że – w przeciwieństwie do wcześniejszej ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (w przypadku której utrata obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego następowała jedynie wówczas, gdy chodziło o osobę podlegającą powszechnemu obowiązkowi wojskowemu) – dotyczyły wszystkich obywateli polskich, którzy zamierzali nabyć obywatelstwo obce;¹⁶ natomiast – z drugiej strony – samo zezwolenie o tyle nie miało charakteru generalnego, że wywierało skutek prawny jedynie w stosunku do obywatelstwa obcego konkretnego państwa, określonego w danej decyzji Rady Państwa (czyli – utrata obywatelstwa polskiego następowała tylko wówczas, gdy dana osoba nabyła obywatelstwo konkretnego państwa wskazanego w decyzji Rady Państwa, a nie jakiegokolwiek obywatelstwo obce);
- w powyższym kontekście podkreśla się,¹⁷ że stosowana decyzja Rady Państwa zawierająca zgodę na nabycie obywatelstwa konkretnego innego państwa mogła mieć o tyle charakter generalny, że mogła wskazywać określone kategorie obywateli polskich, jeśli w grę wchodziła większa liczba osób; jako

¹⁶ Tamże, s. 271.

¹⁷ „Udzielenie generalnego zezwolenia na nabycie obywatelstwa jakiegoś państwa przez określone kategorie osób mogło mieć miejsce i mogło być celowe, gdy zmiana obywatelstwa miała szerszy charakter, bo dotyczyła większej liczby osób”. Tamże, s. 272.

przykłady tego rodzaju zezwoleń podawane są uchwały Rady Państwa nr 37/1956 i nr 5/1958.

Sumując, można stwierdzić, iż postanowienia art. 11 ustawy z 1951 r. co do zasady wychodziły naprzeciw tendencji międzynarodowej, aby ograniczać przypadki powstawania bezpaństwowości lub obywatelstwa wielorakiego. Warunkiem koniecznym utraty obywatelstwa polskiego było bowiem nabycie obywatelstwa obcego (utrata obywatelstwa polskiego następowała jedynie wówczas, gdy dana osoba nabyła obywatelstwo obce), nie istniało więc w tym przypadku niebezpieczeństwo, że obywatel polski, który uzyskał zezwolenie na nabycie obywatelstwa polskiego nie stanie się bezpaństwowcem, w przypadku gdyby tego obcego obywatelstwa jednak nie nabył (pozostawał obywatelem polskim). Zasadniczo też ustawa wymagała, aby obywatel polski, który zamierzał nabyć obywatelstwo obce wystąpił o stosowną zgodę do Rady Państwa, czego konsekwencją była utrata obywatelstwa polskiego (w przypadku nabycia obywatelstwa obcego).

Natomiast sam charakter zezwolenia udzielanego przez Radę Państwa był niejasny: nie była to tylko decyzja proceduralna (choć art. 13 umiejscowiony został w rozdziale 4 ustawy – „Postępowanie”), skoro od jej udzielenia uzależniona była utrata obywatelstwa polskiego (jeśli obywatel polski nabył obywatelstwo obce nie uzyskując zezwolenia, to stawał się dwu(wielo)państwowcem, nie tracił bowiem polskiego obywatelstwa); z drugiej strony swoboda działania Rady Państwa była formalnie ograniczona, bowiem zezwolenie udzielane było na wniosek osoby zainteresowanej (przypadki pozbawienia obywatelstwa regulował art. 12 ustawy). W sumie więc można w tym przypadku mówić raczej o zmodyfikowanej formule zwolnienia z obywatelstwa polskiego.

Pozostaje sprawą otwartą, czy zezwolenie udzielone przez Radę Państwa mogło mieć charakter generalny w tym znaczeniu, że zezwalało na zmianę obywatelstwa polskiego na konkretne

obywatelstwo obce w stosunku do sprecyzowanej grupy obywateli polskich. Na rzecz dopuszczalności takiego rozwiązania przemawia jego występowanie w praktyce (krytyka dotyczyła – o czym dalej – zakresu wykorzystania tej formuły, a nie formuły jako takiej), a przede wszystkim okoliczności, że każdy zainteresowany obywatel polski – aby z niej skorzystać – musiał wystąpić z indywidualnym wnioskiem do Rady Państwa. Krytyka takiej formuły zezwoleń z prawnego punktu widzenia musi kierować się nie w odniesieniu do samej formuły jako takiej: w rzeczywistości PRL ograniczone było prawo emigracji, formuła taka wiązała możliwość migracji do innego kraju z sankcją pozbawienia obywatelstwa polskiego, bowiem po prostu innej możliwości nie było. Wychodziło to z pewnością poza zasadny z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia cel przepisu art. 11 ustawy (zapobiegnięcie powstania obywatelstwa wielorakiego) i przymuszało obywateli polskich zamierzających emigrować do innego państwa do wyrzeczenia się obywatelstwa polskiego, nawet wówczas, gdy nie było to ich intencją.

2.2. Utrata obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim¹⁸ nie wносиła istotniejszych zmian w dziedzinie regulacji dotyczących utraty obywatelstwa polskiego w okresie działania uchwały Rady Państwa nr 37/1956 (czyli do 1984 r.),¹⁹ zwłaszcza w interesującym nas zakresie. Do możliwości utraty obywatelstwa polskiego z mocy prawa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego i pozbawienia obywatelstwa polskiego dodano możliwość utraty obywatelstwa polskiego w trybie uproszczonym, w drodze oświadczenia osoby do

¹⁸ Dz.U. 1962, nr 10 poz. 49.

¹⁹ Ostatnie zmiany tej ustawy – patrz: Dz.U. 2000, nr 28 poz. 353; 2001, nr 42 poz. 475 i 2003, nr 128 poz. 1175.

tego uprawnionej i przyjęcia takiego oświadczenia przez właściwy organ (art. 10 i 14 ustawy).²⁰

Szczególnie nas interesująca utrata obywatelstwa polskiego z mocy prawa w wyniku nabycia obywatelstwa obcego po otrzymaniu stosownego zezwolenia od Rady Państwa została uregulowana w art. 13 ustawy z 1962 r. w sposób bardzo podobny do postanowień art. 11 ustawy z 1951 r. Sprecyzowano w pewnym zakresie rozciągnięcie się zezwolenia udzielonego rodzicom na dzieci (art. 13 ust. 2 do 5 ustawy) oraz prawa kobiet zawierających małżeństwo (art. 14 ustawy).

Bardziej precyzyjnie sformułowane też same postanowienia dotyczące utraty obywatelstwa polskiego w tym trybie, ujmując w jednym ustępie (art. 13 ust. 1 ustawy) zasadę, iż obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, oraz że nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Bardziej kategorycznie brzmi co prawda zasada utraty obywatelstwa polskiego w wyniku nabycia obywatelstwa obcego – „Nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”, ale umieszczenie tego zdania łącznie z poprzedzającym go zdaniem dotyczącym konieczności udzielenia zgody w ustępie 1 art. 13 ustawy nie pozostawia wątpliwości, że utrata obywatelstwa polskiego następowała jedynie wówczas, gdy nabycie obywatelstwa obcego związane było z udzieleniem zgody na zmianę obywatelstwa. Tym bardziej, iż – jak już wspomniano – w art. 2 ustawy bardziej elastycznie ustosunkowano się do ewentualności wystąpienia obywatelstwa wielorakiego u obywateli polski, stwierdzając, że „Obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa” (ustawa z 1951 r. była bardziej kategoryczna, stwierdzała bowiem, że „Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego Państwa”). Nie miało to

²⁰ W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim ...*, s. 313 i nast.

wpływu na regulacje innych państw, z czego w ustawie z 1962 r. wyciągnięto słuszny wniosek, zastrzegając jednak, że obywatel polski (nawet jeżeli posiada inne obywatelstwo) przed organami polskimi może być traktowany jedynie jako obywatel polski.

Bardziej precyzyjnie określono również kompetencje Rady Państwa (art. 16 ust. 1 ustawy), stwierdzając jednoznacznie, iż orzeka ona – w interesującej nas dziedzinie – o „zezwoleniu na zmianę” obywatelstwa polskiego, na wniosek (art. 16 ust. 2 ustawy) Ministra Spraw Wewnętrznych. Rada Państwa została uprawniona (art. 16 ust. 3 ustawy) do upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych do udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego osobom zamieszkałym za granicą, a ten z kolei mógł upoważnić do udzielania takich zezwoleń niektórych kierowników urzędów konsularnych. Sprecyzowano również kompetencje organów krajowych w sprawach dotyczących utraty obywatelstwa polskiego.²¹

Niezależnie jednak od tych uściśleń problemy wynikłe w związku z interpretacją ustawy z 1951 r. zachowały aktualność w interesującym nas zakresie również pod rządami ustawy z 1962 r.

3. Uchwała Rady Państwa nr 37/1956 w świetle zasad dotyczących utraty obywatelstwa polskiego oraz uwarunkowań politycznych

3.1. Migracja do RFN

Mimo wysiedleń „poczdamskich” oraz emigracji znacznej grupy osób narodowości niemieckiej do NRD w pierwszej połowie lat 50. nacisk na wyjazdy z Polski – głównie do RFN - nie malał. Problem ten jest przedmiotem szczegółowej analizy w innym rozdziale niniejszej książki,²² tym niemniej należy wskazać przynajmniej na zasadnicze

²¹ Tamże.

²² Patrz. D. Berlińska, *Migracja Niemców polskich w ramach procesu i akcji łączenia rodzin w latach 1950-1989 jako problem społeczny i polityczny*.

„uwarunkowania migracyjne” uchwały Rady Państwa nr 36/56. W okresie działania tej uchwały (tj. do 1984 r.) emigracja z Polski do (głównie) RFN przebiegała w następujących etapach:²³

- **w latach 1956 – 1958** w ramach tzw. akcji łączenia rodzin wyjechało do RFN około 217 tysięcy osób; tzw. decyzja polityczna w sprawie rozpoczęcia tej akcji znalazła wyraz w uchwale nr 17 KC PZPR z grudnia 1955 r., co umożliwiło podjęcie rozmów organizacji czerwonokrzyskich (polskiej i RFN) celem uzgodnienia kryteriów i warunków przebiegu; po stronie polskiej warunki wyjazdu precyzowały dokumenty prawne i polityczne – przede wszystkim: uchwała Rady Państwa nr 37/56, instrukcja nr 1/57 z dnia 6 lutego 1957 r. Ministra Spraw Wewnętrznych („akcja” miała obejmować: rozdzielonych współmałżonków, dzieci pragnące połączyć się z rodzicami, rodziców pragnących połączyć się z dziećmi, osoby samotne w podeszłym wieku, niezdolne do pracy i nie mające stałego źródła utrzymania, o ile w RFN miały zapewnioną opiekę lub rentę), uchwała Sekretariatu KC PZPR z kwietnia 1957 r. (umożliwiała ona wyjazd innym kategoriom osób, które nie podpadały pod kryteria akcji łączenia rodzin: osobom narodowości niemieckiej, nie posiadającym obywatelstwa polskiego i osobom, które w wyniku działań wojennych znalazły się na ziemiach zamieszkałych przez polską ludność autochtoniczną i niesłusznie uznane zostały za autochtonów);²⁴

²³ Dane dotyczące emigracji z Polski do RFN podaję za wyliczeniami J. Korbela, zawartymi w licznych jego pracach – m.in.: *Łączenie rodzin (1952 – 1981)* (w:) *Historyczne, polityczne i prawne aspekty też RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce ...*, s. 267 i nast.; *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1986.

²⁴ Por. J. Korbel, *Łączenie rodzin (1952 – 1981) ...*, s. 268 i nast. (tam też podana dalsza literatura i źródła dokumentów – przy omawianiu kryteriów wyjazdu zachowano pisownię oryginalną).

- **w latach 1959 – 1970** emigrowało z Polski do RFN łącznie około 111 tysięcy osób; mimo że na początku 1959 r. organizacje czerwono krzyskie uznały „akcję łączenia rodzin” za zakończoną, kontakty trwały nadal, a uchwała Sekretariatu KC PZPR z czerwca 1960 r. uzupełniona wytycznymi w sprawie zasad polityki emigracyjnej do RFN, opracowanymi przez Sekretariat KC PZPR w kwietniu 1964 r. dopuszczały możliwość emigracji do RFN następujących kategorii osób: 1) małżeństw i osób samotnych w podeszłym wieku, które ze względu na zły stan zdrowia wymagały szczególnej opieki, a nie miały w Polsce dzieci w wieku zdolności do pracy, natomiast miały krewnych w RFN; 2) rencistów posiadających rodziny w RFN; 3) osób „uciążliwych dla państwa ze względu na swą proniemiecką postawę i działalność sprzeczną z prawem”;²⁵
- **w latach 1971 – 1975** emigrowało z Polski do RFN około 60 tysięcy osób; podstawą emigracji stanowiła „Informacja rządu PRL na temat współpracy Polskiego Czerwonego Krzyża z Czerwonym Krzyżem RFN w sprawie łączenia rodzin” z 18 listopada 1970 r. oraz poufny komentarz do Informacji, przedstawione przez rząd polski w końcowej fazie negocjacji nad Układem między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków;²⁶ w Informacji sprecyzowano kryteria emigracji - „niezaprzeczalna przynależność do narodu niemieckiego” osób pragnących emigrować, sytuacja rodzin mieszanych podzielonych oraz „przypadki obywateli polskich, którzy na skutek zmienionych stosunków rodzinnych, bądź też na skutek zmiany podjętej wcześniej decyzji wyrażą życzenie połączenia się z krewnymi żyjącymi w NRF lub NRD”; w

²⁵ Tamże, s. 274 i nast.

²⁶ Teksty tych dokumentów (oraz innych, związanych z Układem podpisanym z grudnia 1970 r.) – patrz: *Układ między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 r.* Dokumenty i materiały przygotowane przez M. Tomalę, Zeszyty Niemcoznawcze 1995 nr 3-4, s. 167 i nast.

poufnym komentarzu władze polskie sprecyzowały, iż możliwość emigracji będzie obejmowała wstępnych, zstępnych, małżonków i rodzeństwo osób uprawnionych według powyższych kryteriów oraz dodawano kryterium dodatkowe – „szczególnie ciężkich przypadków losowych”; słusznie podkreślano, że kryteria wskazane w Informacji i poufnym komentarzu były bardzo niejasne i mogły być dowolnie interpretowane;²⁷

- **w latach 1976 – 1979** emigrowało z Polski do RFN dalszych około 120 tysięcy osób; podstawę tej grupy migracji stanowił Zapis protokolarny z 9 października 1975 r., uzgodniony między ministrami spraw zagranicznych PRL i RFN podczas spotkania 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach (przy okazji podpisania Aktu końcowego KBWE) i włączony do pakietu porozumień zawartych w październiku 1975 r.;²⁸ w Zapisie oświadczono ze strony polskiej, że w ciągu kolejnych czterech lat zgodę na emigrację otrzyma około 120 – 125 tysięcy osób – „na podstawie ‘Informacji’ i zgodnie z wymienionymi w niej kryteriami i procedurami”

Według oficjalnych danych,²⁹ łącznie w latach 1956 – 1982 wyemigrowało do RFN 633 tysiące osób, w tym na podstawie dokumentu podróży (a więc uchwały Rady Państwa 37/56) 603 tysiące.

²⁷ J. Korbel, *Łączenie rodzin (1952 – 1981) ...*, s.279 (przypis 39).

²⁸ Teksty w: *PRL – RFN. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i perspektywy normalizacji*, Warszawa – Frankfurt am Main 1979, s. 330.

²⁹ Patrz. dane zawarte w decyzji Prezesa do spraw Repatriacji i Cudzoziemców (URiC) z dnia 2 lutego 2005 r. w sprawie Józefa Antoniego E. (DRO.II.506/6/05-BP).

3.2. Międzynarodowe regulacje PRL - RFN emigracji z Polski do RFN

Łatwo zauważyć, że regulacje międzypaństwowe (między PRL a RFN) dotyczące migracji z Polski do RFN były więcej niż niejednoznaczne. W sumie bardziej istotne były różnego rodzaju jednostronne decyzje natury politycznej i prawnej w PRL. W początkowym okresie – głównie ze względu na brak stosunków dyplomatycznych (ale również ze względu na „wrażliwą” materię) określenie przebiegu i warunków emigracji powierzono organizacjom czerwono krzyżskim obu państw. Ustalenia te nie miały charakteru umów w rozumieniu prawa międzynarodowego i podawano je do wiadomości (wraz z decyzjami politycznymi – uchwałami Sekretariatu KC PZPR) poprzez publikację w prasie codziennej.³⁰

Dopiero w toku negocjacji nad Układem o podstawach wzajemnych stosunków doszło (18 listopada 1970 r.) do przedstawienie jednostronnego dokumentu rządu PRL („Informacji” wraz z „poufnym komentarzem”), który można zakwalifikować jako „kontekst” Układu w rozumieniu art. 32 ust. 2 lit. b) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r.,³¹ w więc jako „każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu”, a więc dokument mający znaczenie prawnomiędzynarodowe. Przy czym rząd PRL mocno podkreślał, że zgadzając się na emigrację „kieruje się przede wszystkim względami humanitarnymi”, a więc że chodzi tu o zobowiązania *ex gratia*,³² oraz że emigracja może nastąpić jedynie „w warunkach poszanowania obowiązujących w Polsce ustaw i

³⁰ Na przykład treść uchwały nr 17 KC PZPR z grudnia 1955 r. w sprawie ludności niemieckiej oraz uzgodnienia organizacji czerwono krzyżskich dotyczących kryteriów emigracji do RFN omówiono w Trybunie Robotniczej z dnia 1 czerwca 1957 r.

³¹ Dz.U. 1990 nr 74, poz. 439 (załącznik).

³² Punkt 1 „Informacji”.

przepisów prawnych”.³³ Nawet więc jeśli uznamy prawnomiędzynarodowy charakter tego dokumentu, to postanowienia „Informacji” z pewnością nie miały charakteru samow wykonalnego, skutkującego w polskiej sferze prawa krajowego bezpośrednio: zobowiązania *ex gratia* miały być realizowane za pośrednictwem i na podstawie polskiego prawa krajowego (co do tego obie strony były zgodne). Pewnym wyjściem naprzeciw standardom międzynarodowym było zapewnienie rządu PRL, że „ruch osobowy w połączeniu z wizytami członków rodzin” (punkt 5 „Informacji”) oraz „osoby, które składają wniosek na wyjazd do Republiki Federalnej Niemiec” (punkt III poufnego komentarza) będą traktowane jak w odniesieniu do „innych krajów”.³⁴

Również określenie charakteru prawnego „Zapisu protokolarnego” z 9 października 1975 r. nie jest łatwe, choć chyba można go uznać za umowę międzynarodową *sui generis*. Przy czym charakter zobowiązań wynikających z „Zapisu” w odniesieniu do podstaw prawnym emigracji był taki sam jak w „Informacji”, bowiem w „Zapisie” stwierdzono, że dalsza emigracja z Polski do RFN będzie odbywać się „na podstawie ‘Informacji’ i zgodnie z wymienionymi w niej procedurami”, czyli m.in. na podstawie ówczesnego polskiego prawa krajowego.

Określenie charakteru regulacji międzypaństwowych PRL – RFN odnoszących się do emigracji z Polski do RFN jest o tyle istotne, iż ustalić należy czy mogły one mieć wpływ na ocenę zastosowanych środków prawa krajowego. Z powyższej analizy wynika jednoznacznie, że chodziło albo o regulacje natury politycznej lub „pragmatycznej”, albo regulacje o charakterze

³³ Punkt 2 akapit pierwszy „Informacji”.

³⁴ Było to zapewnienie istotne, bowiem osoby starające się o emigrację do RFN spotykały różne szykany, na przykład osoby emigrujące do RFN na podstawie „dokumentu podróży” (czyli w związku z uchwałą Rady Państwa nr 37/56) miały po wyjeździe z reguły 5-letni zakaz wjazdu do Polski.

prawnomiędzynarodowym, lecz nie zawierającym postanowień samowykonalnych i wyraźnie odsyłającym do krajowego prawa polskiego. Stąd też regulacje te nie mogą służyć jako kryterium oceny krajowych środków prawnych, regulujących w ówczesnej Polsce emigrację do RFN.

3.3. Regulacja emigracji z Polski do RFN w świetle polskiego prawa krajowego

Aktem polskiego prawa krajowego o zasadniczym znaczeniu dla rozpatrywanego problemu była „Uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim”.³⁵ Jej treść była następująca:

„Na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25) Rada Państwa postanawia:

1. Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udali się lub udadzą jako repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej.

2. Zezwolenie rozciąga się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w ust. 1, które wraz z rodzicami puściły lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

3. Osoby wymienione w ust. 1 i 2 tracą obywatelstwo polskie po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.”

³⁵ Uchwała oficjalnie nie została opublikowana, choć jej treść była omawiana, bądź tekst publikowanych w pracach naukowych – por. J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1983, s. 106 (tam też podane źródła wcześniejszych publikacji). Podobną w treści uchwałę przyjęła Rada Państwa dnia 23 stycznia 1958 r. (nr 5/58) w odniesieniu do obywateli polskich wyjeżdżających do państwa Izrael (również oficjalnie nie została opublikowana).

Uchwała Rady Państwa nr 37/56 została uchylona dopiero dnia 8 marca 1984 r. uchwałą Rady Państwa nr 26/84,³⁶ czyli obowiązywała od dnia uchwalenia 16 maja 1956 r. do dnia 8 marca 1984 r. (uchwała Rady Państwa nr 26/84 wchodziła w życie w dniu uchwalenia).³⁷

Uchwała Rady Państwa nr 37/56 jest niejasna i budzi sporo wątpliwości interpretacyjnych (choć z drugiej strony wskazać można, iż równie trudny i niejednoznaczny był przedmiot jej regulacji). Spośród najistotniejszych problemów interpretacyjnych natury *stricte* prawnej wskazać należy na następujące (nawiązując do wywodów odnoszących się do zasad utraty obywatelstwa polskiego, określonych w ustawach z 1951 r. i 1962 r.):

- rozważyć należy przede wszystkim, czy uchwała Rady Państwa nr 37/56 spełniała przesłanki „zezwolenia” na zmianę obywatelstwa, o którym mówił art. 11 ust. 1 i art. 11 ust. 5 ustawy z 1951 r. oraz art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r., zwłaszcza zaś pojawia się w tym kontekście istotny problem na ile „indywidualizowane” musiało być takie „zezwolenie”: czy musiał być to akt indywidualny, skierowany do konkretnej osoby, czy też kryteria „zezwolenia” spełniał akt generalny, wyrażający zgodę na zmianę obywatelstwa dla pewnej, określonej grupy obywateli polskich, a wystarczające było „indywidualizowanie” polegające na złożeniu podania do Rady Państwa z prośbą o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa oraz otrzymanie – po dopełnieniu pewnej procedury – „dokumentu podróży” (zgody na wyjazd z Polski);
- rozważyć następnie należy, czy pod pojęciem „zmiany obywatelstwa” oraz „nabycia obywatelstwa obcego” – jakie występują w art. 11 ustawy z 1951 r. oraz w art. 13 ustawy z 1962 r. podpada sytuacja, w której osoba ubiegająca się o

³⁶ Również (jak uchwała Rady Państwa nr 37/56) oficjalnie nie została opublikowana.

³⁷ Patrz. § 2 uchwały Rady Państwa nr 26/84.

„zezwolenie” posiadała stale obywatelstwo państwa obcego³⁸ (a więc „nabycie” obywatelstwa obcego formalnie rzecz biorąc nie następowało), a „zmiana” obywatelstwa polegała w istocie na utracie obywatelstwa polskiego; czy taka sytuacja zgodna była z intencją art. 11 ustawy z 1951 r. i art. 13 ustawy z 1962 r.?

- z uchwałą Rady Państwa nr 36/56 związanych jest szereg problemów szczegółowych, lecz istotnych: stosuje się w niej pojęcie „repatriantów niemieckich” (w tytule) oraz „repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej” – czyli „powracający do ojczyzny”: o ile określenia te były zasadne w odniesieniu do pierwszej fali emigracji z lat 1956 – 1959 (oraz do emigracji z lat 1952 – 1955 – głównie do NRD), to można mieć zasadne wątpliwości, czy było to pojęcie obejmujące znaczącą część emigracji następnych fal; wątpliwość może się też pojawić co do zakresu temporalnego działania uchwały: „zezwolenie” bowiem w niej zawarte dotyczyło obywateli polskich, którzy „opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, czy prowadziło do utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które wyemigrowały (głównie do NRD) w latach 1952 - 1955 (zakładać należy, że utrata w tym przypadku następowała z dniem przyjęcia uchwały Rady Państwa nr 37/56; może wreszcie pojawić się wątpliwość, czy postanowienie punktu 3 uchwały Rady Państwa nr 37/56 - iż osoby emigrujące tracą obywatelstwo polskie „po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” zgodne jest z postanowieniami art. 11 ustawy z 1951 r. i art. 13 ustawy z 1962 r., które wyraźnie wskazywała na nabycie obywatelstwa obcego jako moment utraty obywatelstwa polskiego, a praktyka dopuszczała - w przypadku wcześniejszego nabycia obywatelstwa obcego - przyjęcie daty wydania zezwolenia jako momentu utraty obywatelstwa polskiego; czy upoważnienie zawarte w art. 13

³⁸ Por. punkt 3.4.

ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. a następnie w art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 1962 r. było na tyle elastyczne, że upoważniało Radę Państwa do określenia innego momentu utraty obywatelstwa polskiego (przekroczenie granicy polskiej)? Choć z drugiej strony - czy w przypadku masowej emigracji było inne wyjście, gwarantujące zwłaszcza zachowanie obywatelstwa polskiego w sytuacji, gdy dana osoba zrezygnowała z emigracji?

- w związku z uchwałą Rady Państwa nr 37/56 powstaje też szereg kwestii ustrojowych: jaki był charakter uchwały, w szczególności czy miała ona na tyle samoistny charakter, że mogła samodzielnie obowiązywać pod rządami dwóch kolejnych ustaw o obywatelstwie polskim - z 1951 r. i 1962 r. (mimo że ta druga ustawa nie określała bezpośrednio jej losu)? Czy Rada Państwa miała w systemie ustrojowym PRL na tyle mocną pozycję, iż mogła tego typu akty prawne przyjmować? Czy na jej charakter mógł mieć wpływ fakt braku oficjalnej publikacji?

Pytania powyższe pojawiły się obecnie – w związku z wnioskami o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które wyemigrowały do RFN w czasie działania uchwały Rady Państwa nr 37/56. Warto zwrócić uwagę na to, że uchwała ta była krytykowana w polskim piśmiennictwie naukowych (szczególnie w drugiej połowie lat 70. i na początku lat 80.) ze względu na okres jej obowiązywania (w czasie fal emigracji w latach 60. i 70.), nieadekwatność kryteriów emigracji oraz szkodliwość wymuszania opcji narodowościowej i wyrzekania się obywatelstwa polskiego (czyli ze względów merytorycznych). Natomiast brak było głosów, które krytkowałyby jej aspekty formalne – podstawę wydania, brak legitymacji Rady Państwa, czy niezgodność z ustawami z 1951 i 1962 r.³⁹

³⁹ Por. Wł. Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD* ..., s. 134 i nast.

3.4. Regulacja emigracji z Polski do RFN w świetle prawa RFN dotyczącego obywatelstwa

Obywatelstwo jest przede wszystkim instytucją prawa krajowego i samo zainteresowane państwo reguluje sposoby jego nabycia i utraty (uwzględniając standardy międzynarodowe),⁴⁰ niemniej jednak rozważając problem utraty obywatelstwa polskiego przez osoby emigrujące z Polski do RFN należy uwzględnić obowiązujące w omawianym okresie regulacje RFN odnoszące się do obywatelstwa.

Rzecz w tym, że problem obywatelstwa stanowił jedną z centralnych, kontrowersyjnych kwestii polityczno-prawnych w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej, wynikających z tego, że RFN nie uznawała prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej ustalonej w Umowie poczdamskiej.⁴¹ Konsekwencją tego było utrzymanie kontynuacji obywatelstwa niemieckiego (*deutsche Staatsangehörigkeit* - „niemieckiej przynależności państwowej”) również w stosunku do całej ludności zamieszkałej na byłych niemieckich obszarach wschodnich (m.in. polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, niezależnie od tego czy nabyli ono obywatelstwo polskie).⁴²

Dodać jeszcze do tego należy, że prawo RFN utożsamiało pojęcie „Niemca” w znacznej mierze z formalnym pojęciem „obywatela państwa”. W myśl bowiem art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (konstytucji) RFN – „Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej z zastrzeżeniem odmiennej regulacji ustawowej jest każdy, kto posiada niemiecką przynależność państwową lub jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej lub też jego

⁴⁰ Por. Wł. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 189 i nast.

⁴¹ Por. L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeczy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1986.

⁴² Szczegółowo – tamże, s. 402 i nast.

współmałżonek albo potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.”.⁴³ Regulacje te miała w zamierzeniu ułatwić integrację rzeszy osób przesiedlanych w związku z II wojną światową, które znalazły się na terytorium RFN. Instytucja „Niemca” stała się jednak trwałym elementem regulacji RFN dotyczących jej obywatelstwa.⁴⁴ W konsekwencji – również w okresie działania uchwały Rady Państwa nr 37/56 - pod pojęcie „Niemca” w rozumieniu prawa RFN podpadała cała autochtoniczna ludność polskich Ziemi Zachodnich i Północnych niezależnie od posiadanej narodowości.

⁴³ Tekst w tłumaczeniu na język polski: *Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. Wersja niemiecka i polska z uwzględnieniem tekstów wszystkich kolejnych zmian*. Red. L. Janicki, Poznań 1997, s. 267.

⁴⁴ Nie została ona zmieniona również po zjednoczeniu Niemiec – mimo jednoznacznych zobowiązań wynikających z Traktatu „2 + 4” (por. J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2 + 4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, szczególnie s. 99 i nast.). Krytyka – również w piśmiennictwie naukowym RFN (por. Ch. Vedder, *Art. 116 (Deutsche im Sinne des Grundgesetzes)* (w:) *Grundgesetz – Kommentar*. Hrsg. von I. von Münch i Ph. Kunig, München 1996, Band 3, s. 1358 i nast.) przyniosła tylko częściowe rezultaty. W 1998 r. zmieniona została ustawa o niemieckiej przynależności państwowej o tyle, że nabycie niemieckiej przynależności państwowej przez dzieci rodziców (niemieckich przynależnych państwowych), urodzonych po 31 grudnia 1999 r. (chodzi o rodziców) i stale zamieszkających za granicą, uzależnione jest od stosownego zgłoszenia w ciągu roku od narodzenia dziecka do właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego RFN (BGBl. I s. 1062). Problem „niemieckiej przynależności państwowej” i statusu „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ RFN w dalszym ciągu jest sprawą destabilizującą stosunki polityczno-prawne między Polską a RFN (na przykład w odniesieniu do statusu mniejszości niemieckiej w Polsce - por. J. Barcz, *Der polnisch-deutsche Vertrag vom 17. Juni 1991 und der Schutz der Minderheiten* (w:) *Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen*. Hrsh. von Hans van der Meulen, Baden-Baden 1994, s. 87 i nast.; R. Jasica, *Obywatelstwo niemieckie w stosunkach polsko-niemieckich a problem mniejszości niemieckiej w Polsce*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1991 IV/4/, s. 5 i nast.), choć w związku z potwierdzeniem przez zjednoczone Niemcy prawnomiędzynarodowego statusu granicy polsko-niemieckiej starcił nieco na znaczeniu politycznym (por. szerzej na ten temat: J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 5 i nast.). Członkostwo RFN i Polski nie rozwiązuje tego problemu, ponieważ w grę wchodzi sprawy statusowe.

Konsekwencje takiego stanu rzeczy były różnorakie:

- od strony formalnej należy przede wszystkim zauważyć, że osoby emigrujące do RFN z polskich Ziem Zachodnich i Północnych posiadały w rozumieniu prawa RFN „niemiecką przynależność państwową” i tym samym uważane były za „Niemców”; jeśli z tego punktu widzenia spojrzymy na przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, to zarówno art. 11 ust. 1 w połączeniu z ust. 5 ustawy z 1951 r. jak i art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r. mówiły „nabyciu obywatelstwa obcego” jako przesłance utraty obywatelstwa polskiego. Natomiast w tym przypadku nie dochodziło – z punktu widzenia prawa RFN – do „nabycia” niemieckiej przynależności państwowej” (i statusu „Niemca”), bowiem osoby te status taki zachowywały – stosowna decyzja władz RFN miała więc charakter deklaratoryjny.⁴⁵ Można się więc zastanawiać, czy w ogóle spełniona została przesłanka „zmiany obywatelstwa”. Intencja bowiem postanowień artykułów 11 ustawy z 1951 r. i 13 ustawy z 1962 r. była jednoznaczna – chodziło o utratę obywatelstwa polskiego przez osobę zmieniającą obywatelstwo (nabywającą obywatelstwo obce), tak aby zapobiec powstaniu obywatelstwa wielorakiego. Podejście takie relatywizuje druga przesłanka utraty obywatelstwa – konieczność uzyskania zezwolenia Rady Państwa. Jak już wskazano, przesłankę tę traktowano stosunkowo elastycznie jeśli chodzi o moment nabycia obywatelstwa obcego, czyli tolerowano sytuację, gdy nabycie następowało przed uzyskaniem zgody, z tym że wówczas utrata obywatelstwa polskiego następowała z momentem uzyskania zgody, a nie z chwilą nabycia obywatelstwa obcego. Znajduje to pewien wyraz również w uchwale Rady Państwa nr

⁴⁵ Szczegółowo na temat procedury weryfikacji w RFN posiadania „niemieckiej przynależności państwowej” i statusu „Niemca” – patrz: Instrukcja (Merkblatt) nr 2 dla Polski, dawnych prowincji pruskich i Gdańska (wg stanu terenowego z 31 grudnia 1937 r.) z 23 września 1977 r., Amtliches Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes vom 20. November 1977, Nr 10. Tłumaczenie na język polski: GKBZHWP, Warszawa 1978.

37/56, która w punkcie 1 zawiera zezwolenie „na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy **opuścili** lub **opuszczą** obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” i udali się „jako repatrianci” do NRD lub RFN. Co prawda łącznikiem jest tu moment „opuszczenia” PRL, lecz stwierdzić można, iż wiązano to z posiadaniem w danym momencie „obywatelstwa obcego” przez emigrującego (inaczej mógłby powstać stan bezpaństwowości). Utrata obywatelstwa polskiego następowała – w stosunku do osób które emigrowały przed wydaniem uchwały – z dniem jej wydania, natomiast w stosunku do pozostałych osób – stosownie do postanowień punktu 3 uchwały – „po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

- Od strony „merytoryczno-politycznej” – odniesienie do przepisów krajowych RFN dotyczących obywatelstwa stwarza szczególny asumpt do zastanawiania się nad zasadnością utrzymywania działania uchwały Rady Państwa nr 37/56 aż do 1984 r. O ile w odniesieniu do pierwszej fali migracji (1956 – 1959) chodziło w istocie w przeważającej mierze o osoby narodowości niemieckiej, ewentualnie łączenie rodzin mieszanych (może więc uzasadnione było – w imię postulatu „uporządkowania” stosunków ludnościowych w relacjach polsko-niemieckich - przymknięcie oczu na to, że owe „obywatelstwo niemieckie” stanowi konstrukcję prawną sprzeczną z istotnymi interesami Polski), to w późniejszych okresach migracji uchwała Rady Państwa nr 37/56 stała się przyczyną pozbawiania obywatelstwa polskiego osób, które dążyły do opuszczenia PRL z innych przyczyn⁴⁶ (natomiast

⁴⁶ Z dogłębnych badań socjologicznych dokonywanych ówczesnie m.in. przez R. Rauzińskiego (na przykład: *Z badań nad migracjami zewnętrznymi ludności Śląska Opolskiego w latach 1950 – 1980*, Biuletyn Informacyjny. Wojewódzki Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej 1981, nr 5/6), czy J. Korbela (na przykład: *Emigracja z Polski do RFN ...*) wynikało jednoznacznie, że emigracja do RFN w okresach późniejszych obejmowała w większej części osoby narodowości polskiej, względnie z rodzin mieszanych, czy też o rozchylanym poczuciu narodowościowym z rodzimej ludności polskich Ziemi Zachodnich i Północnych.

przepisy RFN dotyczące statusu „Niemca” stwarzały dogodną ścieżkę migracyjną, przymuszały jednak do opcji narodowościowej).⁴⁷ Wydaje się, że syndrom dążenia do „ukarania za chęć emigracji z PRL” przeważał wówczas nad interesem państwowym, który nakazywałby raczej stworzenie możliwości osobom migrującym do zatrzymania obywatelstwa polskiego (tym bardziej że - szczególnie od wejścia w życie ustawy z 1962 r. - byłoby to zgodne z polskim prawem krajowym).⁴⁸ Zauważyć jednak należy, że chodzi w tym przypadku o krytykę pewnego kierunku polityki migracyjnej PRL, co nie ma bezpośredniego wpływu na ocenę samego charakteru prawnego uchwały Rady Państwa nr 37/56.

4. Obecne stanowisko organów administracji państwowej i sądów polskich

4.1. Uwagi wstępne

Orzecznictwo sądów polskich oraz właściwych organów administracji państwowej (wojewodów i Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców - dalej: Prezes URiC) w sprawie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów do RFN nie jest – jak dotychczas - jednoznaczne. Organy administracji państwowej stoją – co do zasady – na stanowisku prawnej skuteczności utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które emigrowały do RFN na

⁴⁷ Ówczesne rządy PRL broniły się przed powyższym oddziaływaniem konstrukcji „Niemca” dosyć enigmatycznie. Na przykład w punkcie 1 „Informacji” z 18 listopada 1970 r. podkreślano: „Rząd polski nie zgadzał się jednak i nie zgadza się nadal z tym, aby jego pozytywne stanowisko w kwestii łączenia rodzin było wykorzystywane przez osoby narodowości polskiej do emigracji w celach zarobkowych”.

⁴⁸ Postulaty położenia kresu działaniu uchwały Rady Państwa nr 37/56 mnożyły się od drugiej połowy lat 70. Por. J. Bielski, *Emigranci ze Śląska Opolskiego do Republiki Federalnej Niemiec. Realizacja Zapisu protokolarnego z Helsinek w województwie opolskim (1975 – 1979)*, Opole 1986, s. 22; J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy ...*, s. 40.

podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56. Natomiast odmienny kierunek wytyczyły orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (z dnia 11 sierpnia 2000 r.)⁴⁹ i Sądu Najwyższego (z dnia 17 września 2001 r.)⁵⁰ w sprawie Herbertusa R., w których sądy uznały - wbrew decyzjom Wojewody Opolskiego i Ministra Spraw Wewnętrznych i stanowisku Ministra Sprawiedliwości, że odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego w tej sprawie nie ma uzasadnienia.

Natomiast w serii wyroków z płowy 2005 r. – wydanych w związku ze skargami zainteresowanych wnoszonymi na decyzje Prezesa U RiC odmawiających stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego - Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie podzielił pogląd Prezesa U RiC i poszedł jednak w innym kierunku niż NSA i SN. Co prawda w jednym z wyroków (z 21 lipca 2005 r. w sprawie małżeństwa M.) WSA uchylił decyzje Prezesa U RiC, ze względu jednak na to, że nie znalazł w zaskarżonej decyzji dowodu, iż zainteresowani w ogóle nabyli obywatelstwo niemieckie; natomiast zakwestionował podstawowe kierunki argumentacji SN z uzasadnienia wyroku z 17 września 2001 r.⁵¹

Zakładać więc można, że określenie linii argumentacji w orzecznictwie sądów będzie jeszcze jakiś czas trwało, tym bardziej że różnice dotyczą szeregu kwestii prawnych i politycznych o zasadniczym charakterze.

⁴⁹ Sygnatura akt: V S.A. 117/00.

⁵⁰ Sygnatura akt: III RN 56/01.

⁵¹ Por. *Obywatelstwo. Niemcy czy Polacy. Skuteczne uchwały Rady Państwa*, Rzeczpospolita z dnia 22 lipca 2005 r.

4.2. Wyroki NSA z 2000 r. i SN z 2001 r. w sprawie Herbertusa R.

Herbertus R. wyemigrował wraz z rodziną w 1971 r. do Berlina Zachodniego. Podstawą emigracji było złożenie przez zainteresowanego podania do ówczesnej Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego z uzasadnieniem, że jest on narodowości niemieckiej i zamierza zamieszkać na stałe w Berlinie Zachodnim. Stosownie od ówczesnej praktyki Herbertus R. wyjechał na podstawie dokumentu podróży (seria DEA nr 21711) wydanego 21 stycznia 1971 r. i stwierdzającego „utrata obywatelstwa polskiego po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

W 1999 r. Herbertus R. złożył do Wojewody Opolskiego wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Wojewoda decyzją z dnia 6 sierpnia 1999 r. odmówił, uzasadniając to tym, że zainteresowany złożył podanie do Rady Państwa z prośbą o zmianę obywatelstwa polskiego, a Rada Państwa do 1988 r. była organem właściwym w tej sprawie. Herbertus R. wyjechał następnie „na stałe do RFN” i „nabył obywatelstwo tego kraju”. Tym samym – w ocenie Wojewody Opolskiego – utracił obywatelstwo polskie na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim.

Od decyzji Wojewody Opolskiego Herbertus R. złożył odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych, który decyzją z dnia 6 grudnia 1999 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. W uzasadnieniu decyzji Minister Spraw Wewnętrznych podkreślił, że uzyskanie decyzji w sprawie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego zależnie jest od wskazania tytułu prawnego jego nabycia oraz nieprzerwanego posiadania do chwili wydania decyzji, kwestię utraty obywatelstwa należy natomiast oceniać według przepisów obowiązujących w chwili zdarzenia powodującego utratę obywatelstwa. W sprawie Herbertus R. podstawą prawną oceny jest art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie

w ówczesnym brzmieniu, który wymagał łącznego spełnienia dwóch przesłanek, określających utratę przez Herbertus R. obywatelstwa polskiego: po pierwsze – uzyskania zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego; po drugie – nabycie obywatelstwa obcego. Pierwsza przesłanka została – w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych spełniona, bowiem zainteresowany złożył podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Brak było co prawda decyzji Rady Państwa zezwalającej na taką zmianę, ale zainteresowany wyjechał z Polski na podstawie dokumentu podróży. W ówczesnej praktyce indywidualne decyzje Rady Państwa zezwalające na zmianę obywatelstwa nie były wymagane dla osób, które migrowały do RFN i NRD na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56. Dawła ona bowiem generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego tego rodzaju osobom, występującym ze stosownym wnioskiem do Rady Państwa. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych Herbertus R. uzyskał zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego w wyniku otrzymania dokumentu podróży, zawierającego adnotację o utracie obywatelstwa polskiego. Spełnienie drugiej przesłanki – w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych – jest również bezsporne, bowiem Herbertus R. nabył obywatelstwo niemieckie. W efekcie oznacza to, że zainteresowany utracił obywatelstwo polskie z dniem nabycia obywatelstwa niemieckiego.

W skardze do NSA Herbertus R. zarzucił decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych naruszenie art. 13 ust. 1, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie poprzez przyjęcie, że samo złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa jest równoznaczne z jego utratą, zakwestionował również, iż sama uchwała Rady Państwa nr 37/56 stanowi podstawę prawną skutecznej utraty polskiego obywatelstwa, skoro dotyczyła kwestii uregulowanych późniejszą ustawą i nigdy nie została opublikowana. Sumując, Herbertus R. podniósł w skardze, że wobec braku zgody Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego samo nabycie obywatelstwa niemieckiego nie może powodować utraty obywatelstwa polskiego. W odpowiedzi

na skargę Minister Spraw Wewnętrznych podkreślił, że Herbertus R. uzyskał zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na podstawie przepisów uchwały Rady Państwa nr 37/56. Minister podkreślił, że uchwała ta była aktem szczególnym o charakterze generalnym, w związku z czym w odniesieniu do osób, które spełniały przewidziane w niej warunki nie były wydawane odrębne akty administracyjne: poprzez bowiem sam fakt spełnienia przesłanek określonych w uchwale osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

NSA w wyroku z 11 sierpnia 2000 r.⁵² uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych oraz decyzję Wojewody Opolskiego, odmawiającą stwierdzenia posiadania przez Herbertusa R. polskiego obywatelstwa.

Uzasadniając sentencję wyroku, NSA ustosunkował się do następujących kwestii:

- NSA stwierdził, że ustawa o obywatelstwie polskim w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Hubertus R. z Polski przewidywała utratę obywatelstwa polskiego z mocy prawa w wyniku nabycia obywatelstwa obcego po uzyskaniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Następowало to jedynie wówczas, gdy osoba zainteresowana uzyskała zezwolenie na zmianę obywatelstwa właściwego organu polskiego (art. 13 ust. 1 ustawy), którym – zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy – była Rada Państwa. NSA stwierdził: „Omawiany akt prawny w art. 13 stanowi jednak generalną zasadę, że – z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych – obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uprzednim zezwoleniu właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Dopiero wówczas nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”.⁵³ I dalej w konkluzji: „Powołany

⁵² Sygnatura akt: V S.A. 117/00.

⁵³ NSA odwołał się w tym kontekście do W. Ramusa, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968.

przepis art. 13 ust. 1 nie mógł stanowić w świetle ustawodawstwa innego państwa zakazu nabycia jego obywatelstwa przez obywatela polskiego, lecz oznaczał, że osoba, która nabyła obywatelstwo obce bez takiego zezwolenia, nie traciła obywatelstwa polskiego i nie może być w świetle prawa polskiego uznawana za obywatela obcego”.⁵⁴

- NSA odniósł się następnie do uchwały Rady Państwa nr 37/56, stwierdzając, iż nawet gdyby przejąć, że treść tej uchwały mieściła się w ramach upoważnienia ustawowego i akt ten stanowił udzielenie generalnego pod względem podmiotowym zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, to w dacie wszczęcia postępowania o zmianę obywatelstwa Herbertusa R. utraciła już moc prawną: „Ustawa z dnia 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim w art. 20 stanowi, że traci moc ustawa z dnia 08.01.1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25), co jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej aktów wykonawczych. (...) Błędny jest więc pogląd organów administracji państwowej, że uchwała Rady Państwa Nr 37/56 stanowi szczególne uregulowanie prawne, które niezależnie od treści ustawowych normuje instytucję utraty obywatelstwa polskiego. Uchwała ta została wydana jako akt wykonawczy, powołując upoważnienie ustawowe z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 08.01.1951 r., zakończyła więc swój byt prawny w dacie, gdy nowa ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 15.02.1962 r. weszła w życie, wobec braku innych uregulowań zawartych w przepisach przejściowych tej ostatniej ustawy”.

Od tego wyroku NSA Minister Sprawiedliwości wniósł 21 marca 2001 r. rewizję nadzwyczajną,⁵⁵ zarzucając rażące naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. oraz

⁵⁴ NSA odwołał się w tym kontekście do W. Ramusa, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 247 i 249.

⁵⁵ Sygnatura akt: DSN V A 53/194/2001.

art. 34 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz oddalenie skargi.

Minister Sprawiedliwości powołał następujące argumenty:

- Minister Sprawiedliwości podzielił co do zasady pogląd NSA, że należy uznać za nieobowiązujący akt wykonawczy, jeżeli uchylona została ustawa udzielająca upoważnienia do wydania takiego aktu. Zarzucił jednak NSA, że nie uwzględnił, iż ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. nie zawierała w przepisach przejściowych uregulowań odnoszących się do uchwał Rady Państwa wydanych w oparciu o ustawę z 8 stycznia 1951 r., oraz nie rozważył, czy uchwała Rady Państwa nr 37/56 została rzeczywiście wydana na podstawie upoważnienia ustawowego: „Akt wykonawczy jest wydawany wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia przyznanego przez ustawę. (...) Akt normatywny wydany na podstawie upoważnień domyślnych, nie sformułowanych wprost w ustawie, nie jest aktem wykonawczym. Upoważnienia do wydania aktu wykonawczego nie można domniemywać. (...) Treść art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powołanego jako podstawa prawna uchwały NR 37/56 Rady Państwa, nie pozwala na przyjęcie, że uchwała była aktem wykonawczym do tej ustawy ...”.
- Następnie Minister Sprawiedliwości rozważył charakter prawny uchwały Rady Państwa nr 37/56 i związany z tym problem okresu jej obowiązywania: stwierdził, że w hierarchii aktów prawnych akty normatywne Rady Państwa posiadały cechy wyższego rzędu aniżeli rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów: „Z tych względów przyjąć należy, że będąc aktem prawnym o charakterze samoistnym uchwała nr 37/56 nie utraciła mocy obowiązującej z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Czas jej obowiązywania ustał dopiero z dniem 8 marca 1984 r., kiedy to

Rada Państwa podjęła uchwałę nr 26/84, z mocą której uchyliła przedmiotową uchwałę nr 37/56”.

- W końcu Minister Sprawiedliwości podkreślił, że uchwała nr 37/56 powinna być oceniana w świetle wykładni systemowej. Uwzględniającej przede wszystkim rozwiązania konstytucyjne. Przemawia za tym fakt, że wniosek o poświadczenie obywatelstwa polskiego został zgłoszony w 1999 r., pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. Stosownie do art. 34 ust. 2 Konstytucji obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie, natomiast art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowi, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Z postanowień tych Minister Sprawiedliwości wywiódł, że „sytuacja zainteresowanego znajduje unormowanie wprost w Konstytucji. Wyrażona w art. 34 ust. 2 zasada zaufania obywateli do działań państwa chroni obywatelstwo polskie z wyjątkiem sytuacji, gdy obywatel polski zrzeka się go”. Konkluzja Ministra Sprawiedliwości była następująca: „... Herbertus R. zrzekł się obywatelstwa polskiego przed trzydziestoma laty. W podaniu z dnia 2 lutego 1971 r. skierowanym do Rady Państwa domagał się on zmiany obywatelstwa polskiego na niemieckie uzasadniając prośbę tym, że jest on narodowości niemieckiej i chce zamieszkać w Berlinie Zachodnim. Nie czekając na decyzję Rady Państwa opuścił terytorium Polski wraz z małżonką i uzyskał wraz z małżonką obywatelstwo niemieckie. W ten sposób utracił on obywatelstwo polskie. Całokształt okoliczności takich jak powoływanie się na przynależność do narodowości niemieckiej, miejsce urodzenia – Góraždze na Górnym Śląsku oraz zamiar stałego zamieszkania w Berlinie Zachodnim świadczą dobitnie o zrzeczeniu się obywatelstwa polskiego zwłaszcza, gdy uwzględni się upływ tak długiego okresu czasu od chwili opuszczenia kraju i przekroczenia granicy polskiej”.

W wyroku z dnia 17 września 2001 r.⁵⁶ SN oddalił rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości do wyroku NSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2000 r. SN odwołał się w uzasadnieniu do następujących argumentów:

- SN podkreślił, że z gramatyczno-językowej wykładni postanowień art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim (z dnia 15 lutego 1962 r.) wynika, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić „akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata”. W okresie kiedy zainteresowany starał się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, „obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, a nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego”. O zezwoleniu takim orzekała Rada Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy). SN konkluduje: „Treść zacytowanych przepisów nie budzi wątpliwości co do tego, że utrata obywatelstwa polskiego mogła nastąpić na podstawie indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa – wydanego przez Radę Państwa i skierowanego do każdego ubiegającego się o to”.
- Następnie SN poddał analizie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego w rozpatrywanej sprawie. Stwierdził, że stosownie do przepisów ustawy należało łącznie spełnić trzy przesłanki: zainteresowany musiał złożyć stosowny wniosek; właściwy organ polski (Rada Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych) musiał udzielić zezwolenia; zainteresowana osoba musiała nabyć obywatelstwo obce. W rozpatrywanej sprawie SM stwierdził spełnienie jedynie przesłanki pierwszej i ostatniej. Natomiast – zdaniem SN – nie została spełniona przesłanka wydania przez Radę Państwa indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, co w konsekwencji

⁵⁶ Sygnatura akt: III RN 56/01.

oznacza, że „wnioskodawca nie utracił polskiego obywatelstwa, ponieważ nie został spełniony konstytucyjny warunek takiej utraty przewidziany w art. 13 ust. 1 ustawy”.

- Następnie SN analizuje znaczenie prawne w tym kontekście uchwały Rady Państwa nr 37/56. Stwierdza, że uchwała ta nie mogła zastąpić indywidualnego zezwolenia, brak było bowiem stosownej podstawy w ustawie z 1962 r., która nie przewidywała delegacji dla Rady państwa do wydania uchwały regulującej w odmienny sposób tryb utraty obywatelstwa polskiego. SN nie stwierdził istnienia takiej podstawy również w przepisach Konstytucji PRL z 1952 r. (w każdym razie – zaznaczył SN – wnoszący rewizję nadzwyczajną – takich przepisów konstytucyjnych nie wskazał). SN podzielił pogląd NSA, że nie istniała podstawa prawna do wydania przez Radę Państwa „rzekomo samoistnej uchwały” ani w ustawie z 1962 r., ani w Konstytucji PRL z 1952 r., a nawet gdyby przyjąć, że taka uchwała mogła być podjęta w ramach generalnych konstytucyjnych kompetencji Rady Państwa, to – jako akt prawny niższego rzędu – nie mogła zmieniać bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o obywatelstwie, określających tryb utraty obywatelstwa polskiego. Konkluzja SN jest jednoznaczna: „Nie można w związku z tym uchwały Nr 37/56 Rady Państwa ... traktować jako aktu prawnego konwalidującego brak owego indywidualnego zezwolenia w odniesieniu do wnioskodawcy, który starał się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r., lecz na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r.”
- SN odrzucił też zdecydowanie rozważania zawarte w rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości, dotyczące konieczności objęcia uchwały Rady Państwa nr 37/56 wykładnią systemową, uwzględniającą w szczególności regulacje Konstytucji RP z 1997 r. SN określił tego rodzaju zabieg jako

„nadużycie” wykładni systemowej, podkreślając, że wskazówki interpretacyjne, wynikające z przepisów Konstytucji RP z 1997 r. nie mogą mieć zastosowania do oceny działań organów państwa podejmowanych w 1971 r., „gdy Konstytucja ta nie obowiązywała, a cały kontekst polityczny ustroju państwa był zupełnie inny”. W szczególności – zdaniem SN – nie można utożsamiać utraty obywatelstwa polskiego w związku z nabyciem obywatelstwa obcego (art. 13 i 16 ustawy o obywatelstwie polskim, obowiązujące w 1971 r.) z instytucją zrzeczenia się obywatelstwa z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., która to instytucja w 1971 r. nie była przewidziana ani w ustawie o obywatelstwie polskim, ani w Konstytucji PRL z 1952 r.

- SN odrzucił również argumentację zawartą w rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości, która wskazywała na zamiar wnioskodawcy co do zrzeczenia się obywatelstwa polskiego. SN podkreślił, że taka argumentacja nie może być zaakceptowana: „... ani narodowość lub przynależność do grupy etnicznej, ani miejsce zamieszkania, ani wreszcie zamiar zamieszkania w określonym miejscu nie mogą stanowić podstawy do domniemań co do zamiaru zrzeczenia się obywatelstwa polskiego”. Argumentacja taka: „... nie uwzględnia realiów życia politycznego i społecznego PRL na początku lat 70-tych”: zainteresowany złożył wniosek, „ponieważ było to warunkiem uzyskania paszportu i wyjechania do Niemiec ...”, jak sam jednak podkreślał „nigdy nie miał zamiaru pozbywania się obywatelstwa polskiego”. SN uznał więc, że chybione jest odwoływanie się do zamiaru wnioskodawcy, jaki kierował nim w 1971 r. Dodatkowo SN wskazał na to, iż w sferze prawa publicznego zamiar wnioskodawcy nie może być oceniany według zasad wykładni oświadczeń woli obowiązujących w prawie prywatnym: „Nie miało zatem znaczenia w 1971 r., i nie ma nadal, dlaczego wnioskodawca chciał wówczas zmienić obywatelstwo. Jego

wniosek z 2 lutego 1971 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa uruchomił procedurę przewidzianą w art. 13 i 16 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, która jednak nie została zakończona, ponieważ Rada Państwa nigdy nie wydała indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez wnioskodawcę, co oznacza, że nie utracił on obywatelstwa polskiego”. (...) Niezależnie od zamiarów i motywów postępowania (wnioskodawcy), jego sprawa powinna być zostać załatwiona zgodnie z obowiązującym ówczesnie prawem. A to oznaczało wydanie przez Radę Państwa indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa”.

- SN podsumował swoje rozważania następująco: „Nie można obecnie poszukiwać w obowiązującym porządku prawnym – na przykład w przepisach Konstytucji RP z 1997 r. – usprawiedliwienia dla niezgodnych z prawem działań ówczesnych organów państwowych. Nie można sankcjonować niezgodnej z prawem praktyki Rady Państwa i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. (...) Praktyka stosowana przez Radę Państwa w latach 60-tych i 70-tych była błędna. Błędów tych nie można starać się konwalidować przez ocenę woli zainteresowanego i domniemanego zaakceptowania dokumentu podróży ‘w jedną stronę’ stwierdzającego, że osoba nim się legitymująca nie jest obywatelem polskim. Ten dokument wydało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a nie Rada Państwa, czyli organ inny niż uprawniony do wydawania zezwoleń na zmianę obywatelstwa z polskiego na obce”.

4.3. Wyroki WSA z 2005 r. i stanowisko Prezesa U RiC

Jak wspomniano, w serii wyroków z lipca i sierpnia 2005 r. WSA w Warszawie podzielił pogląd Prezesa U RiC w sprawie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. W powoływanej już sprawie małżeństwa M. (wyrok z 21 lipca 2005 r.) WSA nie zgodził się z Sądem Najwyższym, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa

musiało być wyrażone w akcie indywidualnym. WSA podzielił jednocześnie stanowisko doktryny z lat 60., że Rada Państwa nie była organem administracji państwowej wydającym akty indywidualne. WSA nie podzielił też poglądu, że uchwała Rady Państwa nr 37/56 wygasła wraz z wejściem w życie ustawy z 1962 r. (odwoływała się bowiem do ustawy z 1951 r.), bowiem uchwała ta – w ocenie WSA – nie miała charakteru aktu wykonawczego w stosunku do ustawy z 1951 r. Równie sceptyczny był WSA wobec argumentów, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa w czasie PRL były wyrażane z naruszeniem zasady praworządności, bowiem – w ocenie WSA – chodziło o przyznanie prawa, a nie ingerencję w uprawnienia.⁵⁷

Na przełomie lipca i sierpnia 2005 r. zapadło jeszcze kilka wyroków w analogicznych sprawach, w których WSA utrzymał w mocy decyzje Prezesa U RiC: m.in. 21 lipca 2005 r. w sprawie Dietera Henryka O.⁵⁸ i 3 sierpnia 2005 r. w sprawie Józefa Antoniego F.⁵⁹ W uzasadnieniach ustnych sąd podzielił – co do zasady - poglądy Prezesa U RiC. Z tego względu – na obecnym etapie analizy – przytoczone zostaną bardziej szczegółowo główne elementy argumentacji decyzji Prezes U RiC. Natomiast

Typowym przykładem jest argumentacja przytoczona w decyzji Prezesa U RiC w sprawie Józefa Antoniego F. (Josefa Antona F.), który wyemigrował z Polski do RFN w 1978 r. (mieszkał w Olsztynie). Złożył

⁵⁷ Na podstawie uzasadnienia ustnego, omówionego w: Rzeczpospolita z dnia 22 lipca 2005 r.

⁵⁸ Sygnatura akt: IV S.A./Wa 571/05.

⁵⁹ Sygnatura akt: IV S.A./Wa 503/05. Jednocześnie – w tym czasie – zapadło kilka orzeczeń zawierających podobną argumentację w sprawie osób, które wyemigrowały do Izraela na podstawie uchwały Rady Państwa nr 5/58: dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie Anat, Nir i Carmin G. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 571/05), dnia 3 sierpnia 2005 r. w sprawie Malwiny D. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 492/05), dnia 3 sierpnia 2005 r. w sprawie Adama H. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 491/05), dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie Shaya B. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 489/05), dnia 10 sierpnia 2005 r. w sprawie Rity S. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 1032/05).

on wniosek w wydanie zezwolenia na wyjazd na pobyt stały do RFN oraz wystąpił z podaniem do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie, motywując wniosek m.in. tym, że jest narodowości niemieckiej. Wyjazd Josefa Antona F. nastąpił na podstawie dokumentu podróży z prawem jednokrotnego przekroczenia granicy.

28 października 2004 r. Josef Anton F. zwrócił się do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z wnioskiem o wydanie poświadczenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego. Wojewoda wydał w dniu 8 grudnia 2004 r. decyzję, odmawiając stwierdzenia posiadania przez Josefa Antona F. obywatelstwa polskiego. Zainteresowany wniósł odwołanie od tej decyzji do Prezesa U RiC. Prezes U RiC decyzją z dnia 2 lutego 2005 r. (DRO.II.506/6/05-BP) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Zainteresowany wniósł skargę na decyzję Prezesa U RiC do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie. Wyrokiem z dnia 3 sierpnia 2005 r. WSA oddalił skargę na decyzję Prezesa U RiC, dzieląc w uzasadnieniu ustnym argumentację zawartą w decyzji Prezesa U RiC.

Prezes U RiC zbadał w swojej decyzji obie przesłanki (określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r.), warunkujące utratę obywatelstwa polskiego. W jego ocenie nie budzi wątpliwości nabycie przez Josefa Antona F. obywatelstwa niemieckiego, natomiast szersze uzasadnienie poświęcił Prezes U RiC – w związku ze stanowiskiem NSA i SN w sprawie Herbertusa R. - sprawie prawnego skutku zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, do którego udzielenia uprawniona była - stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r. - Rada Państwa.

Uzasadniając skuteczność zastosowanej procedury Prezes U RiC wskazał na następujące argumenty:

- przede wszystkim poddana została analizie pozycja ustrojowa Rady Państwa: wskazano, że w myśl konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Rada Państwa była samodzielnym organem władzy państwowej (nie należała do organów administracji państwowej), podlegającej Sejmowi; posiadała ona kompetencje władcze i prawotwórcze; jej kompetencje, oprócz spraw wymienionych w art. 25 ust. 1 pkt 11 konstytucji PRL obejmowały również inne sprawy przekazane jej w konstytucji lub w ustawach; na mocy art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r. do kompetencji takich należało orzekanie „o nadaniu, zezwoleniu na zmianę i pozbawieniu obywatelstwa polskiego”;⁶⁰
- art. 16 ustawy z 1962 r. nie precyzował trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, w szczególności ustawa nie określała, czy zezwolenie ma mieć charakter indywidualny, czy może mieć charakter generalny; w konsekwencji „dopuszczalna była każda forma udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia”; uchwała Rady Państwa nr 37/56 była „aktem o szczególnym charakterze” - „... generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, którzy opuścili obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako repatrianci niemieccy i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego”;
- uchwała Rady Państwa nr 37/56 nie została opublikowana; według ówczesnego stanu prawnego nie było jednak takiego obowiązku, bowiem art. 2 ust. 1 ustawy z 30 grudnia 1950 r o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor

⁶⁰ W decyzji mowa jest nieostro o „decydowaniu w sprawach ... utraty obywatelstwa polskiego”. Ściśle rzecz biorąc – na co zwracano uwagę analizując postanowienia ustawy z 1951 r. i z 1962 r. - Rada Państwa miała kompetencje w sprawie wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, co było jednym z warunków (obok nabycia obywatelstwa obcego) utraty obywatelstwa polskiego. Samo zezwolenie w żadnym przypadku nie stanowiło podstawy prawnej dla utraty obywatelstwa polskiego.

Polski” stwierdzał co prawda, że uchwały Rady Państwa ogłaszane są w „Monitorze Polskim”, w ustępie 2 precyzował jednak, że ogłoszenie takie następuje, gdy jest to przewidziane w obowiązującym przepisie lub w ogłaszanym akcie prawnym albo gdy uzna je za wskazane Rada Państwa;

- zainteresowane osoby musiały wystąpić w wnioskiem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa; po sprawdzeniu, czy osoby takie spełniają kryteria określone w uchwale („udokumentowanie” bądź „zadeklarowanie” narodowości niemieckiej) osobom takim wydawano dokument podróży, uprawniający do opuszczenia Polski; „Wydanie dokumentu podróży stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Obywatel mógł z dokumentu podróży skorzystać lub nie. (...) Należy w tym miejscu zauważyć, że polski obywatel nie otrzymałby takiego dokumentu, gdyby nie zostało mu udzielone zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Dokument podróży wydawany był przez organy paszportowe, czyli organy administracji państwowej, związane w tym zakresie uchwałą Rady Państwa i mogły go uzyskać wyłącznie te osoby, do których skierowana była uchwała Rady Państwa nr 37/56, a więc osoby, które uzyskały zezwolenie na zmianę obywatelstwa”;
- w końcu w decyzji wskazuje się na „uwarunkowania międzynarodowe Polski w tamtym okresie”, w tym na okoliczność, że „udzielenie generalnego zezwolenia (uchwała nr 37/56) na zmianę obywatelstwa wynikało z potrzeby wypełnienia zobowiązań międzynarodowych przyjętych po II wojnie światowej w zakresie wprowadzania daleko idących ułatwień dla osób narodowości niemieckiej i ich rodzin, które zamierzały opuścić terytorium PRL i udać się do NRD lub RFN jako repatrianci”; w uchwale wskazuje się na porozumienie z NRD z 1950 r., ustalenia z NRD i porozumienia organizacji czerwono krzyżskich RFN i PRL; wskazuje się, że ustanowione

początkowo dla realizacji tych porozumień struktury administracyjne (powołania na początku 1956 r. komisja resortowa, która miała rozpatrywać wnioski dotyczące wyjazdów), wobec nawału spraw okazały się niewydolne, stąd niezbędna była regulacja o charakterze generalny – uchwała Rady Państwa nr 37/56; konkludując, w decyzji podkreśla się, że uchwała ta „...została wydana w ścisłym związku czasowym i rzeczowym z porozumieniem organizacji Czerwonego Krzyża PRL i RFN. Rada Państwa podejmując wspomnianą uchwałę wzięła pod uwagę oczekiwania tysięcy osób domagających się repatriacji do Niemiec, rozwiązała nabrzmiały problem tak w stosunkach zewnętrznych jak i wewnętrznych powstały na skutek zmian terytorialnych i migracji do jakich doszło w wyniku drugiej wojny światowej. (...) Przedmiotowa uchwała była zatem aktem koniecznym. Miała zamknąć trudny problem i otworzyć drogę do normalizacji stosunków z Republiką Federalną Niemiec. Rada Państwa przyjmując prosty tryb wydawania zezwoleń, wykonywała przyjęte przez Polskę zobowiązanie wprowadzenia daleko idących ułatwień dla osób narodowości niemieckiej, deklarujących wolę repatriacji do Niemiec.⁶¹ Stosowna regulacja, której celem było przyjęcie prostego rozwiązania zezwalającego na zmianę obywatelstwa dla określonej grupy osób została dokonana w formie szczególnej, jaką była uchwała Rady Państwa”.

Podczas pisania niniejszej pracy udostępnione zostało pisemne uzasadnienie do jednego z wyroków WSA w Warszawie, a mianowicie do wyroku z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie Dietera Henryka O. Jak

⁶¹ Nieco razi w dokumencie oficjalnym niefrasobliwość terminologiczna: w czasie działania uchwały Rady Państwa nr 37/56 istniały dwa państwa niemieckie – NRD i RFN. Pojęcie „Niemiec” zawierało w sobie istotny podtekst polityczno-prawny, polegający na aspiracji RFN do „identyczności” prawnej z „niemieckim podmiotem prawa międzynarodowego”, przy czym zakres terytorialny tej koncepcji (do czasu zawarcia Traktatu „2 + 4”) nie był jasny (często nawiązywał do granic Rzeczy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.). Patrz na ten temat na przykład: *Status prawny Niemiec w latach 1945 –1949. Materiały z konferencji naukowej*. Red. J. Barcz, Warszawa 1986.

wspomniano, WSA potwierdził – co do zasady – argumentację Prezesa UriC (analogiczną do omówionej wyżej w sprawie Josefa Antona F.). Natomiast należy zwrócić uwagę na pewne nowe, istotne akcenty, jakie podniesiono w uzasadnieniu.

WSA – nawiązując po części do argumentacji Prezesa URiC - więcej uwagi poświęcił kwestii narodowości niemieckiej osób emigrujących z Polski na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56, nawiązując słusznie do pojęcia „repatriantów niemieckich” (do których odnosiła się uchwała). WSA stwierdza w uzasadnieniu: „... chybiony jest zarzut zawarty w piśmie procesowym Skarżącego, iż deklarowanie narodowości niemieckiej nie może mieć wpływu na sferę prawa publicznego (posiadanego obywatelstwa), jeżeli ustawa nie wiąże z tym skutków prawnych. W przypadku wydania generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez migrującą do swojej ojczyzny ludność narodowości niemieckiej (repatriantów) sama deklaracja do tej narodowości mogła mieć pewne znaczenie dla oceny, czy w danym przypadku uchwała 37/56 wywołała skutki prawne (czy na zmianę uzyskano wymagane zezwolenie właściwego organu) ...”. WSA zwrócił więc uwagę, że należy brać pod uwagę narodowość niemiecką osób, które migrowały z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56, bowiem tylko osoby posiadające taką narodowość podpadały pod kryterium „repatriantów niemieckich”. Stąd WSA wskazał, iż istnieje możliwość zróżnicowania orzecznictwa i innego traktowania osób, które deklarowały w okresie wyjazdu narodowość polską.

WSA zwraca też uwagę, że „indywidualizowanie adresata” zezwolenia w świetle postanowień ustaw z 1951 r. i z 1962 r. miało polegać przede wszystkim na „faktycznym wyrażeniu woli zmiany obywatelstwa”, natomiast postanowienia ustaw nie wykluczały generalnego charakteru aktu dotyczącego zezwolenia. Z tego stwierdzenia WSA wyciąga jednak bardzo istotny wniosek: „Jedynie ustalenie obecnie, w indywidualnym przypadku, iż wniosek nie został faktycznie złożony (np. wniosek został złożony pod przymusem – nie

stanowią faktycznie oświadczenia woli wnioskodawcy) oznaczać będzie odpowiednio – w przypadku zezwolenia indywidualnego, iż będzie ono wydane wadliwie (nie został spełniony warunek wyrażenia chęci zmiany obywatelstwa, a w przypadku zezwolenia generalnego (jak w przypadku uchwały 37/56), iż w danym przypadku nie wywołało ono skutków prawnych w stosunku do określonej osoby ...”.

Są to stwierdzenia niezmiernie istotne, bowiem wskazują (umożliwiają) indywidualne rozpatrywanie poszczególnych spraw.

W uzasadnieniu WSA podnosi się też sprawę „bezpośrednich skutków funkcjonowania uchwały”, która umożliwiła faktycznie wyjazd setek tysięcy osób. Zakwestionowanie obecnie utraty obywatelstwa przez te osoby nie musi być – w ocenie WSA – „w interesie dużej części repatriantów, którzy wyjechali z Polski” i „może zdestabilizować ich aktualny status prawny, jako obywateli państwa obcego”. Z drugiej strony WSA stwierdza w uzasadnieniu, że przyjęcie, „iż uchwała nie wywarła skutków prawnych, jako przesłanka utraty obywatelstwa wyłącznie w stosunku do osób, które obecnie zakwestionują jej skuteczność byłaby ... nie do pogodzenia ze współczesnymi standardami państwa praworządnego, zwłaszcza zważywszy na wynikający stąd stan niepewności prawa (statusu prawnego setek tysięcy osób)”.

Stwierdzenie powyższe relatywizuje niepotrzebnie istotne założenie WSA o możliwości „indywidualizacji spraw”. Jeśli bowiem zainteresowany wykaże, że nie złożył wniosku, bądź wniosek złożył pod przymusem (moim zdaniem można również w indywidualnych sprawach kwestionować deklarację narodowości niemieckiej, jeśli weźmiemy pod uwagę wymowę przepisów o obywatelstwie RFN), to kwestia skuteczności prawnej zezwolenia stać będzie pod znakiem zapytania. Jeżeli zainteresowany sam decyduje o wniesieniu takiej sprawy, to musi być świadomy konsekwencji prawnych takiego działania (również w sferze posiadanego obecnie „obywatelstwa

obcego”), a tym samym bezprzedmiotowa staje się obawa WSA o „destabilizację” jego obecnego statusu prawnego. W możliwości indywidualnego rozpatrywania statusu prawnego konkretnych osób trudno dopatrzeć się sprzeczności „ze standardami państwa praworządnego”.

4.4. Zasadnicze problemy interpretacyjne

4.4.1. Status ustrojowy Rady Państwa i kompetencja do wydania uchwały nr 37/56

Zarówno ustawa z 1951 r. (art. 13 ust. 1) jak i ustawa z 1962 r. (art. 16 ust. 1) wskazywała na Radę Państwa jako na „organ władzy polskiej” (art. 11 ust. 1 w powiązaniu z art. 13 ust. 1 ustawy z 1951 r.) względnie „organ polski” (art. 13 ust. 1 w powiązaniu z art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r.) właściwy do wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Wskazanie to miało charakter bardzo ogólny. Poza sprecyzowaniem, że Rada Państwa orzeka w tej sprawie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy z 1951 r.), względnie na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 16 ust. 2 ustawy z 1962 r.) obie ustawy nie precyzowały zakresu kompetencji Rady Państwa, z czego należy wyciągać wniosek, że miarodajne były jej kompetencje wynikające z ogólnego statusu ustrojowego jako organu władzy państwowej. Ponieważ Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze, przekonująca jest argumentacja, że miała ona tym samym kompetencje do wydania uchwały nr 37/56. Zwraca przy tym uwagę, że kompetencji takiej nie kwestionowano w piśmiennictwie fachowym okresu obowiązywania uchwały (również w odniesieniu do uchwały nr 5/58), oraz że – gdyby problemy takie podnoszono – ustawodawca mógłby skorygować stan prawny w toku uchwalania nowej ustawy o obywatelstwie w 1962 r. W świetle takiego wniosku odesłanie zawarte w preambule uchwały nr 37/56 do art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. nie mogło powodować wygaśnięcia uchwały nr 37/56 wraz z uchwaleniem nowej ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., bowiem uchwała nie miała

charakteru aktu wykonawczego w stosunku do tej ustawy z 1951 r. Pogląd taki znajduje dodatkowe uzasadnienie w tym, że przepisy przejściowe nowej ustawy na ten temat milczały, a art. 16 ust. 1 i 2 tej ustawy potwierdzał kompetencje Rady Państwa do orzekania m.in. o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa. Niezależnie od tego należy brać pod uwagę, że okres obowiązywania uchwały został następnie wyraźnie określony, ponieważ – jak już wspomniano – specjalną uchwałą nr 26/84 z dnia 8 marca 1984 r. Rada Państwa uchyliła uchwały nr 37/56 i 5/58.

Wydaje się więc, że z prawnego punktu widzenia trudno jest uzasadnić brak kompetencji Rady Państwa do wydania uchwały nr 37/56 i jej szczególny, samoistny charakter. Zważyć przy tym należy, że zezwolenie orzekane przez Radę Państwa było tylko jednym z elementów warunkujących utratę obywatelstwa polskiego, co następowało z mocy prawy w przypadku spełnienia tych warunków (nabycie obywatelstwa obcego oraz orzeczenie zezwolenia przez Radę Państwa). Abstrahuję tutaj od jednoznacznie negatywnych następstw utrzymywania tego rodzaju regulacji, przyczyniającej się do utraty obywatelstwa polskiego przez osoby emigrujące do RFN, zwłaszcza od początku lat 60.

4.4.2. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa zawarte w uchwale Rady Państwa nr 37/56 w świetle wymogów ustawowych utraty obywatelstwa polskiego

Istota problemu tkwi w odpowiedzi na pytanie, czy uchwała Rady Państwa nr 37/56 spełniała przesłanki „zezwolenia” na zmianę obywatelstwa, o którym mówił art. 11 ust. 1 ust. 5 ustawy z 1951 r., a następnie art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r., zwłaszcza zaś na ile „zindywidualizowane” musiało być takie „zezwolenie”: czy musiał być to akt indywidualny, skierowany do konkretnej osoby, czy też kryteria „zezwolenia” spełniał akt generalny, wyrażający zgodę na zmianę obywatelstwa dla pewnej, określonej grupy obywateli polskich, a wystarczające było „zindywidualizowanie” polegające na złożeniu

podania do Rady Państwa z prośbą o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa oraz otrzymanie – po dopełnieniu pewnej procedury – „dokumentu podróży” (zgody na wyjazd z Polski). Postanowienia obu ustaw nie są w tym przypadku jasne. Z art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r. oraz z art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r. można wywieść, że procedura uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa rozpoczyna się na wniosek zainteresowanej osoby (choć nie jest to sformułowane wprost). Natomiast dalszy tryb nie jest określony – poza wskazaniem (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. i art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 1962 r.) na Radę Państwa jako na organ kompetentny w sprawie orzekaniu o takim zezwoleniu. W poszczególnych przypadkach zezwolenie miały naturalnie charakter indywidualny, natomiast – jak już wskazywano – emigracja do RFN miała (w poszczególnych etapach) charakter masowy. Wydaje się, że trudno wywieść z postanowień zarówno ustawy z 1951 r., jak i z postanowień ustawy z 1962 r. nakaz indywidualnego orzekania o zezwoleniu, natomiast „indywidualizowanie” miało charakter „wyrażenia chęci” na zmianę obywatelstwa. Znajdowało to wyraz w tym, że zainteresowane osoby musiały składać wnioski o wyjazd oraz do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Praktyka realizacji uchwały nr 37/56 (por. omawiana już instrukcja nr 1/57 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lutego 1957 r.) była – w związku z negatywnym nastawieniem władz do osób zamierzających emigrować – aż nadto wnikliwa, a etapem ostatnim było otrzymanie przez zainteresowanego dokumentu podróży (z którego można było nie skorzystać).

Problemem natomiast równie istotnym jest kwestia momentu utraty obywatelstwa. Jak wynika z analizy postanowień zarówno ustawy z 1951 r. (art. 11 ust. 5) jak i ustawy z 1962 r. (art. 13 ust. 1 zdanie drugie), w przypadku spełnienia również przesłanki otrzymania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, utrata obywatelstwa polskiego następowała z chwilą nabycia obywatelstwa obcego. Jak już wskazano, praktyka związana z realizacją ustaw była bardziej elastyczna. W sumie można chyba uznać, że w ramach tej elastyczności mieściło się zarówno rozciągnięcie zezwolenia na osoby,

które opuściły Polskę wcześniej, emigrując do NRD i RFN (grupa emigrantów lat 1951 – 1955), jak też na możliwość oznaczenia konkretnej okoliczności (przekroczenie granicy polskiej) jako momentu utraty obywatelstwa polskiego (zwykle – jeżeli nabycie obywatelstwa nastąpiło wcześniej – utrata obywatelstwa następowała z chwilą uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego). WSA zasadnie dopatruje się w tym aspekcie „treści stricte normatywnej” uchwały Rady państwa nr 37/56 (kwalifikując uchwałę w tym zakresie jako znany ówczesnie „akt samoistny Rady Państwa”). Regulacja taka była dodatkowo o tyle zasadna, że pozostawiała do chwili wyjazdu możliwość rezygnacji z utraty obywatelstwa polskiego, natomiast mogła budzić wątpliwość, ponieważ dokument podróży mógł być wystawiany – stosownie do ówczesnie obowiązujących regulacji krajowych - wyłącznie cudzoziemcom.⁶²

4.4.3. Inne problemy natury prawnej związane z interpretacją ustaw o obywatelstwie polskim

Z pośród innych istotnych kwestii prawnych - związanych z interpretacją ustaw z 1951 i 1962 r. - rozważyć należy (jak już wskazywano), czy pod pojęciem „zmiany obywatelstwa” oraz „nabycia obywatelstwa obcego” - jakie występują w art. 11 ustawy z 1951 r. oraz w art. 13 ustawy z 1962 r. podpada sytuacja, w której osoba ubiegająca się o „zezwolenie”, posiadała stale obywatelstwo państwa obcego⁶³ (a więc „nabycie” obywatelstwa obcego formalnie rzecz biorąc nie następowało), a „zmiana” obywatelstwa polegała w istocie na utracie obywatelstwa polskiego; czy taka sytuacja zgodna była z intencją art. 11 ustawy z 1951 r. i art. 13 ustawy z 1962 r.? Sytuacja taka była tolerowana w praktyce wykonywania ustaw, bowiem udzielano zezwolenia również w sytuacjach, gdy nabycie

⁶² Patrz. art. 24 dekretu Rady Państwa z 14 sierpnia 1954 r. i art. 1 ust. 4 ustawy o paszportach z dnia 17 czerwca 1959 r. Zwracał na to uwagę J. Korbel – *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy ...*, s. 37.

⁶³ Por. punkt 3.4.

obywatelstwa nastąpiło wcześniej (w więc mogło to też dotyczyć sytuacji, gdy dana osoba takie obce obywatelstwo miała od dłuższego czasu). Aspektem dodatkowym, acz istotnym, jest okoliczność, iż w interesującym nas przypadku chodziło o „obce obywatelstwo” o szczególnym charakterze: po pierwsze - łączące pojęcie z natury wskazujące na narodowość zainteresowanej osoby z przesłanką nie etniczną, lecz formalnoprawną (pojęcie „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ RFN); po drugie - owa przesłanka formalnoprawna („niemiecka przynależność państwowa”) skonstruowana była w sposób podważający polskie regulacje w dziedzinie obywatelstwa na Ziemiach zachodnich i Północnych. Oczywiście, ustawodawca krajowy nie musi zasadniczo przejmować się obcymi regulacjami krajowymi. Ale już posługiwanie się w nazwie uchwały Rady Państwa nr 37/56 pojęciem „repatriantów niemieckich”, zasadne w pierwszej fazie emigracji, w okresach następnych wpędziło całą „akcję łączenia rodzin” w stosunkach PRL-RFN na manowce, gdzie zasadniczym kryterium stało się owo formalne pojęcie „Niemca” określone w prawie RFN. WSA słusznie zwraca uwagę, że przy rozpatrywaniu indywidualnych spraw należy brać pod uwagę, czy został prawidłowo złożony wniosek w sprawie zmiany obywatelstwa oraz na to, że w przypadku wątpliwości co do niemieckiej narodowości zainteresowanego kryterium „repatriacji” nie zostało spełnione, a tym samym nie została spełniona przesłanka skuteczności prawnej zezwolenia generalnego (uchwały Rady Państwa) na zmianę obywatelstwa.

4.4.4. Uchwała Rady Państwa nr 37/56 a „regulacje międzynarodowe” dotyczące emigracji do RFN

W obszarze tym mieszczą się dwie kwestie, które pojawiają się m.in. w omówionej decyzji Prezesa URiC w sprawie Josefa Antona F.

Pierwszy problem dotyczy traktowanie decyzji o utracie obywatelstwa polskiego przez osoby emigrujące do NRD i RFN jako „przedłużenia” regulacji wynikających z Umowy poczdamskiej. W

ocenie takiej byłbym bardzo ostrożny, bowiem wyraźną cezurę konsolidacji obywatelstwa polskiego w związku ze zmianami terytorialnymi stanowiła – jak już podkreślono na wstępie – ustawa z 1951 r. W praktyce wystąpiło co prawda szereg problemów po wejściu tej ustawy w życie (wynikających stąd, że na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych pozostała jeszcze duża grupy osób narodowości niemieckiej – po części z nieuregulowanym statusem obywatelstwa, po części nie godząca się na obywatelstwo polskie uzyskane na mocy ustawy z 1951 r.). Problemy te były już jednak regulowane w innej rzeczywistości prawno-politycznej, w drodze odrębnych porozumień (o różnym statusie prawnym) z obu państwami niemieckimi. Zasadnicza grupa tego rodzaju osób opuściła Polskę w latach 1951-1955 na podstawie umowy (protokołu) z NRD z 1950 r. oraz w innej formule prawnej – nie „wysiedleń” lecz „akcji łączenia rodzin”.⁶⁴

Problem drugi dotyczy późniejszych „regulacji międzynarodowych” (przede wszystkim z RFN), które miały bardzo zróżnicowany status – od regulacji natury polityczno-pragmatycznych (ustalenia organizacji czerwono krzyżskich), po status prawnomiędzynarodowy „kontekstu” umowy międzynarodowej („Informacja”), czy umowy międzynarodowej *sui generis* („Zapis protokolarny”). Bez wątpienia „dopełniały” one wewnętrzne decyzje polityczne w sprawie umożliwienia emigracji do RFN, czy też polityczne decyzje międzypaństwowe. Jak już wskazano nie mogą jednak służyć – z prawnego punktu widzenia - jako kryterium oceny krajowych środków prawnych, regulujących w ówczesnej Polsce emigrację do RFN, w szczególności nie stanowiły podstawy prawnej (prawnomiędzynarodowej) dla wydania takich środków krajowych (na przykład uchwały Rady Państwa nr 37/56). Z formalnego punktu widzenia krajowa forma wykonania podjętych ustaleń należała do

⁶⁴ Należy mieć na uwadze, że Polska wypełniła w drugiej połowie lat 40. zobowiązania Umowy poczdamskiej dotyczące wysiedlenia z jej terytorium ludności narodowości niemieckiej. Por. na przykład: A. Kłafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. ...*, s. 378 i nast.

kompetencji własnej PRL i powinna być przeprowadzona środkami prawnymi w ramach ówczesnych regulacji ustrojowych. Naturalnie, pozostaje możliwość oceny merytorycznej zastosowanych środków krajowych i ich adekwatności do międzynarodowych uzgodnień politycznych z RFN, regulacji krajowych RFN, odnoszących się do obywatelstwa, czy w ogóle polskich interesów narodowych - to jednak należy do dziedziny politycznej krytyki polityki migracyjnej PRL.

4.4.5. Emigracja do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56 a sprawy majątkowe

Pewne problemy majątkowe wymagają również rozważenia w związku z emigracją z Polski do RFN na mocy uchwały Rady Państwa nr 37/56 (choć nie są one wskazywane ani w omawianych wyrokach NSA i SN, ani decyzjach Prezesa URic). Rzecz w tym, że nie wszystkie osoby emigrujące do RFN regulowały przed opuszczeniem Polski swoje sprawy majątkowe. Początkowo - w takich przypadkach - pozostawione mienie traktowane było jako mienie porzucone, względnie sprawy załatwiane były w trybie indywidualnym – cywilnoprawnego zrzeczenia. Natomiast w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁶⁵ znalazł się przepis art. 39 ust. 3 (obowiązujący do 1985 r.), w myśl którego nieruchomości stanowiące zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁶⁶ własność (nieruchomości) osób, którym wobec uzyskanie przez nie stwierdzenia narodowości polskiej przysługiwało obywatelstwo polskie, przechodzi z samego prawa na własność państwa, jeżeli osoby te w związku z wyjazdem z kraju traciły lub tracą obywatelstwo

⁶⁵ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 32, poz. 159.

⁶⁶ Przepis ten stwierdzał, że z mocy samego prawa na własność skarbu państwa przechodzi wszelki majątek „obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej”.

polskie (chodziło więc o osoby emigrujące do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56).

Podnoszony jest w związku z tym problem, czy w przypadku uznania bezprawności utraty obywatelstwa polskiego przysługiwałoby danej osobie roszczenie o zwrot pozostawionych wcześniej nieruchomości, względnie odszkodowanie z tego tytułu. Widzi się w tym również swoisty łącznik między emigracją z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56 a „wysiedleniami poczdamskimi” oraz traktuje tą emigrację jako wyraz drugiego etapu weryfikacji narodowościowej przeprowadzanej w związku ze zobowiązaniami wynikającymi z Umowy poczdamskiej.

Wydaje się jednak, iż tego rodzaju argumentacja, zmierzająca do zapobiegnięcia wysuwania odnośnych roszczeń (podciągnięcie ich pod regulacje poczdamskie) idzie zbyt daleko. Brak podstawy prawnej do wysuwania roszczeń odszkodowawczych przez osoby narodowości niemieckiej wysiedlone z Polski na mocy Umowy poczdamskiej ma swoje jednoznaczne umocowanie z formule rozliczeń odszkodowawczych od Niemiec jako agresora, który rozpoczął drugą wojnę światową. Natomiast w przypadku późniejszej emigracji w ramach „akcji łączenia rodzin” sytuacja prawna była już odmienna, a przejęcie nieruchomości następowało na mocy polskiego prawa krajowego.⁶⁷ Nie zmienia w tym względzie niczego okoliczność, że ustawodawca polski uchwalając ustawę w 1961 r. odesłał w pewnych kwestiach do regulacji wcześniejszych. Natomiast sam problem może znaleźć (przynajmniej w większości przypadków) wystarczające rozwiązanie na gruncie polskiego prawa krajowego.⁶⁸

⁶⁷ Por. na ten temat: ekspertyza J. Barcza i J.A. Froweina, *W sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową ...*, w której wyraźnie zaznaczono odmienny status problemów prawnych związanych z późniejszą migracją z Polski. *Sprawy Międzynarodowe* 2005 nr 1, s. 113 i 122.

⁶⁸ Sprawa ta jest przedmiotem analizy w innych rozdziałach niniejszej książki – patrz: J. Górecki, *Status prawny nieruchomości pozostawionych przez osoby wyjeżdżające na stałe z Polski do Niemiec w latach 1956-1989*.

7.5. Zakończenie

Naprawienie „jednym ruchem” dziesiątków lat błędnej polityki migracyjnej PRL, szczególnie w stosunku do RFN (przy czym chciałbym jasno zaznaczyć, iż nie chodzi mi przyzwolenie na „wypuszczanie” ludzi z Polski, lecz - szczególnie od fal emigracji lat 60. - o przymuszanie do opcji narodowościowej i utrzymywanie regulacji krajowych prowadzących do utraty obywatelstwa polskiego) jest niezmiernie trudne, o ile w ogóle możliwe. Rozterki widoczne w dotychczasowych wyrokach sądów polskich i stanowisku organów administracji państwowej wyraźnie to ukazują: albo bowiem zakładają „akceptację” podstaw prawnych fatalnej polityki migracyjnej PRL, albo też – w imię zasady państwa prawnego – z definicji mogą prowadzić do ryczałtowego unieważnienia utraty obywatelstwa polskiego przez dziesiątki tysięcy ludzie, nie oglądając się na indywidualne uwarunkowania i interesy.

Wydaje się, że „indywidualizacja” tego problemu byłaby chyba najbardziej rozsądnym rozwiązaniem. Z tego względu za niezmiernie istotne oceniam wskazania WSA, odnoszące się do potrzeby brania pod uwagę również określonego w uchwale Rady Państwa nr 37/56 kryterium „repatriantów niemieckich”, czyli miarodajności deklaracji narodowości niemieckiej.

Dochodzi do tego ważne uwarunkowanie zewnętrzne – dyskretnie przemilczane w dotychczasowych wyrokach i decyzjach, a mianowicie regulacje RFN, które ułatwiały imigrację do tego państwa, lecz przymuszały do wyboru opcji narodowościowej (status „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UE RFN). Jak zrównoważyć obecnie „oddziaływanie migracyjne” tych konstrukcji, którym wychodziła nieopatrznie naprzeciw uchwała Rady Państwa nr 37/56?

Wydaje się, że racjonalną odpowiedzią byłaby spójna koncepcja „naprawiania błędów przeszłości w ludnościowych stosunkach

polsko-niemieckich”, której istotnym elementem powinno być ustanowienie „łatwej ścieżki” nadawania obywatelstwa polskiego osobom (byłym obywatelom polskim), którzy wyemigrowali do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56.⁶⁹ Możliwość taką stwarza art. 8 ust. 2 ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim (w obecnym brzmieniu), w myśl którego w przypadkach szczególnie uzasadnionych można cudzoziemcowi nadać na jego wniosek obywatelstwo polskie (bez potrzeby spełnienia – określonego w ust. 1 tego artykułu – wymogu zamieszkiwania w Polsce przez co najmniej pięć lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się). Nie jest również niezbędne (art. 8 ust. 3 ustawy) wymaganie utraty obywatelstwa obcego.

W ten sposób została by otwarta możliwość naprawienia (przynajmniej częściowego) błędów przeszłości, powrotu do związków z Polską tych spośród emigrantów, którzy mimo statusu „Niemca”, poczucia polskości nie stracili (lub w drugiej lub trzeciej generacji chcieliby takie poczucie odnowić), a jednocześnie ustanowiona zostałaby pewna przeciwwaga dla (nadal obowiązujących) regulacji RFN, bez stwarzania niepotrzebnych obszarów konfliktogennych.

⁶⁹ W decyzjach Prezesa U RiC można znaleźć tego rodzaju sugestię.

Część czwarta

Kontrowersje prawne w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej

4.1. J. Barcz, Destabilizująca funkcja „pozycji prawnej” RFN w procesie normalizacji wzajemnych stosunków z Polską.

Rozdział 2 w książce – Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku a proces normalizacji, Warszawa 1985 (strony 45-74).

Jednostronna interpretacja przez RFN układu z 7 grudnia 1970 r.

27 lutego 1985 r. kanclerz federalny, Helmut Kohl, wygłosił doroczny raport o stanie podzielonego narodu¹. Pod adresem Polski padły w tym raporcie następujące słowa:

„W moim expose rządowym z 4 maja 1984 r. potwierdziłem i oświadczyłem w imieniu rządu federalnego:

W ramach swojej polityki pokojowej Republika Federalna Niemiec będzie nadal kontynuowała kurs porozumienia, budowania zaufania i współpracy także z państwami Układu Warszawskiego w sposób trwały i bez żadnych złudzeń co do istniejących przeciwności.

Pragniemy kształtować naszą politykę wobec Wschodu zgodnie z duchem i literą zawartych układów, stanowiących podstawę naszej polityki.

Pod adresem Polski i dzisiaj należy stwierdzić: pragniemy pojednania i porozumienia. Potwierdzamy teraz i na przyszłość znaczenie układu z Polską i zakotwiczoną w nim między Republiką Federalną Niemiec i Polską Rzeczypospolitą Ludową nienaruszalność granic i poszanowaniu integralności terytorialnej oraz suwerenności wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach jako podstawowy warunek pokoju.

My, to jest Republika Federalna Niemiec i Polska Rzeczpospolita Ludowa nie mamy wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i nie będziemy mieć w przyszłości. Tereny położone za polską granicą zachodnią zamieszkują dzisiaj polskie rodziny, dla których regiony te w ciągu życia dwóch pokoleń stały się stronami rodzinnymi. Będziemy to szanowali i nigdy nie będziemy tego kwestionowali”.

¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Pressemitteilung. 27. Februar 1985 Nr 100/85.

Ta, sama w sobie pozytywna i realistyczna wypowiedź kanclerza federalnego Helmuta Kohla, została jednak w poprzedzającym ją akapicie raportu uzupełniona następującym sformułowaniem:

„Polityka rządu federalnego w sprawie Niemiec opiera się na:

- Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec,
- Układzie niemieckim,
- podpisanych w Moskwie i Warszawie układach z roku 1970,
- porozumieniu czterech mocarstw z roku 1971,
- liście w sprawie jedności Niemiec, jak również wspólnej rezolucji niemieckiego *Bundestagu* z 17 maja 1972 r.,
- układzie o podstawach normalizacji stosunków z NRD i orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z lipca 1973 r. i z lipca 1975 r.

Dokumenty te potwierdzają jednoznacznie niemieckie pozycje prawne, obstawanie przy zastrzeżeniu w sprawie traktatu pokojowego, tak samo jak naszą gotowość do wyważenia interesów i do porozumienia z naszymi wschodnimi sąsiadami".

Tak więc zapewnieniom o poszanowaniu integralności terytorialnej i suwerenności Polski, o przestrzeganiu układu z 7 grudnia 1970 r., towarzyszy powoływanie się na dokumenty jednostronne (rezolucję wszystkich frakcji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r., orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r. i z 7 lipca 1975 r.) uzasadniające tak zwaną pozycję prawną Republiki Federalnej Niemiec, podważającą między innymi integralność terytorialną i suwerenność Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych, próbujących stawiać pod znakiem zapytania ostateczny, międzynarodowo-prawny charakter polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Dokumenty te zwykle przytaczane są przez polityków zachodnioniemieckich w kontekście podstaw prawnych tzw. polityki wschodniej czy polityki w „sprawie Niemiec”.

W oświadczeniu rządowym z 4 maja 1983 r. kanclerz federalny Helmut Kohl oświadczył:

„Politykę rządu federalnego w sprawie Niemiec nadal będzie określała Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, układ niemiecki, układy wschodnie, listy w sprawie jedności Niemiec oraz rezolucja niemieckiego *Bundestagu* z 17 maja 1972 r., na którą głosowały wszystkie frakcje CDU/CSU, SPD i FDP, układ zasadniczy oraz rozstrzygnięcia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z lipca 1973 roku i z lipca 1975 roku.”².

Do dokumentów tych nawiązywano ostatnio w wielu wypowiedziach podczas dyskusji w *Bundestagu* 6 lutego 1985 r.³ i 27 lutego 1985 r.⁴, dyskusji dotyczących w istocie miejsca zachodnioniemieckiej „pozycji prawnej” w polityce prowadzonej wobec Polski (i innych państw socjalistycznych), „pozycji prawnej” naruszającej między innymi integralność terytorialną i suwerenność Polski.

Istotę tej „pozycji prawnej” w pełni oddaje wewnętrzny dokument CDU i CSU w sprawie „przyszłego kierunku niemieckiej polityki zagranicznej”. W dokumencie tym stwierdzono między innymi:

„18. Ciągłość w polityce niemieckiej jest dla CDU i CSU możliwa tylko przy kontynuacji jedności i wolności. Opiera się ona na podstawach sformułowanych za czasów Konrada Adenauera oraz we wspólnej rezolucji niemieckiego *Bundestagu* z 17 maja 1972 r. i potwierdzonych w orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1973 i 1975 r.

² Frankfurter Rundschau z 6 i 7 maja 1983 r. Patrz również na przykład: wypowiedź H. Windelena, Rheinischer Merkur z 20 maja 1983 r.; F.J. Strauss, Die Welt z 25 sierpnia 1983 r.; przemówienie H. Kohla podczas spotkania ziomkostwa „Ślązaków” w Hanowerze, 16 czerwca 1985 r.; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Pressemitteilung Nr 262/85 z 16 czerwca 1985 r.

³ Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 119. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 5. Februar 1985, s. 8798 i nast.

⁴ Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 122. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 27. Februar 1985, s. 9009 i nast.

19. Oznacza to dla nas nie tylko teoretyczne utrzymywanie kwestii niemieckiej otwartą, ale również czynne występowanie na rzecz prawa Niemców do jedności w warunkach wolności.

Wszystkie organy konstytucyjne muszą wytrwale działać na rzecz ponownego zjednoczenia Niemiec.

20. Chodzi nam tu o prawo całego narodu niemieckiego do samostanowienia, o dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej według obowiązującego prawa konstytucyjnego, o wspólne obywatelstwo niemieckie, o zobowiązanie do podtrzymania świadomości ogólnoniemieckiej oraz o to, by środkami pokojowymi przewyciężyć wewnętrznieniecką linię podziału, która nie jest granicą w rozumieniu prawa międzynarodowego.

Rzesza Niemiecka istnieje nadal w granicach z 1937 r. (...)

26. (...) Wszelkie układy i porozumienia wewnętrznienieckie nie są - podobnie jak układy wschodnie - rozwiązaniami ostatecznymi, lecz opisują jedynie stan przejściowy, który pewnego dnia powinien zostać przewyciężony bez użycia przemocy, w duchu preambuły Konstytucji (...)."⁵.

Powyższe stanowisko uważane jest za oficjalną „pozycję prawną” Republiki Federalnej Niemiec. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na reakcję wewnątrz koalicji rządzącej w stosunku do wypowiedzi federalnego ministra spraw wewnętrznych F. Zimmermanna z dnia 30 stycznia 1983 r.

„W nowym rządzie nie będzie tendencji do ograniczania problemu niemieckiego do Republiki Federalnej i NRD i do nie uwzględniania „terenów wschodnioniemieckich po drugiej stronie Odry i Nysy.”⁶.

F.J. Strauss stwierdził w związku z tą wypowiedzią:

„Kolega Zimmermann przypomniał tylko nasze stanowisko prawne. W układach nigdzie nie jest powiedziane, że granica na Odrze i Nysie, albo NRD zostają uznane z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Ostateczne uregulowanie w sprawie Niemiec i ich granic może nastąpić

⁵ Frankfurter Rundschau z 30 marca 1983 r.

⁶ Süddeutsche Zeitung z 31 stycznia 1983 r.

tylko na europejskiej konferencji pokojowej, do której z pewnością dojdzie (...).”⁷.

W podobnym duchu wypowiedział się też kanclerz federalny Helmut Kohl⁸.

W Republice Federalnej Niemiec rezolucji Bundestagu z 17 maja 1972 r. i orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r. przypisuje się - wbrew międzynarodowo-prawnym zasadom wykładni umów międzynarodowych - znaczenie środka transmitującego zachodnioniemiecką „pozycję prawną” do układu z 7 grudnia 1970 r.; w istocie rzeczy oba te dokumenty o charakterze jednostronnym stoją w sprzeczności z literą i duchem układu z 7 grudnia 1970 r. i są próbą „dopasowania” układu do zachodnioniemieckich narodowych celów strategicznych, zakładających destabilizację obecnego, polityczno-terytorialnego stanu rzeczy w Europie.

**Rezolucja wszystkich frakcji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r.
w świetle międzynarodowo-prawnych zasad wykładni
umów międzynarodowych**

Uchwalona przez wszystkie frakcje *Bundestagu* w dniu 17 maja 1972 r. rezolucja jest dokumentem zwykle przytaczanym w stanowiskach oficjalnych Republiki Federalnej Niemiec oraz w zachodnioniemieckiej doktrynie w związku z układem z 7 grudnia 1970 r.; rezolucję tę traktuje się jako rzekomo wiążącą interpretację układu (dotyczy ona - jak wspomniano - również układu z 12 sierpnia 1970 r. ze Związkiem Radzieckim).

Tekst odnośnych postanowień wobec układu z Polską jest następujący⁹:

⁷ *Ich bin ja kein Wolkenschieber*. Wywiad z F.J. Straussem, Stern z 3 marca 1983 r.

⁸ Northwest Zeitung z 1 lutego 1983 r.

„W związku z głosowaniem nad układem między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich z 12 sierpnia 1970 r. i układem między Republiką Federalną Niemiec a Polską Rzeczpospolitą Ludową o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 r. niemiecki *Bundestag* oświadcza:

3. Do miarodajnych celów naszej polityki zagranicznej należy utrzymanie pokoju w Europie i bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec. Układy z Moskwą i Warszawą, w których strony układu wyrzekły się uroczystie i całkowicie użycia siły i groźby jej użycia, winny służyć tym celom. Są one ważnymi elementami *modus vivendi*, który Republika Federalna Niemiec chce stworzyć w stosunkach ze swoimi wschodnimi sąsiadami.

4. Zobowiązania, które Republika Federalna Niemiec przyjęła na siebie w układach, podjęła we własnym imieniu. W układach przyjęto za punkt wyjścia faktycznie istniejące dziś granice, wykluczając możliwości ich zmiany przez jedną ze stron. Układy nie wykluczają uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzają żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic.

3. Układy nie naruszają niezbywalnego prawa do samostanowienia. Polityka Republiki Federalnej Niemiec, stawiająca sobie za cel pokojowe przywrócenie jedności narodowej w ramach europejskich, nie stoi w sprzeczności z układami, które nie przesądzają sprawy rozwiązania kwestii niemieckiej. Republika Federalna Niemiec, żądając realizacji prawa do samostanowienia, nie wysuwa żadnych roszczeń terytorialnych ani żądań zmiany granic.

4. Niemiecki *Bundestag* stwierdza, że układy nie naruszają nadal obowiązującego i ważnego bez zastrzeżeń układu niemieckiego oraz związanych z nim porozumień i oświadczeń z 1954 r., jak również pozostającego nadal w mocy układu między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, zawartego 13 września 1955 r. (...)."

Rezolucja zawiera szereg postanowień mających na celu pozbawienie układu z 7 grudnia 1970 r. jego zasadniczej treści - uznania przez RFN polskiej granicy zachodniej jako podstawy normalizacji wzajemnych stosunków. Warto zwrócić uwagę na następujące elementy rezolucji, zmierzające do tego celu:

⁹ Zbiór Dokumentów 1972, nr 5, s. 343 i nast.

- W punkcie pierwszym podjęto próbę ograniczenia treści układów (w tym układu z 7 grudnia 1970 r.) do wyrzeczenia się siły i groźby jej użycia, pomijając całkowicie kwestię uznania terytorialnego *status quo*, co jest podstawowym czynnikiem zapewniającym skuteczność zasadzie zakazu użycia siły w warunkach europejskich; oba układy zostały jednocześnie potraktowane jako „ważne elementy *modus vivendi*...” - prowizorium.
- Podkreślono, w punkcie drugim, że zobowiązania wynikające z układów przyjęła tylko RFN we własnym imieniu; jest to próba podporządkowania układów koncepcji zachodni-oniemieckiej, w myśl której dopiero zjednoczone w przyszłości Niemcy podejmą wiążące decyzje w sprawie granic. W tym kontekście odczytać należy stwierdzenie, że „układy nie wykluczają uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzają żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic”.
- Stwierdzenie dotyczące prawa do samostanowienia, „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw”, otwartości problemu niemieckiego, wyraźnie mają na celu wykazanie prowizoryczności obecnych uregulowań polityczno terytorialnych.

Rezolucja z 17 maja 1972 r. jako akt jednostronny, a do tego sprzeczny z treścią układu, nie może mieć naturalnie żadnego znaczenia przy jego międzynarodowo-prawnej wykładni. Przy interpretacji umów międzynarodowych, wiążącej strony umowy, znaczenie mają tylko takie dokumenty, które zostały - w przypadku umów bilateralnych - przez obie strony zaakceptowane jako dokumenty służące jej interpretacji (por. art. 31-32 Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych).

Ani Polska, ani Związek Radziecki nie zaakceptowały - wbrew różnorodnym sugestiom ze strony RFN - takiego charakteru rezolucji, a wręcz przeciwnie, od chwili uchwalenia, traktują rezolucję jako przejaw tendencji sprzecznych z treścią zawartych układów.

Stanowisko wobec rezolucji zajął rząd polski i radziecki już w toku debat ratyfikacyjnych w obu państwach. Podczas wspólnego posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu, 25 maja 1972 r., minister spraw zagranicznych PRL Stefan Olszowski stwierdził bez niedomówień:

„Jesteśmy zgodni co do tego, że układ między Polską a NRF ma istotne znaczenie dla Polski. W układzie tym Niemiecka Republika Federalna uznała granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej za nienaruszalną i ostateczną. Jest to ostateczne uznanie prawno-międzynarodowe i żadne zastrzeżenia zawarte w jednostronnej rezolucji *Bundestagu*, z punktu widzenia prawa międzynarodowego i zobowiązań wynikających z układu, nie mają żadnej mocy prawno międzynarodowej.”¹⁰.

Podczas posiedzenia Prezydium Rady Najwyższej ZSRR, 31 maja 1972 r., minister spraw zagranicznych ZSRR Andriej Gromyko między innymi w nawiązaniu do rezolucji stwierdził:

„Cele układu są jasne i zrozumiałe. Zostały one z całą dokładnością sformułowane w tekście układu, który nie pozostawia miejsca dla jakichkolwiek wykrętnych subtelności”.

¹⁰ Trybuna Ludu z 26 maja 1972 r.

Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczące układu z 7 grudnia 1970 r. i jego znaczenie w świetle prawa międzynarodowego

Jednostronnej interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r. dokonał Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r.¹¹ (dotyczyło ono również układu z 12 sierpnia 1970 r. ze Związkiem Radzieckim). Już wcześniej jednak - 31 lipca 1973 r. - Trybunał wydał orzeczenie¹² dotyczące układu zasadniczego RFN-NRD, dokonując deprecjacji również tego układu. Orzeczenie to - konkretyzujące tak zwaną pozycję prawną RFN po zawarciu układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi - odnosi się również bezpośrednio do prawnych podstaw stosunków między Polską a Republiką Federalną, określonych w układzie z 7 grudnia 1970 r.

W orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny podtrzymał tezę o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej, stwierdzając, że:

„- Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. i nie upadła ani z chwilą kapitulacji, ani wskutek sprawowania w Niemczech obcej władzy państwowej przez sojusznicze mocarstwa okupacyjne, ani później;

- Rzesza Niemiecka istnieje nadal; nadal posiada zdolność prawną, jednakże jako całe państwo sama nie jest zdolna do działań z powodu braku organizacji, zwłaszcza zaś braku zinstytucjonalizowanych organów;

- wraz z utworzeniem RFN nie powstało nowe państwo zachodnioniemieckie, lecz zorganizowana na nowo część Niemiec; RFN nie jest więc „sukcesorem prawnym” Rzeszy Niemieckiej, lecz jest nią jako państwo identyczne, jednakże z uwagi na swój zasięg terytorialny - tylko „częściowo identyczne” (*teilidentisch*); (...) Niemiecka Republika

¹¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (dalej: BVerfGE) t. 40, s. 141 i nast. Tekst w języku polskim: *Prawno-polityczne aspekty zachodnioniemieckiego rewizjonizmu* (red. W.M. Góralski) Warszawa, 1980, t. II. s. 165 i nast.

¹² BVerfGE t. 36, s. I i nast. Tekst w języku polskim: *Prawno-polityczne aspekty zachodnioniemieckiego rewizjonizmu...* s. 258 i nast.

Demokratyczna należy do Niemiec i w stosunkach z Republiką Federalną Niemiec nie może być traktowana jako zagranica(...).".

W orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny nadał też prawny charakter programowemu obowiązowi dążenia do „zjednoczenia Niemiec” (porównaj artykuł 7 układu niemieckie-go).

Uzupełnieniem niejako orzeczenia z 31 lipca 1973 r. jest orzeczenie z 7 lipca 1975 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny, zawężając postanowienia układów ze Związkiem Radzieckim i z Polską do wyrzeczenia się siły w odniesieniu do granicy, utrzymał - zdaniem Republiki Federalnej Niemiec - otwartą drogę dla dopełnienia w przyszłości (w przypadku zjednoczenia) „częściowej”, terytorialnej identyczności (!) RFN również o polskie Ziemie Zachodnie i Północne, a przynajmniej utrzymał rzekomo prowizoryczny charakter obecnych granic, w tym polskiej granicy zachodniej.

Wychodząc z założenia, że układy nie przesądzają problemów terytorialnych i nie naruszają roszczeń majątkowych „Niemców” ani „niemieckiej przynależności państwowej”, Trybunał stwierdził w sentencji orzeczenia, iż:

- układy regulują jedynie ogólne stosunki polityczne Republiki Federalnej Niemiec z Polską i Związkiem Radzieckim;
- tym samym układy pozbawione są skutków wewnątrzprawnych, nie wpływają na prawa jednostek (nie naruszają praw majątkowych, nie powodują utraty „niemieckiej przynależności państwowej”, itp.);
- następnie w uzasadnieniu Trybunał orzekł między innymi, iż: - postanowienia terytorialne układów należy rozumieć jedynie jako konkretyzację wyrzeczenia się siły w stosunku do granic, nie zaś jako ich uznanie.

„(...) Zgodnie z poglądem rządu federalnego przy uregulowaniu problemów granicznych chodziło o konkretyzację wyrzeczenia się przez to, zaniechania kroków, które miałyby na celu użycie siły przy dążeniu do zmiany granic określonych w układach. W ten sposób rząd federalny wskazuje na szczególny charakter polityczny układów, który wyklucza ustanie skutków prawnych z punktu widzenia jednostki, poza określonymi w układach obowiązkami państw biorących w nich udział”.

Sformułowana przez Federalny Trybunał Konstytucyjny - po zawarciu układów normalizacyjnych - „pozycja prawna” oraz dokonana przez ten Trybunał odpowiednia do tej „pozycji” interpretacja układów, w tym układu z 7 grudnia 1970 r., nie może mieć - w świetle norm prawa międzynarodowego - żadnego znaczenia dla wykładni i stosowania jego postanowień. Sam Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że żaden sąd państwowy, w tym również sąd konstytucyjny nie jest w stanie rozstrzygnąć ze skutkiem międzynarodowo-prawnym o obowiązywaniu układu, a jego orzeczenia, zapadłe w stosunku do tak zwanych ustaw dotyczących układów (*Vertragsgesetze*) w trybie kontroli norm, mogą mieć jedynie wewnętrzne znaczenie¹³. To słuszne stwierdzenie zostało jednak znacznie ograniczone w jego orzecznictwie; niektóre orzeczenia świadczą nawet o przyjęciu stanowiska przeciwnego, to znaczy ingerowaniu przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w sferę międzynarodowo-prawnych zobowiązań Republiki Federalnej Niemiec. Natomiast próba narzucenia swojej, jednostronnej interpretacji układów międzynarodowych, wystąpiła w jaskrawej formie właśnie w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r., dotyczącym układu zasadniczego RFN-NRD. Ponieważ orzeczenie to wydane zostało przez Trybunał po ratyfikacji układu, zastosował on bardzo swoistą konstrukcję w celu wykazania, że również NRD związana jest sformułowaną w tym orzeczeniu „pozycją prawną”. Trybunał stwierdził mianowicie:

¹³ Por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 1952 r. BVerfGE t. I, s. 351 i nast.

„Niemiecka Republika Demokratyczna przed wejściem w życie układu (20 czerwca 1974 r.) doskonale wiedziała o postępowaniu toczącym się przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, o tym, że decyzje Federalnego Trybunału Konstytucyjnego są wiążące dla rządu federalnego i wszystkich organów konstytucyjnych, sądów i władz federacji, znała prawne wyjaśnienia rządu federalnego w toku procedury ustawodawczej, które w istocie nie są sprzeczne z poglądem prawnym, obowiązującym na mocy niniejszego orzeczenia, znała też kompletny, opublikowany w federalnym dzienniku ustaw tekst ustawy do układu, łącznie z zapowiedzianym już przy parafowaniu układu listem w sprawie jedności Niemiec, a rząd federalny - nie spotykając się ze sprzeciwem drugiej strony - stale wskazywał na to, że może zawrzeć tylko taki układ, który zgodny będzie z Ustawą Zasadniczą. Te okoliczności sprzyjają również w sporze międzynarodowo-prawnym - zwłaszcza zaś w sporze z partnerem układu - temu, by układowi nadać interpretację wymaganą przez Ustawę Zasadniczą”.

Cytowane stanowisko Federalnego Trybunału Konstytucyjnego nie uwzględnia jednak rzeczywistego stanowiska NRD w kwestii polityczno-terytorialnego status quo w Europie oraz jednoznacznej krytyki „pozycji prawnej” zawartej w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. Stanowisko Trybunatu jest sprzeczne z postanowieniami artykułu 27 Konwencji Wiedeńskiej, o prawie umów międzynarodowych, według których strona umowy nie może powoływać swego prawa wewnętrznego w celu uzasadnienia niewykonywania umowy, oraz z artykułem 31 i następnymi Konwencji, według których przy interpretacji umów znaczenie mają tylko dokumenty zaakceptowane w takim charakterze przez wszystkie strony umowy. W krytycznym nurcie literatury naukowej zachodnioniemieckiej, dotyczącej orzeczenia z 31 lipca 1973 r. wiele miejsca poświęcono cytowanemu wyżej stwierdzeniu, a szczególnie podkreślanie błędności tego stwierdzenia z międzynarodowego punktu widzenia.

Ch. Tomuschat przeprowadził krytykę stanowiska Trybunału z punktu widzenia Wiedeńskiej Konwencji o prawie umów międzynarodowych¹⁴. Wywody swoje kończy stwierdzeniem:

„Z Ustawy Zasadniczej, z politycznego porządku Republiki Federalnej, nie wynika dla RFN żaden tytuł prawny w stosunku do innych państw. Niezależnie od tego w jaki sposób interpretowana jest konstytucja - wszystko to należy do spraw wewnętrznych”.

Th. Schweisfurth podkreśla natomiast, że interpretacja układu ma tylko wtedy znaczenie międzynarodowo-prawne, gdy przeprowadzona jest przez organ międzynarodowy, albo przez samych partnerów układu. Orzeczenie Trybunału nie ma znaczenia w stosunku do NRD - jego zdaniem - już z tego względu, że Trybunał nie jest uprawniony do interpretacji układów o znaczeniu międzynarodowo-prawnym¹⁵.

Próba nadawania znaczenia międzynarodowo-prawnego orzeczeniom Trybunału, które nie tylko że nie zostały przez partnerów układu zaakceptowane w charakterze ewentualnego dokumentu mającego znaczenie dla jego interpretacji, lecz wręcz przeciwnie - traktowane są jako sprzeczne z zasadniczymi postanowieniami układów (jak w przypadku orzeczeń z 31 lipca 1973 r. i z 7 lipca 1975 r.), nie ma żadnej podstawy prawnej i tym samym nie wywiera żadnych skutków międzynarodowo-prawnych, przy interpretacji i stosowaniu układów. Zatrzuwa natomiast atmosferę wzajemnych stosunków.

Tym niemniej orzeczenia takie mogą mieć określone znaczenie międzynarodowoprawne. Zauważyć bowiem należy, że sentencje orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz te części

¹⁴ Ch. Tomuschat, *Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle*, Die Öffentliche Verwaltung 1973, H 23, s. 805

¹⁵ Th. Schweisfurth, *Zu den völkerrechtlichen Aussagen im Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts*. Königsteiner Kreis 1979 nr. 1.

uzasadnienia, które mają zasadnicze znaczenie dla sentencji, mają moc wiążącą (*bindende Kraft*). Moc wiążąca oznacza, że odpowiednie części orzeczenia obowiązują wszystkie organy konstytucyjne Republiki Federalnej Niemiec, jej sądy i urzędy. Moc wiążąca rozciąga się również na tak zwaną wykładnię ustaw zgodną z konstytucją (*verfassungskonforme Auslegung*), w myśl której Trybunał - spośród kilku możliwych interpretacji układu międzynarodowego - wybiera tę, która odpowiada postanowieniom Konstytucji RFN, a więc jej jednostronnym interesom. Zachodzi więc tu poważna możliwość ograniczenia stosowania układu, bądź nawet praktyki wewnętrznej sprzecznej z postanowieniami układu (jak w przypadku praktyki wewnątrzprawnej RFN w odniesieniu do postanowień układu z 7 grudnia 1970 r.). W praktyce międzynarodowej akty ustawodawstwa i orzecznictwa oceniane są jako „wyrażające wolę państwa i konstytuujące jego działalność”¹⁶. Państwo ponosi więc odpowiedzialność międzynarodową za naruszenia norm prawa międzynarodowego spowodowane orzecznictwem sądowym. Stwierdzenie to tym bardziej dotyczyć musi działalności Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zważywszy jego kompetencję i charakter wewnątrzprawny jego orzeczeń.

Konstrukcja „układu politycznego” w świetle norm prawa międzynarodowego

Zawarcie przez RFN z państwami socjalistycznymi porozumień normalizacyjnych, w tym układu z 7 grudnia 1970 r., stwarzało dla Republiki Federalnej konkretne i wyraźne zobowiązanie do uwzględnienia międzynarodowo-prawnego charakteru granic europejskich, suwerenności i integralności terytorialnej innych państw w swoim prawie wewnętrznym, ze wszystkimi wynikającymi stąd skutkami. Istota problemu polega bowiem na tym, że system prawny RFN, odzwierciedlając jej „pozycję prawną”, zawiera

¹⁶ Orzeczenie Stałego Trybunatu Sprawiedliwości Międzynarodowej z 25 maja 1926 r., PCIJ A, No 7, s. 19.

konstrukcje jednoznacznie sprzeczne z postanowieniami układów normalizacyjnych i innych norm prawa międzynarodowego. Znajduje to szczególny wyraz w personalnym zakresie obowiązywania ustaw zachodnioniemieckich (konstrukcja „niemieckiej przynależności państwowej” i „Niemca” w myśl art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) oraz ich terytorialnym zakresie obowiązywania, a także w praktyce administracyjnej.

W doktrynie i praktyce zachodnioniemieckiej znaleziono rozwiązanie tego problemu w pojęciu „układu politycznego”, który regulować ma rzekomo jedynie „polityczne stosunki między państwami”, nie stwarzając żadnych skutków o charakterze wewnątrzprawnym. Tak właśnie zakwalifikowany został przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r. układ z 7 grudnia 1970 r.; Trybunał wyciągnął też z tej kwalifikacji określone wnioski, stwierdzając między innymi, że układ nie naruszył indywidualnej pozycji prawnej „niemieckiej przynależności państwowej” itp. Układ z 7 grudnia 1970 r. zakwalifikowano w RFN jako „układ polityczny” już w trakcie procedury ratyfikacyjnej, traktując go w myśl art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej jako „układ regulujący polityczne stosunki federacji”. Nie chodziło wówczas jedynie o to, że układ o takim charakterze jest dla koalicji rządzącej łatwiejszy do przeforsowania w trakcie procedury ratyfikacyjnej (w stosunku bowiem do ustawy dotyczącej takiego układu *Bunderat* ma - w myśl praktyki konstrukcyjnej - jedynie prawo tak zwanego veta zawieszającego, nie jest więc w stanie zablokować uchwalenia ustawy, a tym samym ratyfikacji układu); chodziło również i o to, że zakwalifikowanie umowy międzynarodowej jako „układu politycznego” pozbawia ją - w myśl zachodnioniemieckiej praktyki konstytucyjnej - wszelkich skutków wewnątrzprawnych.

Stąd też taka kwalifikacja układu z 7 grudnia 1970 r. powoduje - stosownie do wewnętrznej praktyki zachodnioniemieckiej, że:

- postanowienia układu nie mogą (naturalnie w myśl tej

koncepcji) modyfikować, ograniczać czy w ogóle wykluczać zachodnioniemieckiej „pozycji prawnej” w istocie swej sprzecznej z tymi postanowieniami; odnosi się to również - jak to stwierdza orzeczenie z 7 lipca 1975 r. - do wynikających z tej „pozycji prawnej” skutków prawnych wobec osób fizycznych,

- układ nie zobowiązuje Republiki Federalnej Niemiec do podjęcia stosownych działań legislacyjnych w celu dostosowania prawa wewnętrznego do wymogu poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Polski,
- układ jest jedynie środkiem w realizacji przez Republikę Federalną swoich strategicznych celów politycznych, w praktyce jej nie wiążąc.

Warto zaznaczyć, że w przypadku „układów politycznych” Federalny Trybunał Konstytucyjny posługuje się szczególnymi metodami interpretacyjnymi, zapewniającymi większą swobodę działania organom konstytucyjnym. I tak, w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r. Trybunał podkreślił, że w toku interpretacji takich układów należy w szczególnym stopniu uwzględniać polityczną sytuację, jaka miała miejsce w momencie zawarcia układu; przyznał on również egzekutywie szczególnie obszerne pole manewru w odniesieniu do tego rodzaju układów, stwierdzając, że mogą być one uznane za zgodne z Ustawą Zasadniczą nawet w takich przypadkach, gdy nie odpowiadają jej całkowicie. Zdaniem Trybunału wystarczy, jeżeli przedsięwzięcia określone w układzie odzwierciedlają wolę i tendencję zbliżenia się do stanu zgodnego z konstytucją w takim zakresie i w takim stopniu, w jakim jest to w danym momencie możliwe z politycznego punktu widzenia¹⁷. W doktrynie zachodnioniemieckiej wskazuje się dodatkowo, że „układy polityczne” należy interpretować restryktywnie, to znaczy w ten sposób, iż „wybiera się wykładnię określającą najmniejszy z

¹⁷ BVerfGE t. 36, s. I i nast.

możliwych zakres zobowiązań stron"¹⁸. W istocie rzeczy chodzi tu nie o „wykładnię restryktywną”, lecz o tak zwaną interpretację odpowiadającą Konstytucji RFN, której dokonuje Federalny Trybunał Konstytucyjny, wybierając interpretację układu odpowiadającą prawu wewnętrznemu i jednostronnym interesom RFN.

Kwalifikując układ z 7 grudnia 1970 r. jako „układ polityczny” i ograniczając tym samym jego oddziaływanie w sferze wewnętrznej, w RFN pomija się całkowicie fakt zasadniczy: kategoria „układów politycznych” jest konstrukcją prawa wewnętrznego RFN i nie ma znaczenia w sferze międzynarodowo-prawnej interpretacji układu. Co prawda w doktrynie prawa międzynarodowego umowy międzynarodowe systematyzowane są w różny sposób, i tak ze względu na ich przedmiot wyróżnia się umowy polityczne, gospodarcze, kulturalne, naukowo-techniczne itp., to jednak z podziałem tym nie są związane żadne skutki prawne. Umowy międzynarodowe - niezależnie od ich przedmiotu - powinny być wykonywane w całości i w dobrej wierze, stosownie do zasady *pacta sunt servanda* (artykuł 26 Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych). Także więc konstrukcja „układu politycznego” ignoruje zasadę prawa międzynarodowego, w myśl której państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne dla uzasadnienia niewykonywania umowy międzynarodowej.

Istota kwalifikowania przez RFN układu z 7 grudnia 1970 r. jako układu o wyrzeczeniu się siły

Istota koncepcji zachodnioniemieckiej, w myśl której między innymi układ z 7 grudnia 1970 r. z Polską kwalifikowany jest jako „układ o wyrzeczeniu się siły”, jest zawężenie określonych w tym układzie podstaw stosunków wzajemnych jedynie do zakazu użycia siły lub groźby jej użycia w odniesieniu do granic (tu: polskiej granicy

¹⁸ B. Blumenwitz, *Die Ostverträge im Lichte des internationalen Vertragsrechts - insbesondere der Wiener Vertragsrechtskonvention*, Bonn 1982, s. 21.

zachodniej) i jednocześnie eliminowanie - jako zasadniczej podstawy tych stosunków - uznania legalności i ostatecznego charakteru tej granicy. Za próbą kwalifikacji układu z 7 grudnia 1970 r. jako „układu o wyrzeczeniu się siły” kryje się więc dążenie do pozbawienia go wszelkiego realnego znaczenia w stosunkach dwustronnych; taka interpretacja układu ma wreszcie umożliwić Republice Federalnej podtrzymywanie jej „pozycji prawnej” wobec Polski. Jak już wskazano w rozdziale I, w myśl układu z 7 grudnia 1970 r. zasada zakazu użycia siły lub groźby jej użycia jest jedną z ważnych podstaw - ale nie jedyną - stosunków między Polską a Republiką Federalną. Nabiera ona właściwego sensu jedynie w kontekście zobowiązań wynikających z artykułu I układu, to jest uznania polskiej granicy zachodniej, poszanowania integralności terytorialnej i wyrzeczenia się roszczeń terytorialnych.

W ostatnich latach wzmogły się jednak po stronie RFN usiłowania do interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r. jako układu o wyrzeczeniu się siły. Interpretacja taka znalazła wyraz w oświadczeniach rządowych kanclerza Helmuta Kohla z 13 października 1982 r. i z 4 maja 1983 r.¹⁹. W dokumencie CDU i CSU „W sprawie przyszłego kierunku niemieckiej polityki zagranicznej” podkreślano:

„Wszelkie układy i porozumienia wewnątrzniemieckie (RFN-NRD przyp. red.) nie są - podobnie jak układy wschodnie - rozwiązaniami ostatecznymi. Opisują one jedynie stan przejściowy, który pewnego dnia powinien zostać przewyższony bez użycia przemocy, w duchu preambuły do naszej Konstytucji.”²⁰.

Interpretacja układu z 7 grudnia 1970 r. jako „układu o wyrzeczeniu się siły” rozwinięta została w licznych wypowiedziach przedstawicieli rządu federalnego oraz członków koalicji rządzącej. Wskazać w związku z tym należy przede wszystkim na wypowiedzi

¹⁹ Frankfurter Rundschau z 6 i 7 maja 1983 r.

²⁰ *Ein internes Papier von CDU und CSU*, Frankfurter Rundschau z 30 marca 1983 r.

Völker Rühle - zastępcy przewodniczącego frakcji parlamentarnej CDU/CSU w *Bundestagu* i Alfreda Dreggera - przewodniczącego frakcji parlamentarnej CDU/CSU w *Bundestagu*.

29 maja 1984 r. Volker Rühle, podczas odczytu wygłoszonego w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych przedstawił zasadnicze elementy zachodnioniemieckiej pozycji prawnej, łącznie z tezą o istnieniu Rzeszy w granicach z 31 grudnia 1937 r. oraz zaznaczył, że w przypadku „regulacji granicznej” (zawartej w układzie z 7 grudnia 1970 r.) chodzi o skonkretyzowanie rezygnacji z użycia siły²¹.

W modyfikowanej nieco formie przedstawił on swoje poglądy podczas debaty w *Bundestagu* 6 lutego 1985 r.

„Mamy zrozumienie dla życzenia narodu polskiego, aby żyć w zabezpieczonych granicach i w państwie o terytorium zapewniającym zdolność do życia. Temu uzasadnionemu interesowi ludu polskiego Republika Federalna Niemiec wyszła naprzeciw w Układzie warszawskim. W sensie prawnym mogła ona przy tym działać jedynie we własnym imieniu oraz nie mogła uprzedzić traktatu pokojowego. Takie jest położenie prawne. Istnieje jednak również położenie polityczne. Kto myśli trzeźwo i bez iluzji, ten wie, że Układ warszawski z Polską ma polityczne oddziaływanie wiążące, które nie będzie mogło być zignorowane również przez zjednoczone Niemcy. Kto stoi na stanowisku wyrzeczenia się siły, musi sobie zdawać sprawę z tego, że ewentualne zmiany terytorialne w Europie Środkowej możliwe są jedynie za zgodą wszystkich zainteresowanych. Należy do tego również Polska. Kto chce europejskiego porządku pokojowego, w którym granice tracą znaczenie - tego chcemy wszyscy, ten musi również wiedzieć, że tylko granice nie budzące sporów politycznych mogą stracić znaczenie. Kto chce pojednania z polskim narodem, nie może wzbudzać wrażenia, że kwestionuje jego przestrzeń życiową. Powtarzam: mam zrozumienie dla narodowych interesów narodu polskiego. Oczekujemy jednak zrozumienia i dla naszych spraw: utrzymania tak długo otwartości problemu niemieckiego, dopóki nie

²¹ Tekst w języku polskim: PAP RFN-BZ nr 23(1066) z 9 czerwca 1984 r.

zostanie on rozwiązany w drodze prawa do samostanowienia ludu niemieckiego. Nie jest to skierowane przeciw komukolwiek."²².

Alfred Dregger, przewodniczący frakcji parlamentarnej CDU/CSU, podczas debaty w *Bundestagu* 27 lutego 1985 r. stwierdził:

„Układy wschodnie są sformalizowanymi układami Republiki Federalnej Niemiec o wyrzeczeniu się siły: nie zmieniają one statusu prawnego Niemiec, również ich międzynarodowo-prawnych granic. Ten status prawny może być zmieniony tylko przez traktat pokojowy. Stanowisko takie było swego czasu przedmiotem postępowania ratyfikacyjnego i nie wywołało zastrzeżeń strony przeciwnej. Było ono przesłanką wytrzymania przez układy próby przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym.

Wszystkie rządy federalne, również kolegi Brandta, podtrzymały to stanowisko po dziś dzień. Rząd Kohla rzeczywiście nie ma zamiaru dokonywać tu jakiejś zmiany. W kwestii tej kontynuujemy politykę niemiecką i politykę wschodnią od kanclerza federalnego Adenauera po dzień obecny."²³.

Przyjęcie tego kierunku interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r. przez koalicję CDU/CSU ma w istocie również uzasadnienie historyczne. Wykładnia taka jest bowiem niczym innym, jak jednostronnym podporządkowaniem tego układu (po jego zawarciu) koncepcji polityki wschodniej (a przynajmniej jej ramom prawnym) stworzonej przez K. Adenauera. Jest to więc typowy przykład tak zwanej interpretacji politycznej, kiedy to jednoznaczny i obowiązujący tekst umowy międzynarodowej próbuje się „poprawić”, dopasować do swoich życzeń, nie spełnionych podczas rokowań nad tekstem układu.

²²Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 119. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 6. Februar 1985, s. 8812.

²³Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode- 122. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den. 27. Februar 1985, s. 9025. Nie można zapominać, że taka interpretacja układu z 7 grudnia 1970 r. miała miejsce również w latach 70-ych: por. punkt pierwszy rezolucji wszystkich frakcji Bundestagu z 17 maja 1972 r. oraz orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r.

W licznych wypowiedziach K. Adenauer opisywał roszczenia terytorialne wobec Polski terminem „wyrzeczenia się siły”. Dość wskazać tu na oświadczenie rządowe z 20 października 1953 r., w którym kanclerz RFN K. Adenauer stwierdził:

„Zgodnie z licznymi oświadczeniami *Bundestagu* naród niemiecki nigdy nie uzna tak zwanej granicy na Odrze i Nysie. Pozwólcie mi jednak jasno podkreślić: problemy związane z linią Odry i Nysy nie powinny być rozwiązywane siłą, lecz wyłącznie w drodze pokojowej.”²⁴.

Koncepcja ta legła następnie u podstaw zachodnioniemieckich propozycji, zmierzających do nawiązania stosunków u państwami socjalistycznymi, zawartych na przykład w tak zwanej nocie pokojowej z 24 marca 1966 r.²⁵, czy expose kanclerza federalnego K.G. Kiesingera z 13 grudnia 1966 r.²⁶. Dokumenty te z jednej strony formowały propozycje zawarcia deklaracji czy układu o wzajemnym wyrzeczeniu się siły, z drugiej zaś strony zawierały stwierdzenia skierowane między innymi przeciwko integralności terytorialnej i suwerenności Polski. Mowa w nich była o rzekomym odłożeniu uregulowania granic do zawarcia traktatu pokojowego z „całymi Niemcami” oraz o rzekomym dalszym istnieniu Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r. Kanclerz K.G. Kiesinger we wspomnianym expose z 13 grudnia 1966 r. stwierdził między innymi:

„Szerokie warstwy narodu niemieckiego żywią gorące pragnienie pojednania z Polską, której historii pełnej cierpień nie zapomnieliśmy, i której pragnienie, aby wreszcie żyć na jednolitym terytorium z zabezpieczonymi granicami, rozumiemy teraz lepiej ze względu na obecny los naszego własnego podzielonego narodu. Jednakże granice zjednoczonych Niemiec można będzie ustalić jedynie na podstawie swobodnie zawartego porozumienia z rządem ogólnie niemieckim.”²⁷.

²⁴ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1970, nr 171, s. 1836.

²⁵ Zbiór Dokumentów 1966, nr 3.

²⁶ Zbiór Dokumentów 1966, nr 12.

²⁷ Zbiór Dokumentów, nr 12, s. 1387 i nast.

Ale politycy RFN zdają się zapominać o słowach, jakie Władysław Gomułka wypowiedział na spotkaniu przedwyborczym w Warszawie w dniu 17 maja 1969 r.:

„Polska nigdy nie zawrze z NRD układu w sprawie granicy na Odrze i Nysie, który odbiegłby od układu zgorzeleckiego zawartego z Niemiecką Republiką Demokratyczną. Byłby to bowiem krok wstecz, uderzenie w siebie i wszystkich naszych sojuszników i przyjaciół oraz w te państwa i siły polityczne na Zachodzie, które podzielają nasze stanowisko, że granica ta jest ostateczna. (...)

Na prowizorkę graniczną, którą proponuje Bonn, Polska nigdy nie pójdzie. Taki układ z NRF godziłby w żywotne interesy narodu polskiego. Nigdy nie zalegalizujemy rewizjonistycznych roszczeń terytorialnych wobec Polski ani dziś, ani jutro, ani jawnych, ani skrytych. Dla nas, dla Polski, nie ma problemu granic. Istnieje tylko problem pokoju, który dotyczy całej Europy. Jest naszym szczerym życzeniem i dążeniem, aby w Bonn zrozumiano to nasze stanowisko.

Jeśli Niemcy zachodnie pragną pokojowo współżyć z innymi krajami Europy, jeśli pragną rzeczywistego pojednania z narodami Europy, to muszą stanąć na jedynym realnym gruncie, jakim jest obecna polityczna mapa Europy. Jest to również jedyna możliwa droga do rzeczywistej normalizacji stosunków między NRD a krajami socjalistycznymi. Wymaga ona uznania granic, które ukształtowane zostały w rezultacie II wojny światowej, w tym przede wszystkim granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, wyrzeczenia się przez rząd bezprawnych roszczeń do wyłącznej reprezentacji narodu niemieckiego, tj. uznania drugiego państwa niemieckiego - NRD oraz podpisania układu o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej.

Pragnęlibyśmy mieć nadzieję, że w społeczeństwie Niemiec zachodnich znajdzie się dostateczny zasób rozsądku i realizmu, by wreszcie skierować politykę tego państwa na tory zgodne z interesami bezpieczeństwa i pokoju w Europie, w tym bezpieczeństwa i pokoju dla narodu niemieckiego.(...).”²⁸.

²⁸ Zbiór Dokumentów 1969, nr 5, s. 644 i nast.

Treść „pozycji prawnej” RFN

Powyżej wykazano, że powoływane przez Republikę Federalną Niemiec środki jednostronnej interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r., mającej gwarantować nienaruszalność jej „pozycji prawnej”, nie mają żadnego uzasadnienia w świetle norm prawa międzynarodowego, a tym samym nie mogą mieć wpływu na interpretację i stosowanie układu. Również i sama „pozycja prawna” Republiki Federalnej Niemiec opiera się na jej praktyce wewnątrzpaństwowej, jednostronnej interpretacji aktów prawa międzynarodowego - nie ma więc oparcia ani w świetle praktyki międzynarodowej, ani w normach prawa międzynarodowego.

Pogląd obecnego rządu federalnego w sprawie zachodnioniemieckiej „pozycji prawnej” sprecyzowano w wielu wypowiedziach przedstawicieli koalicji rządzącej. Ta „pozycja prawna” była przedmiotem dyskusji w *Bundestagu* 6 lutego 1985 r.²⁹; w dyskusji tej stwierdzono między innymi:

Dr Schmude (SPD): Panie ministrze stanu, po tym jak kanclerz federalny, w cytowanym przez pana liście do pana Hupki z 23 stycznia 1985 r., wskazał nie tylko na układ polsko-niemiecki w ogólności, lecz również na obowiązywanie innych zawartych układów i tym samym na zastrzeżenie ostatecznego nakreślenia granicy w traktacie pokojowym, chciałbym pana spytać: jak rząd federalny rozumie to zastrzeżenie? Oznacza ono, że będzie miało miejsce potwierdzenie granicy czy też oznacza ono, że granice jako całość zostaną wtedy postawione pod znakiem zapytania?

Vogel, minister stanu: Panie kolego Schmude, bardzo dobrze przypominam sobie dyskusję dotyczącą układów wschodnich, w szczególności Układu warszawskiego, wielogodzinne obrady, jakie na ten temat prowadziliśmy w Komisji Prawnej niemieckiego *Bundestagu*. Byłem wówczas sprawozdawcą w sprawie Układu warszawskiego. Wiem, że rząd federalny zobowiązał się dla Republiki Federalnej Niemiec, w imieniu Republiki Federalnej Niemiec, co do operatywnej części Układu

²⁹ Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 119. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 6. Februar 1985, s. 8804 i nast.

warszawskiego. Chciałbym w związku z tym w szczególności wskazać na artykuł I Układu warszawskiego. Chciałbym jednak wskazać również na to, iż należy do tego także wymiana not między rządem federalnym a trzema mocarstwami i notyfikacja tej wymiany not rządowi polskiemu. Myślę, że sytuacja prawna jest tym samym wystarczająco jednoznacznie określona.

Wiceprezydent Stücklen: pytanie dodatkowe pana posła Schneidera (Berlin Zachodni).

Schneider (Zieloni): Panie ministrze stanu, ponieważ pana zdaniem pogląd kanclerza federalnego pokrywa się z poglądem ministra spraw zagranicznych, chciałbym pana spytać dlaczego układ ten jest dla pana tak cenny, czy rzeczywiście jest on dla pana tak cenny, jeśli tutaj - osobiście - może pan odpowiadać za kanclerza federalnego, że Polska nie posiada nawet suwerenności terytorialnej; wynika to z pańskich słów, że tamte obszary znajdują się pod polską administracją, nie są więc polskim obszarem.

Vogel, minister stanu: chciałbym, aby do moich wypowiedzi nie wyinterpretować tego, czego nie powiedziałem, ani co nie mogło być usłyszane. Chciałbym to ponownie jednoznacznie stwierdzić.

Wiceprezydent Stücklen: pytanie dodatkowe pana posła Jägera (Wangen).

Jäger (Wangen) (CDU/CSU): Panie ministrze stanu, czy według poglądu rządu federalnego do rzeczy cennych w związku z układem z Polską Rzeczpospolitą Ludową, o których jest mowa, nie należy również owa - dla wszystkich organów Republiki Federalnej Niemiec zobowiązująca - interpretacja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w jego wyroku z 7 lipca 1975 r., w którym powiedziano, że również po układzie obszary na wschód od Odry i Nysy nie zostały pozbawione przynależności do Niemiec i nie podporządkowane obcej suwerenności?

Vogel, minister stanu: Panie kolego Jäger, już uprzednio, wielokrotnie wskazywałem na sytuację prawną, powstałą w wyniku *Vertragswerk*. Chciałbym wskazać jednak również na to, że waga polityczna tego układu pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a Polską Rzeczpospolitą Ludową polega na tym, iż tworzy on podstawy dla politycznego procesu, który porusza dzieło pojednania pomiędzy Niemcami i Polakami i kieruje je ku spełnieniu, podobnie jak między Niemcami i Francją, aby tylko wskazać na ten przykład (aprobata u posłów CDU/CSU i FDP).

Wiceprezydent Stücklen: pytanie dodatkowe pana posła Sielaffa.

Sielaff (SPD): Panie ministrze stanu, czy byłby pan gotowy do skorygowania swej wypowiedzi i nie używania więcej, jak to uczynił pan na

początku, pojęcia „obszary administrowane przez Polskę”, tym bardziej że termin ten nie został przyjęty przez żaden z układów.

Vogel, minister stanu: panie kolego, jestem gotów wypełniać zobowiązania wynikające z układu polsko-niemieckiego również w używanej mowie. Należy do tego w szczególności zobowiązanie z art. I ust. 3 - aby to jeszcze raz, wyraźnie, zaznaczyć.

(...)

Wiceprezydent Stücklen: pytanie dalsze dodatkowe pana posła Sauera.

Sauer (Salzgitter) (CDU/CSU): panie ministrze stanu, czy nie jest pan również zdania, iż nadal można mówić o niemieckich obszarach wschodnich administrowanych przez Polskę, ponieważ Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 7 lipca 1975 r. stwierdził, że obszary na wschód od Odry i Nysy, mimo wejścia w życie układów wschodnich nie zostały pozbawione prawnej przynależności do Niemiec i nie zostały ostatecznie podporządkowane suwerenności - czyli zarówno terytorialnemu jak i personalnemu zwierzchnictwu Związku Radzieckiego i Polski?

Vogel, minister stanu: panie kolego Sauer, chciałbym prosić o porozumienie co do tego...

Sielaff (SPD): teraz jednoznaczne słowo!

Schneider (Berlin Zachodni) (Zieloni): Niech pan w końcu powie coś jednoznacznego.

Wiceprezydent Stücklen: mamy jeszcze godzinę pytań, a nie debatę.

Vogel, minister stanu: chciałbym bardzo wyraźnie powiedzieć, że dla Republiki Federalnej Niemiec po zawarciu układu niemiecko-polskiego obszary te są dla Republiki Federalnej Niemiec zagranicą.

Sielaff (SPD): bardzo słusznie!

Jest to dokładnie sytuacja prawna, która w wyniku tego układu powstała dla Republiki Federalnej Niemiec.

Dr Czaja (CDU/CSU): ale jest to sprzeczne z prawem państwowym i prawem międzynarodowym!

Wiceprezydent Stücklen: mam jeszcze trzy pytania dodatkowe, po czym zamykam dyskusję nad tym pytaniem. Pani poseł Reetz, proszę.

Pani Reetz (Zieloni): Panie ministrze stanu, używano uprzednio w pytaniu kolegi Jägera i również w cytowanej przez pana wypowiedzi byłego prezydenta Dolnej Saksonii, określenia roszczenia prawne. Czy mógłby mi pan jednoznacznie powiedzieć, jakie roszczenie prawne mają ludzie, którzy po 1945 r. zostali wypędzeni ze Śląska, Prus Wschodnich lub Pomorza?

Vogel, minister stanu: Myślę, że dyskusja w ostatnich latach zawsze bardzo wyraźnie dotyczyła jednego prawa, a mianowicie prawa do stron rodzinnych. To prawo do stron rodzinnych jest uznanym prawem człowieka.

Wiceprezydent Stücklen: dalsze pytanie dodatkowe, pan poseł Voigt (Frankfurt).

Voigt (SPD): panie ministrze stanu, po tym jak pan powiedział - co można przyjąć z zadowoleniem - że proces pojednania niemiecko-polskiego ma podobny cel jak proces pojednania niemiecko-francuskiego, czy nie zgodziłby się pan ze mną, że dla Polaków musi istnieć równie duża jednoznaczność co do ostateczności ich granicy zachodniej, jak dla Francuzów co do ich granicy wschodniej, ponieważ w innym razie procesowi pojednania brak będzie realnej podstawy, i że w tym zakresie pana - godna poparcia wypowiedź, że dla Republiki Federalnej Niemiec obszary po drugiej stronie Odry i Nysy są zagranicą, jest tylko częścią jasnej wypowiedzi, o ile nie doda się, że rząd federalny, partie reprezentowane w *Bundestagu* i wszyscy politycy niemieccy, nigdy więcej nie będą wysuwać roszczeń terytorialnych odnośnie tych obszarów, i że ten zamiar polityczny i ustalenie celów uczynią jednoznaczne także poza układem polsko-niemieckim i jego mocą wiążącą?

Vogel, minister stanu: panie kolego, Republika Federalna Niemiec zobowiązała się w układzie do nie kwestionowania terytorialnego stanu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Myślę, że jest to jednoznaczne prawne zobowiązanie, zawarte w operatywnej części Układu warszawskiego.

Wiceprezydent Stücklen: ostatnie pytanie dodatkowe, pan poseł dr Czaję.

Dr Czaja (CDU/CSU): Panie ministrze stanu, czy mógłby pan może w sensie kontynuacji niemieckiej polityki zagranicznej i polityki w sprawie Niemiec - albo tutaj powiedzieć, albo sprawdzić czy jest to zgodne z prawdą, że rząd Brandta/Scheela sprzeciwiał się wielokrotnie żądaniom polskiego premiera - w związku z ratyfikacją Układu warszawskiego (wydrukowane w „Europa Archiv” z 16 czerwca 1973 r.) - według których rząd federalny musiałby zmienić wszystkie akty prawne, stojące w sprzeczności z uznaniem, w szczególności prawo o przynależności państwowej? Głosami SPD, CDU/CSU odrzucono w poprzednim *Bundestagu* zmianę, mającą na celu wyłączenie tych obszarów, przy czym partie te opierały się na art. 116 Ustawy Zasadniczej, który nie został zmieniony. Czy mógłby pan potwierdzić, że wcześniejsze rządy, zarówno publicznie w *Bundestagu*, jak też w bilateralnych rozmowach z Polską i w Karlsruhe przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, stwierdzały, że

spełnienie tych żądań jest całkowicie niemożliwe, ponieważ stoją one w sprzeczności z preambułą Ustawy Zasadniczej, nakazem zachowania i otwartości z art. 23?

Vogel, minister stanu: panie kolego Czają, chciałbym spróbować udzielić na to - bardzo obszerne pytanie – odpowiedzi, mam nadzieję, nie budzącej wątpliwości. *Vertragswerk* między Republiką Federalną Niemiec a Polską Rzeczpospolitą Ludową obowiązuje we wszystkich swoich częściach. Należy do tego między innymi także - uprzednio wskazał pan na to - art. IV. W szczególności należy do tego notyfikowana polskiemu rządowi wymiana not między rządem federalnym a trzema mocarstwami zachodnimi. Do (*Vertragswerk*) należy też ówczesna „Informacja” rządu polskiego.

Myślę, iż jest to słuszne, aby z tego co prawnie z tej sytuacji wynika, wyciągnąć wniosek, że nie ma żadnej przyczyny, aby zmienić prawo o przynależności państwowej.”.

Z wypowiedzi tych wynika, że istniejąca w Republice Federalnej Niemiec tak zwana „pozycja prawna”, określająca strategiczne cele państwa zachodnioniemieckiego i mocno zakorzeniona w systemie prawnym RFN, podważa w istocie swej terytorialny poczdamski porządek pokojowy, podważa jego legalność.

Właściwie od początku istnienia Republiki Federalnej Niemiec, w oświadczeniach oficjalnych i w doktrynie, można było dostrzec próbę wykazania, iż polityczno-terytorialny porządek w Europie, będący wynikiem rozpętanej i przegranej przez Niemcy agresywnej wojny, jest sprzeczny z prawem międzynarodowym. Z czasem wyraźnie zarysowała się wizja zachodnioniemieckiego europejskiego porządku pokojowego (*Friedensordnung*), który ma w sensie ostatecznym i prawnym nastąpić w Europie, gdy „naród niemiecki odzyska swoją jedność”, a przyszłe zjednoczone Niemcy ustalą swoje granice. Wizja ta zawarta jest między innymi w - tak często cytowanym przez polityków zachodnioniemieckich - tak zwanym układzie niemieckim. W artykule 7 tego układu stwierdzono:

„(1) Państwa sygnatariusze są zgodne co do tego, że zasadniczym celem ich wspólnej polityki jest swobodne, wynegocjowane między Niemcami a ich byłymi przeciwnikami uregulowanie w traktacie pokojowym dla całych

Niemiec, które ma stanowić podstawę trwałego pokoju. Są one ponadto zgodne co do tego, że ostateczne ustalenie granic Niemiec musi być odroczone do tej regulacji.

(2) Do zawarcia traktatu pokojowego państwa-sygnatariusze będą współdziałały, aby środkami pokojowymi urzeczywistnić ich wspólny cel: ponownie zjednoczone Niemcy, z ustrojem wolnościowo-demokratycznym, podobnym do tego jaki ma Republika Federalna Niemiec, i zintegrowane we Wspólnocie Europejskiej".

Ten - powoływany w kontekście podstaw stosunków z Polską - dokument, w istocie rzeczy zakłada likwidację socjalistycznego państwa niemieckiego - Niemieckiej Republiki Demokratycznej, oraz prowizoryczny charakter polskiej granicy zachodniej. W myśl bowiem „pozycji prawnej” RFN ostateczne ustalenie granic nastąpić ma rzekomo dopiero w przyszłym traktacie pokoju, do zawarcia którego (po stronie niemieckiej) mają być upoważnione przyszłe „zjednoczone Niemcy”. „Pozycja” ta opiera się więc na fałszywej interpretacji umowy poczdamskiej; zakłada ona, że Polska i Związek Radziecki otrzymały „byłe obszary niemieckie” jedynie do „tymczasowej administracji”, a „ostateczne ustalenie granic” miało dopiero nastąpić w „traktacie pokojowym”. Tym samym zachodnioniemiecka „pozycja prawna” całkowicie ignoruje szereg istotnych merytorycznych decyzji mocarstw sprzymierzonych, podjętych w umowie poczdamskiej, świadczących o ostateczności decyzji terytorialnych, abstrahując już od tego, że w rozdziale IX umowy poczdamskiej, dotyczącym między innymi polskiej granicy zachodniej, nie ma mowy o „traktacie pokojowym” (porównaj rozdział pierwszy). Uwieńczeniem zachodnioniemieckiej „pozycji prawnej” jest trwanie przy tezie - nie mającej żadnego wsparcia w normach prawa międzynarodowego i praktyce międzynarodowej – o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.

Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec ta „pozycja prawna” przetrwała również zawarcie układów normalizacyjnych, w tym zawarcie układu z 7 grudnia 1970 r. W myśl poglądu zachodnioniemieckiego RFN zawarła bowiem układy normalizacyjne

„jedynie we własnym imieniu" i nie mogła wiązać „przyszłego suwerena ogólnoniemieckiego". Stąd - w myśl tej „pozycji prawnej" - układy normalizacyjne tworzą jedynie uregulowanie tymczasowe (*modus vivendi*), nie przesądzając przyszłego uregulowania w traktacie pokoju. Alois Mertes, minister stanu w bawarskim MSZ, stwierdził wyraźnie:

„*Modus vivendi* jest wiążącym w sensie prawnym porozumieniem, które odracza uregulowanie istniejącej kwestii prawnej ze względu na niemożność uzgodnienia w danej chwili zasadniczych kryteriów i celów - na przykład w kwestii ostatecznego porządku pokojowego w Europie."³⁰.

Tak więc „pozycja prawna" RFN, którą tak często powołuje rząd federalny w kontekście stosunków z Polską, stanowi zaprzeczenie obecnego porządku europejskiego.

**Ustawodawstwo i orzecznictwo sądów
Republiki Federalnej Niemiec
wymierzone przeciwko integralności terytorialnej
i suwerenności Polski**

Doktryna państwa Republiki Federalnej Niemiec, negująca polityczno-terytorialne skutki drugiej wojny światowej, wskazująca na rzekomą sprzeczność obecnych granic - w tym polskiej granicy zachodniej - z normami prawa międzynarodowego i na prowizoryczny charakter tych granic, znajduje wyraz w systemie prawnym RFN. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o klauzule terytorialne (terytorialny zakres obowiązywania) ustawodawstwa Republiki Federalnej, które mając za cel wykazanie rzekomego dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., bądź rozciągają obowiązywanie określonych ustaw na ten obszar, bądź też ogólnie określają jako „zagranicę" dopiero te obszary, które leżą poza granicami Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r.

³⁰ A. Mertes, *Revanchismus und Revisionismus*, Volksbote z 5 sierpnia 1983 r.

Chodzi tu też o personalny zakres obowiązywania zachodnioniemieckich przepisów prawnych, czyli o problem obywatelstwa. Rzecz w tym, że Republika Federalna Niemiec, posługując się konstrukcją tak zwanej niemieckiej przynależności państwowej (*deutsche Staatsangehörigkeit*) i tak zwanego Niemca (*Deutscher*), uzurpuje sobie prawo do „opieki” nad całą ludnością innego państwa (NRD) lub nad znaczną grupą ludności Polski (chodzi o ludność rodzimą Ziem Zachodnich i Północnych, która posiada przecież narodowość i obywatelstwo polskie), co prowadzi do istotnych komplikacji w stosunkach dwustronnych.

Zaznaczyć należy, że klauzule zawarte w ustawodawstwie i orzecznictwie sądów RFN, skierowane przeciwko integralności terytorialnej i suwerenności Polski (i innych państw socjalistycznych), stanowią tylko przysłowiowy wierzchołek góry lodowej. Mylne jest bowiem wyobrażenie, że chodzi tu wyłącznie o konstrukcje formalno-prawne; powodują one bowiem określone, istotne, negatywne skutki praktyczne, dotyczące dotkliwie obywateli obu państw (choćby w zakresie opieki konsularnej czy pomocy prawnej) oraz wpływają negatywnie na sferę stosunków bilateralnych.

Terytorialny zakres obowiązywania ustawodawstwa RFN

W ustawodawstwie zachodnioniemieckim konsekwentnie realizowana jest koncepcja dalszego istnienia państwa niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r. sprzeczna z postanowieniami umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Większość ustaw zawierających tę koncepcję nowelizowana była po wejściu w życie układu z 7 grudnia 1970 r., mimo to jednak ustawodawca zachodnioniemiecki nie pozbawił ich postanowień podważających suwerenność i integralność terytorialną Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych³¹.

³¹ Podane zostały tylko przykłady aktów prawnych. Pełne zestawienie tego rodzaju aktów (o randze ustawy) - patrz: *Zbiór przepisów prawnych ogłoszonych w Federalnym Dzienniku Ustaw Republiki Federalnej Niemiec dotyczących Polski i innych państw socjalistycznych 1949-1980*. Zebrał i opracował R. Jasica, Warszawa 1981.

Sytuacja ta znajduje wyraz przede wszystkim w stosowaniu nazewnictwa polskich Ziem Zachodnich i Północnych. Polskie Ziemie Zachodnie i Północne określa się w ustawach zachodnioniemieckich na przykład jako³²: „niemieckie obszary wschodnie znajdujące się chwilowo pod obcą administracją” (*die zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete*), „obszary niemieckie nie znajdujące się pod niemiecką administracją” (*die nicht unter deutscher Verwaltung stehenden Gebiete*), „niemieckie obszary pod obcą administracją” (*die fremd verwalteten deutschen Gebiete*), „niemieckie obszary na wschód od linii Odry-Nysy” (*deutsche Gebiete östlich der Oder-Neisse-Linie*), „niemieckie obszary znajdujące się pod polską lub radziecką administracją” (*die deutschen unter sowjetischer oder polnischer Verwaltung stehenden Gebiete*), „niemieckie obszary wschodnie znajdujące się pod obcą administracją” (*die unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete*), itp.

Inną formą określenia polskiego terytorium państwowego jest oznaczenie Polski jako „obszaru polskiego” (*polnischer Bereich*). W corocznie publikowanych przez Federalny Urząd Prasy i Informacji sprawozdaniach o wynikach akcji łączenia rodzin, znajdujemy zestawienie osób, które w jej ramach przybyły na stały pobyt do RFN. Podczas gdy osoby przyjeżdżające z ZSRR, Czechosłowacji, Rumunii określane są jako przybysze z państw, to dla przybyłych z Polski

³² Patrz na przykład ustawa z 12 lutego 1969 r. o wynagrodzeniu szkód wynikłych z reperacji, restytucji, zniszczenia i zwrotu, zmieniona ostatnio 14 grudnia 1976 r. (BGBl. I, s. 3341), ustawa z 20 grudnia 1950 r. o zaopatrzeniu ofiar wojny, zmieniona ostatnio 18 sierpnia 1980 r. (BGBl. I, s. 1469), ustawa z 22 lutego 1955 r. w sprawie uregulowania spraw obywatelstwa, zmieniona ostatnio 29 czerwca 1977 r. (BGBl. I, s. 1101), ustawa z 27 marca 1952 r. w sprawie wyrównania strat w zakresie wkładów oszczędnościowych wypędzonych, zmieniona ostatnio 18 marca 1975 r. (BGBl. I, s. 705), ustawa uzupełniająca z 18 września 1953 r. w związku z odszkodowaniem dla ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych, zmieniona ostatnio 13 czerwca 1980 r. (BGBl. I, s. 677).

znajduje się określenie zupełnie enigmatyczne „*aus dem polnischen Bereich*”.

Jak można zauważyć, powyższe określenia skierowane są nie tylko przeciwko suwerenności Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych lecz również Związkowi Radzieckiemu i suwerenności Niemieckiej Republiki Demokratycznej (por. szczególnie postanowienia negujące podmiotowość międzynarodowo-prawną NRD: „radziecka strefa okupacyjna Niemiec”, „radziecki okupacyjny sektor Berlina” - na określenie stolicy NRD, obowiązujące mimo zawarcia układu zasadniczego NRD-RFN).

W ustawodawstwie Republiki Federalnej wyraźnie dąży się też do wykazania dalszego istnienia „państwa niemieckiego” w granicach z 31 grudnia 1937 r. poprzez rozciąganie terytorialnego obowiązywania ustaw na ten obszar. Ponieważ jednak praktyczne wykonywanie wynikających z takich ustaw praw i obowiązków nie jest możliwe ze względu na ochronę międzynarodowo-prawną, z jakiej korzysta Polska, ZSRR i NRD, a ewentualne próby wykonywania takich ustaw sprowadziłyby koncepcję zachodnioniemiecką do jawnego absurdu, ustawodawca zachodnioniemiecki wprowadza „wyjątki” ograniczające faktyczne obowiązywanie ustaw do obszaru RFN (utrzymuje jednak formalną zasadę o obowiązywaniu danej ustawy w granicach z 31 grudnia 1937 r.). Jako przykład można w związku z tym podać ustawę z 7 sierpnia 1953 r. o rentach obcych i zagranicznych, zmienioną ostatnio 18 sierpnia 1980 r.³³. W § 3 ustawa ta stwierdza:

„Niemieckimi instytucjami ubezpieczeniowymi w sensie niniejszej ustawy są wszystkie instytucje ubezpieczeniowe, które mają lub miały swoją siedzibę wewnątrz Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. lub prowadziły ubezpieczenie socjalne poza tym obszarem stosownie do przepisów ordynacji ubezpieczeniowej Rzeszy, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych utworzonych na niemieckich obszarach

³³ BGBl. I, s. 1469.

wschodnich znajdujących się pod obcą administracją, po rozpoczęciu tej administracji".

Podobną rolę w ustawodawstwie Republiki Federalnej spełnia tak zwana zasada trójpodziału terytorialnego³⁴. Według tej zasady terytorialny zakres obowiązywania ustawy jest jednoznaczny z obszarem RFN, „zagranicę stanowią jednak dopiero terytoria leżące poza granicami Rzeszy z 31 grudnia 1937 r., natomiast terytoria należące do byłej Rzeszy, lecz nie wchodzące w skład RFN, traktowane są jako kategoria pośrednia, obszar, na którym ustawa faktycznie nie obowiązuje, określony żartobliwie przez publicystów jako „ziemia niczyja" (*Niemandsland*). Klasycznym już niejako przykładem tego rodzaju ustaw jest ordynacja ubezpieczeniowa Rzeszy, której postanowienia - jak stwierdził Federalny Trybunał Socjalny w orzeczeniu z 30 września 1976 r. (będącym podstawą nierealizowania przez RFN art. 16 umowy rentowej z Polską) - nie ograniczają się do podziału terytoriów na „wnętrze kraju" (*Inland*) i „zagranicę" (*Ausland*). Według Trybunału - w to miejsce zastosowała ona trójpodział:

„zakres obowiązywania ustawy (...); jest to obszar Republiki Federalnej Niemiec, włącznie z Berlinem Zachodnim;
zagranica - są to obszary państw obcych;
obszary poza zakresem obowiązywania niniejszej ustawy, (...); są to obszary, które były częściami Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., które jednak nie należą do Republiki Federalnej Niemiec i do Berlina Zachodniego."³⁵.

Podobnie - ustawa z 21 lipca 1966 r. o obowiązku służby wojskowej, w brzmieniu z 22 maja 1980 r. - stwierdza:

³⁴ Por. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982, s. 305 i nast.

³⁵ *Stosunki rentowe PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego*, Warszawa 1980, s. 112.

„(1) Obowiązek służby wojskowej obejmuje wszystkich mężczyzn, którzy ukończyli osiemnasty rok życia i którzy są Niemcami w rozumieniu Ustawy Zasadniczej, oraz

1. mają miejsce stałego pobytu na obszarze obowiązywania niniejszej ustawy, oraz

2. mają miejsce stałego pobytu poza obszarami Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. (Niemcy) i albo

a) mieli swoje ostatnie wewnątrzniemieckie miejsce pobytu na obszarze obowiązywania niniejszej ustawy, albo

b) posiadają paszport lub dokument obywatelstwa Republiki Federalnej Niemiec, albo też w inny sposób poddali się jej ochronie.”.

Zasada trójpodziału terytorialnego - po zawarciu układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. - miała pełnić, zdaniem strony zachodnio-niemieckiej, także inną jeszcze funkcję; miała ona bowiem stanowić formułę, która gwarantując utrzymanie tezy RFN o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej, byłaby jednocześnie zgodna z postanowieniami układu. W tym celu w niektórych ustawach zasada ta została zwężona: „zagranica” obejmowała cały obszar Polski, natomiast kategoria „ziemi niczyjej” rozciągała się „tylko” na NRD. Formuły tej nie można jednak uznać za zadowalającą z punktu widzenia układu z 7 grudnia 1970 r. przede wszystkim z tego względu, że „specjalne” traktowanie NRD przez Republikę Federalną i „zjednoczeniowa” koncepcja RFN jednoznacznie stawiają pod znakiem zapytania międzynarodowo-prawny charakter polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, w tym również polską granicę zachodnią.

Formuła ta uległa jednak dodatkowemu osłabieniu pod koniec lat 70-ych, podczas głośnej dyskusji nad nowelizacją ustawy o podatku obrotowym (*Umsatzsteuergesetz*). Ustawa ta - z 29 maja 1967 r. - w tekście jednolitym z 16 listopada 1973 r. (§ 2 ust. 2 zdanie I i 2)³⁶ zawierała następujące postanowienia:

³⁶ BGBl. I, s. 1681.

„Pojęcie wnętrza kraju (*Inland*) w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. (terytorium Rzeszy) z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnocłowych. Zagranicą w rozumieniu niniejszej ustawy są obszary, które nie stanowią wnętrza kraju."

Przy okazji dopasowywania postanowień podatkowych do unormowań Wspólnoty Zachodnioeuropejskiej ówczesna koalicja rządowa SPD/FDP zamierzała złagodzić te postanowienia, sprzeczne z normami prawa międzynarodowego. Po długotrwałych utarczkach sformułowano w końcu następujące postanowienia brzmienia ustawy z 26 listopada 1979 r. - § I ust. 2 zd. I i 2³⁷.

„Obszarem pobierania podatku w rozumieniu niniejszej ustawy jest obszar, na którym ustawa ma moc obowiązującą, z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnocłowych. Obszarem zewnętrznym w znaczeniu tej ustawy jest obszar, który nie należy do obszaru ściągania podatku ani do obszaru NRD i Berlina (Wschodniego)".

W formule tej tak zwaną zasadę trójpodziału terytorialnego rozciągnięto na NRD (kwestionując tym samym jej charakter jako suwerennego państwa), obszar natomiast pozostałych państw określono jako „obszar zewnętrzny” (*Aussengebiet*); nie zastosowano terminu zwykle używanego - „zagranica”. Chodziło tu wyraźnie o to, aby polskich Ziemi Zachodnich i Północnych nie kwalifikować jako zagranicy³⁸.

Istnieją w końcu ustawy kumulujące niejako wszystkie te koncepcje, sprzeczne z normami prawa międzynarodowego. Należy do nich

³⁷ BGBl. I, s. 1953.

³⁸ Por. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 339 i nast.; B. Demby, *Problemy Inlandu a sprawa nowelizacji i zachodnioniemieckiej ustawy o podatku obrotowym*, Przegląd Zachodni, nr 2, s. 140 i nast.; J. Barcz, *Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego a podstawy procesu normalizacji PRL-RFN w świetle nowelizacji ustawy o podatku obrotowym*, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 4 s. 7 i nast.

przede wszystkim ustawa z 19 maja 1953 r. (ostatnio nowelizowana 18 września 1980 r.³⁹ o „wypędzonych i uciekinierach”⁴⁰.

Celem przedstawionych wyżej klauzuli zawartych w ustawodawstwie RFN jest wykazanie, że Polska nie dysponuje pełnym tytułem prawnym do Ziem Zachodnich i Północnych, że są one w dalszym ciągu podporządkowane suwerenności „państwa niemieckiego”, a polska granica zachodnia nie ma ostatecznego międzynarodowo-prawnego charakteru. W naukowej literaturze zachodnioniemieckiej wskazuje się wyraźnie na zadania tych przepisów prawnych:

„Powyższe wywody opierają się na założeniu, że w ramach funkcjonalnego pojęcia wnętrza kraju i zagranicy należy wyrażać pogląd, iż suwerenność terytorialna nad obszarami Odry-Nisy należy do Rzeszy Niemieckiej, natomiast zwierzchnictwo terytorialne wykonywane jest przez Polskę względnie przez Związek Radziecki, oraz iż w odniesieniu do merytorycznego zakresu stosowania uregulowanie dotyczące zagranicy powinno obowiązywać co do tych stanów faktycznych, które miały miejsce lub będą miały miejsce na obszarach Odry-Nisy po wejściu w życie układów wschodnich. Nie oznacza to, aby wyjątkowo nie można było przewidzieć objęcia (tych obszarów) terminem wnętrza kraju. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego jest to dozwolone, ponieważ nie brak sensownego łącznika; rozciągnięcie uregulowania *Inland* może dotyczyć na przykład stanów faktycznych, powstałych przed wejściem w życie układów wschodnich lub też takich, które szczególnie blisko stykają się nadal z istniejącą terytorialną suwerennością Rzeszy Niemieckiej, i w związku z tym, ze względu na otwartość problemu niemieckiego, mimo obcego zwierzchnictwa terytorialnego, celowe jest nawiązanie do suwerenności terytorialnej. Jako przykład można tu przytoczyć prawo dotyczące przynależności państwowej.”⁴¹.

³⁹ BGBl I. s. 1735.

⁴⁰ Por. R. Jasica, *Zachodnioniemiecka ustawa o „wypędzonych i uciekinierach” a program nowelizacji stosunków między PRL a RFN*, Państwo i Prawo 1974, nr 3, s. 59 i nast.

⁴¹ A. Verdross, B. Simma, R. Geiger, *Territoriale Soveränität und Gebietshoheit. Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neisse-Gebiete*, Bonn 1980, s. 95.

Z drugiej strony zachodnioniemieccy specjaliści z zakresu prawa międzynarodowego i prawa konstytucyjnego zdają sobie sprawę z tego, że uzasadnienie omawianych koncepcji, zawartych w przepisach prawnych RFN, nie jest możliwe w świetle praktyki międzynarodowej i prawa międzynarodowego, a w szczególności w świetle zobowiązań międzynarodowych Republiki Federalnej Niemiec; stąd też występujące w ostatnich latach usiłowania zmierzające do ograniczenia dyskusji do konkretnych przepisów, „które dopiero należy zbadać” co do ich terytorialnego zakresu obowiązywania; zapewnienia, iż nie chodzi w przypadku tych ustaw o „wkraczanie w kompetencje władzy publicznej Polski”, lecz jedynie o „nawiązanie” do stanu faktycznego - na przykład mającego miejsce na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych. Tego rodzaju stwierdzenie pomija się z praktycznymi konsekwencjami, jakie wynikają z zawartych w ustawodawstwie RFN klauzul terytorialnych, na przykład w stosunkach z Polską. Wystarczy wskazać w związku z tym na problemy wynikające przy realizacji umowy rentowej PRL-RFN, aby stwierdzić, że nie chodzi tu o „nawiązanie” do stanów faktycznych na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, lecz o naruszenie suwerenności Polski. Poważne, negatywne skutki wynikają dla stosunków między Polską a Republiką Federalną, zwłaszcza z zachodnioniemieckiej konstrukcji „niemieckiej przynależności państwowej”, w myśl której część obywateli polskich, narodowości polskiej, uważana jest za „niemieckich przynależnych państwowych”, a tym samym również za „Niemców” w myśl art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN.

**Suwerenność Polski
a zachodnioniemiecka koncepcja obywatelstwa
(tzw. niemiecka przynależność państwowa)**

Obywatelstwo jest prawnym wyrazem związku między państwem a jednostką. Jest ono w pierwszym rzędzie instytucją prawa wewnętrznego, pełni jednak na płaszczyźnie międzynarodowej

niezmiernie istotną rolę: wskazuje bowiem na podleganie określonej jednostki porządkowi prawnemu danego państwa (wiąże się z tym na przykład ochrona konsularna). Kompetencja wewnętrzna państwa w zakresie regulacji obywatelstwa ograniczona jest normami prawa międzynarodowego; chodzi tu przede wszystkim o zakaz naruszania suwerenności i integralności innych państw.

Obywatelstwo może jednak odgrywać określoną rolę polityczną: kształt instytucji obywatelstwa podporządkowany jest wtedy celom politycznym, nawet kosztem jej zgodności z normami prawa międzynarodowego. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w prawie zachodnioniemieckim, regulującym instytucję jak zwanej niemieckiej przynależności państwowej.

Republika Federalna Niemiec nie ma formalnie własnego obywatelstwa federalnego, lecz posługuje się dwoma konstrukcjami prawnymi: „niemiecką przynależnością państwową” (*deutsche Staatsangehörigkeit*) i „Niemcem” (*Deutscher*) w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Obie te instytucje mają być wykładnikiem rzekomo nadal istniejącej Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., wychodzą więc - podobnie jak zawarte w ustawodawstwie zachodnioniemieckim klauzule terytorialne - z fałszywej interpretacji umowy poczdamskiej, ignorują całkowicie fakt istnienia Niemieckiej Republiki Demokratycznej i postanowienia układów normalizacyjnych, w tym układu z 7 grudnia 1970 r.

Obowiązująca po dziś dzień (z licznymi zmianami) ustawa z 22 lipca 1913 r. - w interpretacji praktyki państwowej Republiki Federalnej Niemiec - rozciąga tzw. niemiecką przynależność państwową na wszystkie osoby, które ją posiadały w 1945 r. oraz na ich zstępnych i pod pewnymi warunkami małżonków⁴². Zaznaczyć również należy, że

⁴² Szczegółowo problem ten omawia L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 366 i nast.; tenże: *Główne aspekty problematyki prawnej w stosunkach PRL-RFN ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień obywatelstwa (w:) Główne problemy normalizacji stosunków PRL-RFN*, Warszawa, 1980, s. 22 i nast.).

Republika Federalna Niemiec nie uznała zasadniczo za nieważne i nielegalne, nadanie przez władze hitlerowskie „niemieckiej przynależności państwowej” na terenach Europy Wschodniej, anektowanych przez Trzecią Rzeszę, a więc aktów wydanych z pogwałceniem norm prawa międzynarodowego. Ustawa z 22 lutego 1955 r. (w brzmieniu z 29 czerwca 1977 r.)⁴³, stwierdza:

„§ I

(1) Osoby narodowości niemieckiej (*die deutschen Volksangehörigen*), którym nadano niemiecką przynależność państwową na podstawie następujących postanowień:

(...)

d) rozporządzenie z 4 marca 1941 r. o niemieckiej *Volksliste* i o niemieckiej przynależności państwowej na włączonych obszarach wschodnich (*Reichsgesetzbl.* I, s. 118), w brzmieniu nadanym przez drugie rozporządzenie o niemieckiej *Volksliste* i o niemieckiej przynależności państwowej na włączonych obszarach wschodnich z 31 stycznia 1942 r. (*Reichsgesetzbl.* I, s. 51).

(...)

stały się według wymienionych postanowień niemieckimi przynależnymi państwowymi, chyba że odrzuciły one w wyraźnym oświadczeniu niemiecką przynależność państwową lub jeszcze ją odrzucać (...).”.

Według przepisów zachodnioniemieckich „niemiecką przynależność państwową” posiada więc cała ludność NRD oraz ludność rodzima polskich Ziem Zachodnich i Północnych mimo posiadania narodowości polskiej i obywatelstwa polskiego. Stanowisko Republiki Federalnej Niemiec oddaje w pełni orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

„Art. 16 UZ wychodzi z tego, że „niemiecka przynależność państwowa”, o której mówi się również w art. 116 ust. 1 UZ, jest zarazem przynależnością państwową Republiki Federalnej Niemiec. Obywatel niemieckim jest więc w rozumieniu Ustawy Zasadniczej nie tylko obywatel Republiki Federalnej Niemiec. Dla Republiki Federalnej Niemiec żaden Niemiec nie traci tego obywatelstwa dlatego, że jakieś inne państwo nie

⁴³ BGBl .I, s. 1101.

uznaje tego obywatelstwa. Republice Federalnej Niemiec nie wolno uznać prawnie takiego nieuznania, dla niej nie ma ono znaczenia (...)."44.

Stanowisko to Trybunał skonkretyzował w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r.:

„(...) W przeciwieństwie do NRD, Republika Federalna Niemiec stoi na stanowisku istnienia ogólnoniemieckiej przynależności państwowej w rozumieniu ustawy Rzeszy o przynależności państwowej z 1913 r. Ani polskie ustawodawstwo, ani ustawa o obywatelstwie NRD z 1967 r. nie mogły doprowadzić do tego, żeby ludność niemiecka na terenach na wschód od Odry i Nysy, jak i NRD utraciła niemiecką przynależność państwową (...)."45.

Również po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. Republika Federalna Niemiec stoi więc na stanowisku, iż polska ludność rodzima Ziemi Zachodnich i Północnych zachowuje „niemiecką przynależność państwową”. Oparto się przy tym - jak to wskazano wyżej - na jednostronnej wykładni postanowień układu, sprowadzającej jego treść do „wyrzeczenia się siły” w stosunku do granic i dodatkowo ograniczając terytorialne postanowienia układu za pomocą tak zwanego zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju.

Powrócić jeszcze należy do pojęcia „Niemca” (*Deutscher*) w myśl art. 116 ust. I Ustawy Zasadniczej RFN. W potocznej mowie rozumie się pod tym pojęciem osobę narodowości niemieckiej. Prawna konstrukcja „Niemca” w art. 116 ust. I Ustawy Zasadniczej odbiega jednak znacznie od takiego - logicznie uzasadnionego - pojęcia. W myśl tego przepisu Konstytucji RFN:

„Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej z zastrzeżeniem innego ustawowego uregulowania jest każdy, kto ma niemiecką

⁴⁴ Tekst w języku polskim w: *Prawno-polityczne aspekty zachodnioniemieckiego rewizjonizmu* ..., cz. II, s. 317.

⁴⁵ Tamże, s. 211/212.

przynależność państwową, albo kto jako uchodźca lub wypędzony narodowości niemieckiej, jego małżonek lub potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z dnia 31 grudnia 1937 r."

Jak wynika z postanowień tego artykułu, pojęcie „Niemca” nie jest tożsame z pojęciem „osoby narodowości niemieckiej”. „Niemcem” w rozumieniu artykułu 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN może być również osoba innej narodowości, o ile posiada - w myśl zachodnioniemieckich przepisów - „niemiecką przynależność państwową”. Na tej to właśnie podstawie skonstruowano dziwoląg, w myśl którego w Polsce ma istnieć ponad milionowa „niemiecka mniejszość narodowa”; w rzeczywistości chodzi tu o osoby narodowości polskiej, posiadające polskie obywatelstwo i mieszkające w Polsce⁴⁶.

W przypadku zachodnioniemieckiej koncepcji obywatelstwa mamy do czynienia nie ze zdarzającymi się w praktyce międzynarodowej przypadkami podwójnego obywatelstwa, które zainteresowane państwa rozwiązują w drodze umownej, lecz z globalnym traktowaniem wszystkich obywateli innego państwa (NRD) lub znacznej części obywateli innego państwa (Polski) jako „niemieckich przynależnych państwowych”. Za takimi konstrukcjami prawnymi stoi „pozycja prawna”, zmierzająca do wykazania - wbrew jednoznacznym normom prawa międzynarodowego - prowizoryczności obecnych uregulowań terytorialnych w Europie.

Jak wspomniano, zachodnioniemiecka konstrukcja tzw. niemieckiej przynależności państwowej, kwestionująca zwierzchnictwo personalne Polski w odniesieniu do dużej grupy ludności, jest przyczyną szeregu negatywnych konsekwencji w stosunkach dwustronnych. Abstrahując od dyskusji wokół rzekomej niemieckiej mniejszości narodowej, stymulowania akcji migracyjnej z Polski do RFN, jest ona przyczyną nierealizowania zawartych porozumień

⁴⁶ Por. J. Misztal, *Weryfikacja narodowościowa na Śląsku Opolskim 1945-1950*, Opole 1984, w szczególności s. 183 i nast.

międzynarodowych oraz przeszkodą w zawarciu nowych - niezmiernie istotnych - umów, przede wszystkim umowy konsularnej i umowy o pomocy prawnej.

Integralność terytorialna Polski a orzecznictwo sądów Republiki Federalnej Niemiec

Orzecznictwo sądów RFN⁴⁷ konsekwentnie - od początku istnienia Republiki Federalnej Niemiec - wychodziło z założenia dalszego istnienia „państwa niemieckiego” jako podmiotu prawa międzynarodowego. Takie też stanowisko zajął Federalny Trybunał Konstytucyjny. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego mają - w zakresie wykładni Konstytucji - moc wiążącą, co oznacza, że wiążą one wszystkie organy państwowe Republiki Federalnej; stanowią również oparcie dla orzecznictwa sądów wszystkich instancji. Federalny Trybunał Konstytucyjny sprecyzował⁴⁸ tezę o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej m.in. w orzeczeniu z 17 sierpnia 1956 r., interpretując jednocześnie wynikający z preambuły Ustawy Zasadniczej tzw. nakaz zjednoczeniowy:

„Rzesza Niemiecka nie upadła jako podmiot prawa państwowego i prawa międzynarodowego w wyniku załamania się w 1945 r. Przy opracowywaniu Ustawy Zasadniczej wychodzono z założenia, iż nie idzie o to, by utworzyć nowe zachodnioniemieckie państwo, lecz zaledwie o to, by na nowo zorganizować część jednolitego niemieckiego państwa. Odzyskanie jedności państwowej Niemiec jest również w rozumieniu Ustawy Zasadniczej nadrzędnym celem narodowym. Z preambuły Ustawy Zasadniczej wywieść należy prawny obowiązek politycznych organów państwowych Republiki Federalnej dążenia wszelkimi siłami do jedności Niemiec, nastawienia ich działalności na osiągnięcie tego celu; uczynienia

⁴⁷ Por. L. Janicki, *Rewizjonistyczne aspekty orzecznictwa sądowego RFN w ciągu trzydziestu lat jej istnienia*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych, 1980, nr 2 s. 39 i nast.

⁴⁸ Por. wcześniejsze orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: z 7 maja 1953 r. (BVerfGE t. 2, s. 226) z 26 lutego 1954 r. (BVerfGE t. 3, s. 288).

ze zdolności osiągnięcia tego celu kryterium dla ich politycznych działań."⁴⁹.

Mimo istnienia znacznych rozbieżności interpretacyjnych co do prawnego modelu stosunku między Republiką Federalną Niemiec a rzekomo nadal istniejącą Rzeszą Niemiecką⁵⁰, za wykładnik terytorialny tej ostatniej uważano obszar w granicach z 31 grudnia 1937 r.

Liczne orzeczenia sądów zachodnioniemieckich z lat sześćdziesiątych w dalszym ciągu trwały przy tezie o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej i klauzulach terytorialnych naruszających suwerenność Polski, NRD i Związku Radzieckiego. Sytuację tę zmienić powinno zawarcie układów normalizacyjnych, w których Republika Federalna uznała ostateczny, międzynarodowo-prawny charakter obecnego stanu polityczno-terytorialnego w Europie. W pierwszych latach po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. można znaleźć kilka wyroków sądów niższej instancji, które w pewnym zakresie wychodziły naprzeciw postanowieniom układu, uznając polskie Ziemie Zachodnie i Północne za zagranicę (porównaj dział dotyczący realizacji umowy rentowej). Wkrótce jednak Federalny Trybunał Konstytucyjny jednostronnie dopasował układy normalizacyjne do „pozycji prawnej” Republiki Federalnej Niemiec.

W orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. w związku z układem zasadniczym NRD-RFN stwierdził: trwanie przy tezie o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej i sprecyzował charakter tzw. specjalnych stosunków wewnątrzniemieckich, w myśl których NRD - również po zawarciu układu zasadniczego, nie jest dla RFN zagranicą. W orzeczeniu natomiast z 7 lipca 1975 r. (w związku z układami ze Związkiem

⁴⁹ BVerfGE t. 5, s. 85.

⁵⁰ Por. W. Fiedler, *Staatskontinuität und Verfassungsrechtsprechung. Zum Begriff der Kontinuität des deutschen Staatswesens, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Freiburg-München 1970.

Radzieckim i z Polską) Trybunał ograniczył układ z 7 grudnia 1970 r. do „wyrzeczenia się siły” przeciwko granicom i zrelatywizował układ tzw. zastrzeżeniem związanym z traktatem pokoju (opierającym się na fałszywej interpretacji umowy poczdamskiej). Śladem tym poszło orzecznictwo pozostałych sądów Republiki Federalnej Niemiec, co w odniesieniu do Polski znalazło jednoznacznie negatywny wyraz w serii wyroków Federalnego Trybunału Socjalnego, traktujących polskie Ziemie Zachodnie i Północne jako tzw. ziemię niczyją (*Niemandsland*) - stosownie do tzw. zasady trójpodziału terytorialnego - i tym samym uniemożliwiających pełną realizację umowy z 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym. Ostatnio, Federalny Trybunał Konstytucyjny w niepublikowanym orzeczeniu z 30 maja 1983 r. potwierdził swoje stanowisko w sprawie układu z 7 grudnia 1970 r., przedstawione w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r.

Stwierdzić więc można, że również po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. orzecznictwo sądów Republiki Federalnej Niemiec zawiera klauzule terytorialne jednoznacznie sprzeczne ze zobowiązaniami wynikającymi z układu, naruszające integralność terytorialną i suwerenność Polski.

Prawo wewnętrzne a zobowiązania międzynarodowe państwa

Zaciągając zobowiązania międzynarodowe, państwo zobowiązuje się wypełniać je w dobrej wierze, odpowiednio do zasady *pacta sunt servanda*. Nie istnieje jednak norma prawa międzynarodowego, według której prawo międzynarodowe obowiązywałoby bezpośrednio w stosunku do podmiotów prawa wewnętrznego. Dla takiego obowiązywania norm prawa międzynarodowego potrzebna jest integracja państwa; inaczej mówiąc, sprawą państwa jest jakimi metodami wykonuje ono w sferze wewnętrznej zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe⁵¹.

⁵¹ Por. L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958 s. 272; A. Verdross, B. Simma, *Univarselles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1976, s. 430 i nast.

Prawo wewnętrzne państwa może znaleźć się jednak w stanie konfliktu z normami prawa międzynarodowego, gdy na przykład państwo nie wydaje norm prawa wewnętrznego w sytuacji, gdy wydanie takich norm jest wymagane przez prawo międzynarodowe, gdy zachowują moc obowiązującą normy prawa wewnętrznego sprzeczne z zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, czy też gdy wydane właśnie przepisy prawa wewnętrznego sprzeczne są z istniejącymi już zobowiązaniami międzynarodowymi⁵². W takim przypadku państwo pozostaje nadal związane normą prawa międzynarodowego. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze w orzeczeniu (1939 r.) w sprawie „wspólnot” grecko-bułgarskich wskazał, iż:

„jest ogólnie uznaną zasadą prawa narodów, że w stosunkach między państwami - stronami traktatu, postanowienia ustawy wewnętrznej nie mogą przeważać nad postanowieniami traktatu.”⁵³.

W związku z interesującym nas problemem szczególne znaczenie mają dwie, powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego. W myśl jednej z nich państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne dla uzasadnienia nie wykonania ciążących na nim zobowiązań międzynarodowych⁵⁴. Zasada ta znalazła wyraz w artyku 27 Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 23 maja 1969 r., który stwierdza między innymi:

⁵² Por. G. Seidel, *Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichen Recht*, Berlin 1985, s. 117 i nast.

⁵³ CPJI B nr 17, s. 32, Por. K. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe w porządku wewnętrznym państwa* (w:) *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1980, s. 52.

⁵⁴ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1973, s. 36 i nast.

„(...) strona nie może powoływać przepisów swego prawa wewnętrznego dla uzasadnienia zaniedbania wykonywania traktatu.”⁵⁵.

Zasada ta dużo wcześniej określona została w orzecznictwie międzynarodowym. I tak Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej podkreślił w sprawie traktowania obywateli polskich oraz innych osób pochodzenia lub języka polskiego na terytorium Gdańska (1932 r.), że:

„państwo nie może powoływać się na swoją konstytucję wobec innego państwa celem uchylecia się od zobowiązań, jakie nakładają na nie prawa międzynarodowe lub obowiązujące traktaty.”⁵⁶.

Według natomiast drugiej zasady, w przypadku sprzeczności przepisów prawa wewnętrznego z normami prawa międzynarodowego, państwo zobowiązane jest do ukształtowania swego prawa wewnętrznego, zgodnie z prawem międzynarodowym⁵⁷. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej orzekł w sprawie wymiany ludności greckiej i tureckiej (1925 r.), że:

„państwo, które ważnie zaciągnęło zobowiązania międzynarodowe, musi wprowadzić do swego prawodawstwa zmiany konieczne do zapewnienia wykonania obowiązków.”⁵⁸.

W układzie z 7 grudnia 1970 r. Republika Federalna Niemiec uznała polską państwową granicę zachodnią, przy czym - jak wykazano w rozdziale pierwszym - uznanie to ma w odniesieniu do samej granicy znaczenie deklaratoryjne; podstawą prawną

⁵⁵ *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*. Opracowali K. Kocot i K. Wolfke, Wrocław-Warszawa 1976, s. 501.

⁵⁶ CPJI A/B nr 44, s. 24.

⁵⁷ Tak też w doktrynie zachodnioniemieckiej - por. G. Dahm, *Völkerrecht*, Stuttgart 1958, t. 1, s. 56; E. Menzel, *Völkerrecht. Ein Studienbuch*, München - Berlin 1968, s. 60.

⁵⁸ CPJI B nr 10, s. 20.

ustanowienia polskiej granicy zachodniej jest umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. Zaakceptowanie tego faktu przez RFN „przełamywało” więc jej dotychczasowe stanowisko, wynikające z fałszywej interpretacji umowy poczdamskiej. Z drugiej strony w układzie z 7 grudnia 1970 r. oba państwa stwierdziły, iż ich wzajemne stosunki powinny opierać się na powszechnym uznaniu zasad prawa międzynarodowego, do których należy między innymi zasada poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej państw. Oba te kompleksy nierozdzielnych zobowiązań tworzą podstawy normalizacji stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec. Powinny one wywrzeć istotny wpływ na sferę prawa wewnętrznego RFN, a to w dwojakim znaczeniu:

- z układu z 7 grudnia 1970 r. wynika dla RFN międzynarodowo-prawny obowiązek poszanowania - również w swoim prawie wewnętrznym - suwerenności Polski, jej integralności terytorialnej i nienaruszalności jej granic, innymi słowy omówione wyżej konstrukcje i klauzule prawa wewnętrznego, naruszające suwerenność Polski i jej integralność terytorialną, są sprzeczne z normami prawa międzynarodowego, a Polska ma prawo - w świetle norm prawa międzynarodowego - domagać się zmiany tej sytuacji w sferze wewnętrznej RFN; w jaki natomiast sposób RFN zmiany tej dokona, pozostaje w zakresie jej własnej kompetencji;
- zachodnioniemieckie prawo wewnętrzne (ustawodawstwo, orzecznictwo sądowe, a także ustawa zasadnicza) oraz inne jednostronne akty polityczne RFN nie mogą mieć żadnego wpływu na zakres zobowiązań wynikających dla Republiki Federalnej Niemiec z układu z 7 grudnia 1970 r.; RFN nie ma żadnej legitymacji, aby powoływać swe prawo wewnętrzne w celu modyfikacji, ograniczenia lub wyłączenia stosowania postanowień układu z 7 grudnia 1970 r. - w tym zakresie prawo wewnętrzne Republiki Federalnej, łącznie z Ustawą Zasadniczą i orzecznictwem Federalnego Trybunału

Konstytucyjnego nie ma znaczenia; może świadczyć jedynie o istnieniu w RFN „pozycji prawnej” podważającej obecny, europejski stan rzeczy.

Zaznaczyć jeszcze należy, iż instrumentem prawnym, który mógłby zasadniczo przyczynić się do przewyciężenia rewizjonistycznych konstrukcji tkwiących w systemie prawnym RFN, jest art. 25 Ustawy Zasadniczej RFN. Zgodnie z jego brzmieniem, „powszechne zasady prawa międzynarodowego stanowią część składową prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i stwarzają bezpośrednio prawa i obowiązki dla mieszkańców obszaru federalnego.”.

Wprowadzenie do porządku prawnego RFN (w odniesieniu m.in. do Polski) - na mocy art. 25 Ustawy Zasadniczej - takich powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego (potwierdzonych także w układzie z 7 grudnia 1970 r.), jak poszanowanie suwerennej równości państw, ich integralności terytorialnej, przyczyniłoby się bezpośrednio do dostosowania porządku prawnego RFN do postanowień układu i usunęłoby wiele przeszkód w pełnym rozwinięciu procesu normalizacji.

Praktyka i doktryna konstytucyjna RFN rozwinęły jednak taką interpretację artykułu 25 UZ (istniejącą w głównych zarysach już przed zawarciem układu), która umożliwia dowolne wyłączenie przez RFN niewygodnych dla niej zasad powszechnego prawa międzynarodowego. Zgodzić się tutaj można z opinią wyrażoną przez jednego z postępowych zachodniemieckich profesorów prawa: „Uwzględniając wszelkie różnice, przy nowych próbach wykładni (art. 25 - przyp. red.) idzie o to, aby odgrodzić prawne konsekwencje układów międzynarodowych z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych od sfery wewnętrznej, innymi słowy chodzi o trzymanie możliwie daleko od sfery prawa wewnętrznego

demokratycznych tendencji tworzących się w zakresie prawa międzynarodowego."⁵⁹.

Zasadnicze znaczenie układu z 7 grudnia 1970 r. polega na sformułowaniu w nim prawnych podstaw stosunków między obu partnerami, ucieleśniających się w uznaniu przez RFN polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Podkreślić jednak należy, że uznanie to było wyrazem podjęcia w układzie obszerniejszej regulacji - szczególnie interesującej w kontekście art. 25 Ustawy Zasadniczej - a mianowicie stwierdzenia, że stosunki między Polską a Republiką Federalną Niemiec rządzone są zasadami powszechnego prawa międzynarodowego. RFN nie może jednostronnie pozbawiać mocy obowiązującej zasad powszechnego prawa między-narodowego, kierując się tylko i wyłącznie swoimi interesami i kryteriami wewnętrznymi. Nie może ona tak czynić z powodów określonych zarówno w jej prawie konstytucyjnym, jak i uwarunkowanych prawem międzynarodowym.

Wykładnia historyczna, celowościowa i gramatyczna postanowień art. 25 Ustawy Zasadniczej prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż celem tego artykułu było otwarcie porządku prawnego RFN dla „powszechnych zasad prawa międzynarodowego”, niezależnie od ich uznania ze strony RFN. Taka była wyraźna wola ustawodawcy, podyktowana doświadczeniami historycznymi. Fakt, że w praktyce konstytucyjnej RFN obrano - ze względów politycznych - inną drogę, nie może stanowić argumentu. W ten sposób pozbawiono znaczenia praktycznego art. 25 Ustawy Zasadniczej, a jego wykładnia jest prawie identyczna z wykładnią art. 4 Konstytucji Weimarskiej, kiedy to zasady prawa międzynarodowego tylko wtedy obowiązywały w sferze wewnętrznej Republiki Weimarskiej, gdy były przez nią wyraźnie uznane.

⁵⁹ G. Stuby, *Die Anti-Hitler-Koalition und ihr Weg zum Potsdamer Abkommen* (w:) *Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente*, Köln 1976, s. 65.

Kwestia pojęcia, a szczególnie katalogu zasad powszechnego prawa międzynarodowego, budzi kontrowersje. Niemniej społeczność międzynarodowa określiła podstawowy katalog tych zasad w Karcie NZ. Ostatnio coraz częściej wskazuje się na katalog zasad, wymieniony w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw, zgodnie z Kartą NZ (z 24 października 1970 r.). Negowanie tych zasad na płaszczyźnie wewnętrznej nie oznacza nic innego, jak negowanie dorobku społeczności międzynarodowej w dziedzinie powszechnego prawa międzynarodowego i stawianie się ponad tym prawem.

Stwierdzić również trzeba, że RFN uznała konieczność stosowania tych zasad w układzie z 7 grudnia 1970 r. Układ powinien więc odegrać pozytywną rolę nie tylko na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, lecz również na płaszczyźnie wewnętrznej Republiki Federalnej Niemiec, przełamując (w odniesieniu do Polski) restryktywną wykładnię art. 25 Ustawy Zasadniczej (jeśli chodzi o zakres „powszechnych zasad prawa międzynarodowego”) i wprowadzając (również na podstawie art. 25 Ustawy Zasadniczej) w porządek prawny RFN wewnętrzny obowiązek poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Polski oraz nienaruszalność jej granic.

4.2. J. Kranz, Polsko-niemieckie cienie przeszłości

(w:) Sprawy Międzynarodowe, 2005, nr 1, s. 5-47¹.

Rozwój stosunków polsko-niemieckich w ostatnich kilkunastu latach ocenić należy bez wahania bardzo pozytywnie, zwłaszcza gdy uwzględnimy rodzaj i skalę problemów do przezwyciężenia po 1989 r. Ujmując rzecz obrazowo można powiedzieć, że w relacjach tych przeszliśmy przez etapy *Drang nach Osten*, *Ostforschung*, *Generalgouvernement*, *Generalplan Ost*, *Ostfront*, *Ostblock*, *Ostkunde*, *Ostpolitik*, *Ostverträge* do *Osterweiterung*, by znaleźć się w nieznanej w historii sytuacji, w której Polska i Niemcy są członkami wspólnego sojuszu wojskowego oraz gospodarczo-politycznej struktury integracyjnej.

Rozpad bloku sowieckiego i zjednoczenie Niemiec sprzyjały Europie i Polsce, rozszerzając strefę stabilności europejskiej, zbliżając m.in. Polskę do Zachodu i oddalając dyktat komunizmu i imperialnych wpływów Moskwy. Historyczny przełom w Europie i w stosunkach polsko-niemieckich nie stanowi jednak gwarancji stałego „miodowego miesiąca”. Przykładając miarę przyszłości, w relacjach polsko-niemieckich brakuje dziś wizji, koncepcji, a niekiedy woli politycznej, a także kadr oraz nowych i skutecznych struktur współpracy, zwłaszcza po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w NATO i UE. Tkanka współpracy polsko-niemieckiej jest mimo wszystko delikatna i narażona na uszkodzenia.

Nie ma w tej ocenie nadmiaru krytyki, jest raczej zachęta do konstruktywnej refleksji, zarówno w Polsce, jak i w Niemczech².

¹ Tekst dostępny jest w języku angielskim:

J. Kranz, *Shadows of the Past in Polish-German Relations* (w:) *The Polish Quarterly of International Affairs*, 2005, vol. 14, No. 1, pp. 5-49]

Wyliczenie różnych niedomagań w stosunkach polsko-niemieckich (przy czym odpowiedzialność za ten stan rzeczy nie zawsze leży tylko po jednej stronie) nie umniejsza w niczym historycznego zaiste przełomu lat 1989–1990 i wielkiego wkładu Polski i RFN w europejską stabilizację, bezpieczeństwo i dobrobyt. Trudno się jednak zadowolić przewyciężeniem uprzednich podziałów, trzeba myśleć o tych stosunkach w perspektywie budowania przyszłości.

Polska i Niemcy nie były i nie są skazane ani na wieczną wrogość, ani na wieczną przyjaźń. Oba kraje potrzebują się wzajemnie, a ich dobre stosunki stanowią istotny wkład w stabilność polityki europejskiej i regionu Europy Środkowej. Ze względu na różnice potencjału politycznego, gospodarczego czy wojskowego Polska nie odgrywa w polityce Niemiec takiej roli, jak USA, Francja, Wielka Brytania lub Rosja. W tym sensie Polska nie jest, być może, dla Niemiec kontrahentem równoważnym, chociaż jest szansa, by stała się równoprawnym. Niektórzy mówią w tym kontekście, nie bez racji, o istniejącej między Polską a Niemcami asymetrii, wynikającej z czynników obiektywnych i subiektywnych³.

Niniejszy artykuł nie jest poświęcony analizie stosunków polsko-niemieckich czy też polityki zagranicznej obu państw, zwłaszcza w ostatnim 15-leciu, i nie ma też na celu ich dyplomatycznego bilansowania. Chodzi raczej o polemiczne i niekiedy jednostronne ukazanie pewnych defektów w relacjach polsko-niemieckich oraz ich postrzeganie przez stronę polską, zwłaszcza w związku z niedawną przeszłością oraz tzw. pozycjami prawnymi RFN. Tematem są polskie reakcje i obawy, a jednocześnie ich niemieckie przyczyny, przy czym

² Zob. R. Freudenstein, H. Tewes: *In die Zukunft investieren: Strategie für einen Neubeginn in der deutsch-polnischen Partnerschaft*, Außenstelle Warschau der Konrad-Adenauer-Stiftung, 27. Juni 2000 - http://www1.kas.de/publikationen/2000/sicherheit/zp_nr7.pdf; por też J. Kranz: *Oczekiwania i rzeczywistość: uwagi o współpracy polsko-niemieckiej*. „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych”, 2003, nr 10 – www.csm.org.pl

³ Gesine Schwan *über die Asymmetrie in den deutsch-polnischen Beziehungen*. „Die Welt” z 13 listopada 2004 r.

nacisk położony zostanie bardziej na zjawiska występujące w Niemczech.

Spór o historię

Niezależnie od bieżących problemów polityki międzynarodowej nasiliły się ostatnio w relacjach polsko-niemieckich kontrowersje, które dotyczą przeszłości. Jeden z polskich publicystów twierdzi nie bez racji: „Moja uproszczona diagnoza brzmi: Niemcy przestali nas rozumieć, my przestaliśmy im ufać. Dlaczego? Na pewno nie da się wytłumaczyć tej sytuacji bez sprawy Centrum przeciwko Wypędzeniom i sprawy odszkodowań. (...), ale problem jest poważniejszy niż pani Steinbach”⁴.

Nie ulega wątpliwości, że oba państwa mają do przezwyciężenia bagaż historyczny, który nie zniknął automatycznie i definitywnie wraz z upadkiem „żelaznej kurtyny” i jednoczeniem się Europy⁵. Składają się nań nie tylko spór o fakty lub prawo i ich interpretację, lecz również emocje. Tę wymykającą się spod kontroli sytuację obserwować można było już od pewnego czasu, ale niewiele uczyniono, by zaradzić powstającym napięciom.

Zjawisko to można dostrzec w trzech sferach:

⁴ J. Reiter w: „Gazeta Wyborcza” z 15 września 2004 r.

⁵ Por. opracowania i zbiory dokumentów lub esejów U. A. J. Becher, W. Borodziej, R. Meier (Hrsg.): *Deutschland und Polen im zwanzigsten Jahrhundert. Analysen – Quellen – didaktische Hinweise*. Hannover 2001; U. A. J. Becher, W. Borodziej, K. Ruchniewicz: *Polska i Niemcy w XX wieku. Wskazówki i materiały do nauczania historii*. Poznań 2001; W. Borodziej, K. Ziemer (Hrsg.): *Deutsch-polnische Beziehungen 1939–1945–1949: eine Einführung*. Osnabrück 2000; J. J. Lipski: *Powiedzieć sobie wszystko... Eseje o sąsiedztwie polsko-niemieckim/Wir müssen uns alles sagen...Essays zur deutsch-polnischen Nachbarschaft*. Teksty wybrał i wstępem opatrzył Georg Ziegler. Gliwice, Warszawa 1996. Zob. też H.A. Winkler, *Polnische Befreiung und deutsche Vereinigung. Der mühsame Weg zur Lösung von zwei Jahrhundertfragen, Willy-Brandt-Vorlesung 2002* (hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung Büro Warschau).

- politycznej: wynikające z przeszłości braki nawyku współpracy oraz uprzedzenia historyczne, które utrudniają ułożenie relacji na partnerskich zasadach;
- prawnej: dwuznaczności w kwestiach prawnych, związanych z drugą wojną światową i jej skutkami⁶;
- kulturalnej: braki – a w konsekwencji i spory – dotyczące obrazu obu społeczeństw, ich kultury i historii.

Ten stan rzeczy ma – zarówno w Polsce, jak i w Niemczech – różne przyczyny i różną skalę. Najogólniej rzecz ujmując wynikają one z planowanych (niekiedy instrumentalizowanych politycznie) działań i zaniechań, z ignorowania argumentów i emocji partnera, a wreszcie z nieuświadomionych stereotypów i przyzwyczajęń. Każda ze stron może uzasadnić swe stanowisko własnymi interesami, czemu nie zawsze będzie łatwo zaprzeczyć. Problem jednak w tym, jak dalece sąsiadujące ze sobą państwa i narody starają się uwzględnić i zrozumieć swe racje. Chodzi tu też w pewnym stopniu o polityczną przestrzeń między ignorancją a arogancją. Przewyciężyć te przeszkody można jedynie przez otwartą refleksję i – niekiedy bolesny – długofalowy dialog, prowadzący jeśli nie do porozumienia, to przynajmniej do zrozumienia argumentów i odczuć drugiej strony.

Na poziomie rządowym króluje bardziej rutynowe zarządzanie niż długofalowe myślenie i planowanie. Przy słabej świadomości politycznego charakteru zagrożeń uderza brak koncepcji zaradczych. Przyczyna tkwi m.in. w pasywności politycznej elit i słabych strukturach współpracy polsko-niemieckiej⁷, niedopasowanych do

⁶ Zob. *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*. Warszawa 2004 (t. I – Studia, t. II – Dokumenty).

⁷ Mimo że postulat powołania pełnomocników każdego rządu do spraw polsko-niemieckich nie jest nowy, powołano ich dopiero jesienią 2004 r. w popłochu i pod presją narastającego kryzysu. Trzeba jednak czasu, by się przekonać co do skuteczności ich wpływu na gremia decyzyjne i na koordynację działań politycznych.

zmieniających się realiów. Trudno się zadowolić tylko wizytami oficjalnymi, które pozostają ważnym elementem, ale nie zastępują innych mechanizmów. Istnieje też w niektórych kręgach przekonanie, że nowe realia europejskie, w tym rozszerzenie UE i NATO, załatwią zalegające kwestie dwustronne, w tym problemy związane z historią. Oczekiwanie to okazało się złudne.

Po obu stronach Odry i Nysy brakuje polityków, specjalizujących się w problematyce partnera. W Niemczech zaangażowanie w sprawy polskie lub regionu Europy Środkowej i Wschodniej nie stanowi już (w przeciwieństwie do okresu sprzed 1989 r.) gwarancji kariery politycznej. W polskich środowiskach rządowych i parlamentarnych widoczna jest słaba kompetencja w sprawach niemieckich oraz brak zróżnicowanych i roboczych kontaktów z miarodajnymi środowiskami niemieckimi (co niektórzy polscy politycy uważają za tytuł do chwały). Mało satysfakcjonujące wydają się też po 1990 r. kontakty środowisk katolickich i ich hierarchii.

Narastająca aktywność inicjatorów budowy w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniom oraz groźba pozwów majątkowych przeciwko Polsce doprowadziły do zaognienia sytuacji. Kryzys ten narastał w warunkach publicznej debaty w Niemczech nad ich niedawną przeszłością, co w Polsce obserwuje się z uwagą, a jednocześnie z obawą o przeinaczanie historii. Przyjęta w 2004 r.⁸ (wbrew woli polskiego rządu) jednogłośnie uchwała Sejmu w sprawie stosunków polsko-niemieckich – z postulatem otwarcia na nowo kwestii reparacji wojennych – stanowiła prawdopodobnie kulminację napięcia. Rezolucja ta nie wynikała jednak tylko, jak twierdzą niektórzy niemieccy komentatorzy, z polskiego nacjonalizmu. Patriotycznej i politycznej instrumentalizacji w RFN historii (w tym wysiedleń i środowisk wysiedleńczych) towarzyszyć będzie patriotyczna i polityczna instrumentalizacja spraw niemieckich w Polsce. W rezultacie Erika Steinbach i Rudi Pawelka uzyskali *nolens*

⁸ Uchwała Sejmu z 10 września 2004 r., „Monitor Polski”, 2004, nr 39, poz. 678. Poprzedzała ją uchwała Sejmu z 12 marca 2004 r.

volens swoisty monopol na reprezentowanie Niemiec wobec polskiej opinii. Powstałe na tym tle szkody są wbrew pozorom znaczące i trzeba je będzie naprawiać. Obecne reakcje polskie stanowią zatem w pewnej mierze odpowiedź na „materiał” dostarczany z Niemiec, chociaż nie zawsze przez rządy niemieckie.

Politykę polską cechowała w ostatnich latach pasywność oraz nieumiejętność radzenia sobie z narastającymi w Polsce reakcjami. Nie potrafiono też skutecznie uświadomić partnerom niemieckim zagrożeń, wynikających z pewnych zjawisk w Niemczech. W konsekwencji część polskich elit politycznych ulega łatwej pokusie budowania kariery na bazie antyniemieckości.

Słabość zwolenników dialogu po obu stronach nie poprawia sytuacji⁹. W Polsce debata o reparacjach dowiodła, że umiarkowana prawica i proeuropejscy liberałowie dość łatwo dają się zapędzić do narożnika, lewicowa koalicja rządząca głośuje natomiast w Sejmie przeciwko własnemu rządowi. W kontekście debaty nad zamiarem utworzenia w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniom zbyt wielu polityków polskich przejęło uproszczony język, opisujący Niemcy w kategoriach jednego, potężnego bloku niechętnego Polsce, ignorując wielość aktorów na niemieckiej scenie politycznej. Tymczasem, zarówno gdy chodzi o problematykę roszczeń wobec Polski, jak i o Centrum przeciwko Wypędzeniom, Steinbach i Pawelka mają przeciwko sobie dużą część elit politycznych i opinii publicznej w Niemczech.

Strona niemiecka, przez swe działania lub zaniedbania, zbyt długo nie chciała dostrzegać instrumentalizacji pewnych zjawisk w swej polityce, bagatelizując polskie obawy oraz konsekwencje dla stosunków polsko-niemieckich. Reakcja niemieckich polityków i mediów opiera się często na zbyt prostym mechanizmie: sprawy nieprzyjemne i niezrozumiałe najłatwiej tłumaczyć polskim

⁹ Por. A. Wolff-Powęska: *Co się stało, sąsiedzi?* „Gazeta Wyborcza” z 21–22 lutego 2004 r.

nacjonalizmem, fundamentalizmem lub katolicyzmem¹⁰. Na formułowane w Polsce uwagi i komentarze otrzymuje się w Niemczech następujące warianty odpowiedzi: wszystko to jest margines, nie ma się czym przejmować; partie stosują w okresie przedwyborczym różne chwytły propagandowe, ale to nie jest linia rządu; wysiedleńcy prawie już wymarli, a ich skrajne skrzydło stanowi margines polityczny; są jeszcze pewne kwestie, określane formalnie jako otwarte, ale przecież rząd ich nie podnosi i uznaje powstałe skutki prawne.

O ile niektórzy komentatorzy uważają, iż cofnęliśmy się w stosunkach polsko-niemieckich do czasów sprzed 1990 r., o tyle trzeba przypomnieć, iż ówczesnej propagandzie komunistycznej materiału dostarczała w nadmiarze RFN. Podobnie jak wówczas, również obecnie znajdują się w Polsce chętni do wykorzystania argumentów dostarczanych z Niemiec. Słabną w Polsce środowiska, którym zależy na dobrej współpracy z Niemcami, a jednocześnie umacniają się siły radykalne i antyeuropejskie.

Wiedzy oraz doświadczenia historycznego nie dziedziczy się, ważne jest więc, co i jak przekazywać nowym pokoleniom¹¹. Pojawia się w tym kontekście w mediach pojęcie walki o pamięć historyczną. Potrzeba zapewne i walki, ale i więcej przemyślanej, międzynarodowej współpracy. Widać tu pole dla działań polsko-niemieckich, osadzonych być może w szerszych, europejskich ramach, ale trzeba też politycznej woli i ciekawych pomysłów, wymagających wszakże długofalowej aktywności i wkładu pracy, a z tym są wśród polityków spore kłopoty¹².

¹⁰ Np. Peter Glotz (SPD) w: „Welt am Sonntag” z 12 grudnia 2004 r.; przewodniczący SPD, Franz Müntefering, uznał z kolei rezolucję Sejmu za próbę prowokacji. „Die Welt” z 13 września 2004 r.

¹¹ Zob. o stereotypach w stosunkach polsko-niemieckich. „Transodra”, 1993, nr 4–5.

¹² W kontekście rozszerzania UE winno być Polskę stać na oryginalne pomysły. Takim polskim lub polsko-niemieckim wkładem mogłoby być zainspirowanie refleksji nad europejską

Nie wystarczy w Polsce tylko ubolewać nad zaistniałą sytuacją, lecz potrzebne są konkretne przedsięwzięcia. Tymczasem opisywaniem historii Polski w językach obcych zajmują się głównie historycy zagraniczni (np. Norman Davies). Nie ma w Polsce programu tłumaczenia na angielski lub niemiecki najwybitniejszych dzieł naukowych oraz szerszego i planowanego oferowania wiedzy o Polsce i jej historii masowemu odbiorcy za granicą. Pojawia się narodowe oburzenie, wołanie o procesy i towarzyszący temu dziennikarski „słomiany ogień”, gdy jakaś zagraniczna gazeta określa Auschwitz jako „polski obóz koncentracyjny” albo gdy któryś z zagranicznych polityków pomyli powstanie w getcie warszawskim (1943 r.) z powstaniem warszawskim (1944 r.).

Można jednak zapytać, jak i gdzie Polska oferuje wiedzę historyczną zagranicznemu odbiorcy? Jaką rolę odgrywają dziennikarze, oprócz doraźnego informowania? Gdzie są kompetentne i ciekawe portale internetowe z informacjami (w językach obcych) o Polsce? Jaki Polska ma program stypendiów dla zachodnich naukowców i studentów, w tym dla uczących się języka polskiego? Czy istnieje uznany system certyfikatów nauczania języka polskiego za granicą? Ile zagranicznych katedr języka i kultury polskiej finansuje rząd Polski? Czy i jak analizuje się treść podręczników szkolnych w Polsce i w Niemczech? Dlaczego tak długo trwało w Polsce milczenie na temat rozpoczęcia drugiej wojny światowej masakrą ludności cywilnej w wyniku nalotu Luftwaffe na Wieluń¹³? Gdzie jest standardowe, przystępne i wykorzystywane powszechnie dzieło o historii stosunków polsko-niemieckich po 1945 r.? Przypominają się trochę czasy PRL, kiedy to cenzura konfiskowała przysyłane pocztą atlasy geograficzne z prowizoryczną granicą

polityką w dziedzinie nauki, edukacji i kultury w ramach UE. Apel Polskiej Rady Ruchu Europejskiego z sierpnia 2002 r. pozostał jednak (co bardzo wymowne) bez echa po stronie polskiego rządu – http://www.rucheuropejski.org/iv_filar/apel_IV_Filar.pdf

¹³ Zob. J. Trenkner: *Ziel vernichtet*, „Die Zeit”, 2003, nr 7; T. Olejnik: *Pierwsi zginęli cywile*, oraz K. Burnetko, W. Pięciak: *Pierwszy był nalot na Wieluń*. „Tygodnik Powszechny” z 31 sierpnia 2003 r.

zachodnią Polski, nikt jednak nie wpadł na pomysł, by wydać atlas z właściwymi granicami i sprzedawać go masowo za granicą.

Ta sytuacja niewielu dotąd w Polsce niepokoiła, chociaż można ją było od czasu do czasu wykorzystać do wywołania narodowego oburzenia i profilowania się na krajowej scenie politycznej. Zapomina się jednak przy tym, że polskie władze nie prowadzą żadnej znaczącej polityki naukowej, kulturalnej lub historycznej na zagranicę. Rozwija się co najwyżej rodzaj chałupnictwa za państwowe pieniądze (dotyczy to również promocji polskiej gospodarki za granicą). Niedostatki wiedzy o Polsce, jej historii i teraźniejszości obarczają zatem w znaczącym stopniu władze polskie i Polaków, co rzecz jasna nie usprawiedliwia świadomych kłamstw lub manipulacji za granicą.

Nie powinno dziwić, że historia, zwłaszcza ta niedawna, może być tematem sporów. Problem wydaje się tkwić w tym, że sprawy te są wykorzystywane często w polityce wewnętrznej jako temat zastępczy, wynikający ze słabości na innych płaszczyznach współpracy polsko-niemieckiej. Pamięć i obraz historii kształtują nie tylko historycy, lecz również emocje społeczne¹⁴. Nastroje te mogą się po obu stronach wydawać niekiedy niezrozumiałe, trudno nad nimi zapanować, ale też nie sposób udawać, że one nie istnieją. Na nastroje można jednak politycznie wpływać. Niewiele się jednak w tych kwestiach czyni, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce.

Według niektórych opinii wiek XX był najkrótszym stuleciem, rozpoczął się bowiem w 1914 r., a zakończył w 1989 r. W kontekście ostatnich napięć można postawić pytanie, kiedy skończy(ła) się druga wojna światowa? Odnieść można wrażenie, że wojna ta nie chce się zakończyć, a zwłaszcza jej wpływ na relacje polsko-niemieckie. Przełom 1989 r. oznacza zamykanie rozdziałów historycznych, które

¹⁴ W styczniu 2005 r. zaistniał spór przy uchwalaniu rezolucji Parlamentu Europejskiego z okazji 60. rocznicy wyzwolenia obozu zagłady Auschwitz-Birkenau. Spór ten sprowadzał się głównie do faktu czy przy nazwie tego obozu może się pojawić przymiotnik „niemiecki”.

winny z pewnością interesować publicystów i historyków, nie obciążając jednak stosunków politycznych.

Przeszłość, nie tylko w relacjach polsko-niemieckich, stanowi ciągle jeszcze problem polityczny, a nie tylko naukowy¹⁵. W obu krajach zbyt często mamy do czynienia z równoległymi monologami niż dialogiem. Trzeba obustronnego wysiłku, by ten stan rzeczy zmienić.

Kłopoty ze Wschodem

Chociaż w zróżnicowany sposób, Polska i Niemcy ponosiły po 1945 r. konsekwencje skutków wojny i zimnowojennych realiów. Znalazłszy się po różnych stronach „żelaznej kurtyny”, oba kraje zajmowały często nieprzyjazne drugiemu stanowisko. Dawała też o sobie znać swego rodzaju historyczna psychologia. Np. Francja, z którą Niemcy prowadziły długoletnie wojny, traktowana była i jest z estymą, wynikającą z historii politycznej tego kraju. Pojednanie francusko-niemieckie trwało od wczesnych lat powojennych (inicjatywy Schumana i Monneta), w ramach gospodarki wolnorynkowej, demokracji parlamentarnej i wspólnych sojuszy. W relacjach polsko-niemieckich mieliśmy natomiast do czynienia z prawie półwieczem wrogości i przynależności do innych bloków, z kwestionowaniem granicy polskiej oraz patologią tzw. gospodarki socjalistycznej.

Wschód kojarzył się Niemcom przez lata najczęściej z regionem niecywilizowanym i zacofanym, ewentualnie z obszarem misji kulturowej niemieckich osadników, a po drugiej wojnie światowej z utratą ziem wschodnich, sprawą granicy i wysiedlenia. Trwały jest nadal stereotyp polskiego nacjonalizmu oraz fanatyzmu religijnego. Mimo radykalnego przełomu mentalnościowe ślady istnieją w Niemczech do dziś, nawet jeśli nie w pełni uświadomione.

¹⁵ Szerzej zob. A. Wolff-Powęska: „*Powiedzcie to synom waszym...*”. „Tygodnik Powszechny” z 6 lutego 2005 r.; Z. Krasnodębski: *Walka o pamięć*. „Rzeczpospolita” z 18–19 września 2004 r.

Można nad przeszłością ubolewać, ale nie da się jej zmienić. Z jednej strony trzeba mieć świadomość, że przeszłość jest wciąż obecna w umysłach i emocjach, że często powracają jej echa, a z drugiej – pracować nad tym, by jej postrzeganie nie obciążało bieżącej polityki i przyszłości stosunków polsko-niemieckich. Nie należy rezygnować z umiarkowanych choćby prób kształtowania tego obrazu.

Kwestie związane z przeszłością ciążą nadal nad teraźniejszością. Wprawdzie wiele z nich przechodzi powoli do historii, jednak niektóre warto przypomnieć nie po to, by jątrzyć, ale by opisać stan świadomości politycznej Polaków. Chodzi tu o działania polityczne RFN, zakładające utrzymanie napięcia z Polską, instrumentalizowanie pewnych kwestii dla celów polityki wewnętrznej, bagatelizowanie reakcji polskich lub utrzymanie negatywnego obrazu sąsiada. Sprawy te nie pozostają bez związku z obecnymi kontrowersjami.

Na pierwszy plan wysuwa się polityka RFN, kwestionująca przez lata zachodnią granicę Polski, wysiedlenia Niemców po drugiej wojnie światowej i konfiskatę ich mienia. Zasadniczy cel tej polityki polegał na uczynieniu z zachodniej granicy Polski przedmiotu przetargu politycznego. W kontekście zjednoczenia Niemiec jako celu głównego polityka ta okazała się długofalowo mało skuteczna i szkodliwa dla stosunków polsko-niemieckich.

Polityka wschodnia rządu kanclerza Brandta i zawarcie Układu normalizacyjnego z Polską (7 grudnia 1970 r.) stanowiły znaczący wyłom w tej tendencji, jednak pamiętać trzeba, iż RFN dokonała tej korekty w dużej mierze dlatego, że sama zaczęła odczuwać negatywne skutki swej postawy, a jednocześnie wiązała ściśle zawarcie tzw. układów wschodnich (z Moskwą i z Warszawą) z gotowością Związku Sowieckiego do liberalizacji położenia Berlina Zachodniego. Kanclerz Brandt potrafił mimo to uwzględnić znaczenie relacji polsko-niemieckich i miał odwagę przeciwstawić się kontestującym jego politykę przeciwnikom (CDU/CSU), którzy o mało

co nie utracili zgody Bundestagu na ratyfikację Układu z 1970 r. (przeszedł przewagą jednego głosu, rzekomo nawet kupionego).

Układy moskiewski i warszawski z 1970 r. umożliwiły RFN wyjście na polityczną arenę europejską, odegrały ważną rolę w zawarciu porozumienia czterech mocarstw w sprawie Berlina (3 września 1971 r.) i w doprowadzeniu do przyjęcia Aktu Końcowego KBWE w Helsinkach w 1975 r. Zawarcie Układu normalizacyjnego było jednocześnie sukcesem politycznym Polski (i Władysława Gomułki), gdyż ówczesne uznanie Odry i Nysy Łużyckiej za zachodnią granicę państwową Polski otwierało drogę do normalizacji i intensyfikacji stosunków z RFN, w tym podniesienia szczebla stosunków dyplomatycznych od misji handlowych (początek lat sześćdziesiątych) do poziomu ambasad (1972 r.)¹⁶.

Po zawarciu Układu polsko-niemieckiego RFN natychmiast przystąpiła do osłabiania jego znaczenia prawnego, podkreślając, iż chodzi nie tyle o uznanie granicy, ile o zakaz jej zmiany za pomocą siły. Napisano na ten temat tomy! Volker Rühe (CDU), późniejszy minister obrony w rządzie kanclerza Kohla, naraził się w połowie lat osiemdziesiątych, proponując, aby RFN uznała zachodnią Polskę za politycznie wiążącą dla przyszłych, zjednoczonych Niemiec. Opór wobec tej propozycji pokazał dobitnie, iż część elit politycznych w RFN gotowa była utrzymywać antagonizm w relacjach z Polską. Wstrzeźliwa i w części wymijająca była odpowiedź biskupów niemieckich na odważny list biskupów polskich z 1965 r.¹⁷, którzy w ówczesnej, rządzonej przez komunistów Polsce zapłacili za ten gest wysoką cenę¹⁸. Warto zatem analizować politykę niemiecką pod

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. M. Tomala: *Patrzę na Niemcy. Od wrogości do porozumienia 1945–1991*. Warszawa 1997.

¹⁷ Zob. J. Kranz, K. Bachmann (red.): *Przeprosić za wypędzenie? O wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej*. Kraków 1997.

¹⁸ O środowisku polskich katolików świeckich (ich wielki wkład nie powinien być zapomniany) zob. np. W. Pailer: *Na przekór fatalizmowi i wrogości. Stanisław Stomma i stosunki polsko-niemieckie*. Warszawa 1998.

kątem odwagi, a zatem czy płynie z nurtem uruchomionym przez inne siły czy też na podstawie mądrej i dalekosiężnej analizy podejmuje niepopularne krótkoterminowo decyzje. Wynikają z tego ciekawe niekiedy wnioski.

Po zjednoczeniu Niemiec i fundamentalnych zmianach w Polsce i w Europie na przełomie lat 1989-1990 również nie zabrakło po stronie niemieckiej pewnych charakterystycznych działań lub zaniechań. Przykładowo, prezydent Lech Wałęsa nie został zaproszony do Niemiec na uroczystości 50-lecia zakończenia wojny. Niejako „nagrodą pocieszenia” było zaproszenie nieco wcześniej ówczesnego ministra spraw zagranicznych, Władysława Bartoszewskiego, który 28 kwietnia 1995 r. wygłosił przed niemieckim Bundestagiem jedno ze swych najbardziej znaczących przemówień politycznych (niedostępne niestety na polskich i niemieckich stronach internetowych).

Warto przypomnieć, że to właśnie Polska jako pierwsza zaprosiła najwyższego przedstawiciela władz RFN na obchody w 1994 r. 50. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego, podczas którego wojska niemieckie wymordowały około 160 tys. ludności cywilnej, a po klęsce powstania zrównały Warszawę z ziemią, paląc m.in. biblioteki, muzea i inne zabytki historyczne¹⁹. Podczas obchodów tej rocznicy nie tylko prezydent RP, Lech Wałęsa, lecz również prezydent RFN, Roman Herzog, wygłosili „wielkie przemówienia”, które prasa niemiecka tylko zdawkowo wzmiankowała, nie publikując ich w całości (mimo że nie były długie)²⁰. Dodajmy też, iż żadna gazeta

¹⁹ Rozkaz Heinricha Himmlera brzmiał: „1. Alle Aufständischen sollen nach der Gefangennahme erschossen werden, ohne Unterschied, ob ihre Kampfhandlungen dem Haager Abkommen entsprechen oder nicht. 2. Der nicht kämpfende Teil der Bevölkerung wäre ohne Unterschied niederzumachen. 3. Die ganze Stadt sei dem Erdboden gleich zu machen, d.h. alle Häuser, Straßen und alles, was sich in der Stadt befindet, soll zerstört werden” (1. Wszyscy powstańcy winni zostać rozstrzelani po wzięciu do niewoli bez względu na to, czy ich działania zbrojne mieszczą się w ramach Konwencji haskiej. 2. Nie biorąca udziału w walkach ludność winna być bez wyjątku zlikwidowana. 3. Całe miasto winno zostać zrównane z ziemią, tzn. wszystkie budynki, ulice i wszystko, co się w mieście znajduje winno zostać zniszczone), cyt. za „Die Welt” z 9 września 2004 r.

²⁰ Tekst przemówienia Romana Herzoga –

niemiecka nie opublikowała nawet skromnych fragmentów ważnego przemówienia ministra spraw zagranicznych RP, Bronisława Geremka, wygłoszonego 28 stycznia 2002 r. z okazji obchodzonego od niedawna w RFN Dnia ofiar narodowego socjalizmu²¹.

Ciekawe jest, iż – po wizycie w listopadzie 1989 r. – kanclerz Kohl odwiedził Polskę tylko dwa razy - w 1995 r. i 1998 r.; nie odwiedził nigdy, co symptomatyczne, państw bałtyckich. W związku z wizytą w Polsce w 1989 r. kanclerz zaproponował spotkanie pojednawcze z premierem Tadeuszem Mazowieckim na Górze św. Anny (na co nie wyraziła zgody strona polska), miejscu o wiele mniej odpowiednim od uzgodnionej później Krzyżowej.

Charakterystyczne dla okresów przed wyborami do Bundestagu są po 1990 r. pouczające pod adresem Europy Środkowej przemówienia premiera Bawarii, Edmunda Stoibera, wykazującego się przy okazji nieznajomością prawa polskiego, które kwestionuje²². W 1998 r. (na kilka miesięcy przed wyborami) Bundestag uchwalił rezolucję, stwierdzającą m.in. nielegalny charakter wysiedleń ludności niemieckiej i konfiskaty jej majątku w wyniku decyzji poczdamskich. W rezolucji tej Bundestag domagał się, by rząd niemiecki angażował się na rzecz „uprawnionych interesów niemieckich wypędzonych”, przy czym dyskretnie nie precyzował tych interesów²³. Rezolucję

<http://www.bundespraesident.de/dokumente/-,2.12003/Rede/dokument.htm>; tekst przemówienia Lecha Wałęsy (wersja niemiecka) – „Transodra”, 1994, nr 8–9.

²¹ Tekst przemówienia Bronisława Geremka (*Professor Geremek zum Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, Bundestag, 28.1.2002*) – http://www.bundestag.de/presse/presse/2002/pz_0201281.html

²² Np. Rede des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber beim Deutschlandtag der Ostpreußen am 23. Juni 2002 in Leipzig – http://www.bayern.de/Presse-Info/Reden/2002/pdf/rede_020623_Deutschlandtag_Ostpreussen.pdf

²³ Deutscher Bundestag: Drucksache 13/10845 vom 27.05.1998, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. - „Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn”, Plenarprotokoll 13/239 vom 29. Mai 1998; Odpowiedź Sejmu w oświadczeniu z 3 lipca 1998 r. – „Monitor Polski”, 1998, nr 23, poz. 332.

przyjęto głosami rządzącej CDU/CSU-FDP, przy wstrzymaniu się od głosu frakcji SPD. W konsekwencji, kilka tygodni później Sejm uchwalił w tej sprawie odpowiednią kontrrezolucję. W 2001 r. dyplomacji polskiej w Berlinie udało się zapobiec formułowaniu przez Bundestag podobnych treści przy okazji 10-lecia Traktatu polsko-niemieckiego.

Inny przykład to długoletnie unikanie przez niemieckie rządy i przemysł wypłaty odszkodowań dla polskich ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych, w tym dla pracowników przymusowych²⁴. W początkowej fazie wielostronnych negocjacji w tej sprawie (1998–2000) rząd niemiecki pomijał demonstracyjnie w konsultacjach rząd polski i polskie ofiary.

Również w przygotowaniu projektu Traktatu Konstytucyjnego UE zabrakło poważnej konsultacji polsko-niemieckiej. Dotyczyło to m.in. sporu w sprawie nowej formuły głosowania w Radzie UE²⁵. Nawet gdyby postawę Polski w tej sprawie uznać za nieracjonalną, niemieckie i francuskie ministerstwa spraw zagranicznych uzgodniły swe stanowisko, lecz nie powiadomiły o tym Polski. Polska reakcja na nową formułę głosowania w Radzie wynikała zatem nie tylko z zaproponowanej treści, ale i ze sposobu jej podania. Powstaje niekiedy wrażenie, że Niemcy chętnie uczynią coś dobrego dla Polaków, ale niekoniecznie pytając ich o zdanie²⁶.

²⁴ Zob. J. Kranz: *Rokowania wielostronne z Niemcami – od końca 1998 r. do 17 lipca 2000 r.*, w: J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz: *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998–2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*. Warszawa 2004; por. też *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Umfassender Bericht über bisherige Wiedergutmachungsleistungen deutscher Unternehmen* – Bundestag-Drucksache 13/4787 z 3 czerwca 1996 r.

²⁵ Szerzej zob. J. Kranz: *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. „Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej”. Warszawa 2005, nr 5, s. 5–58.

²⁶ „Financial Times Deutschland” z 10 stycznia 2005 r. cytuje wypowiedź Gesine Schwan, rektora Uniwersytetu Viadrina i pełnomocnika kanclerza do spraw stosunków z Polską: „Ciągłe jeszcze panuje u nas przekonanie, że musimy uczynić coś dla Polski. Ze zdumieniem

Współpraca niemiecko-francuska podczas prac Konwentu oraz szczytu brukselskiego w grudniu 2003 r. nie przyniosła obu krajom splendoru. Z jednej strony nikt nie postrzega projektu Traktatu Konstytucyjnego jako sukcesu polityki niemieckiej (niemiecko-francuskiej), a takie było założenie władz w Berlinie. Z drugiej zaś – przez swą politykę zarówno Francja, jak i Niemcy „wyprodukowały” sobie na własne życzenie Polskę jako przeciwnika. Nie ulega też wątpliwości, iż w przypadku oceny sytuacji w Iraku rządy polski i niemiecki po prostu zlekcewały wzajemne konsultacje. Inna rzecz, iż słabości polskiej polityki zagranicznej po 2001 r. ułatwiły Berlinowi i Paryżowi tego rodzaju działania.

Charakterystyczne jest też, iż po roku 1990 wyolbrzymiane są w Niemczech zagrożenia ze Wschodu. Wprawdzie rozwój gospodarczy Polski uniemożliwia obecnie ożywienie stereotypu „polnische Wirtschaft”, odnotować trzeba jednak pojawiające się z wysokiego szczebla w Niemczech poglądy w rodzaju: lepiej eksportować stabilność na Wschód niż importować stamtąd niestabilność, co zawiera nieco tylko ukrytą ocenę Europy Środkowej. Nie sprawdziły się jednak publiczne przewidywania, że zniesienie ruchu wizowego między Polską a Niemcami, a później przystąpienie Polski do UE przyczyni się w Niemczech do gwałtownego wzrostu przestępczości lub czarnego rynku pracy.

W związku z członkostwem Polski w UE Niemcy wprowadziły (zgodnie z prawem wspólnotowym) kilkuletnie klauzule ochronne dotyczące swobodnego przepływu siły roboczej oraz rozpoczęły kampanię na rzecz ujednolicenia podatków od przedsiębiorstw (innymi słowy podwyższenia tych podatków w niektórych nowych państwach członkowskich, w tym w Polsce). Nawet jeśli te ruchy obronne ze strony RFN uznać za uzasadnione z niemieckiego punktu widzenia, to wynikają one przede wszystkim z niekonkurencyjności Niemiec w pewnych obszarach gospodarki. Konsekwencją tej polityki

przyjmuje się do wiadomości, iż kraj ten występuje obecnie jako samodzielny aktor polityczny”.

jest jednak w gruncie rzeczy straszenie Wschodem, który rzekomo przyczynia się do zwiększenia w Niemczech bezrobocia. Sprzyja to mimowolnie utrwalaniu negatywnego obrazu Wschodu.

Pozostałości starego myślenia dostrzega się również w braku dalekosiężnej koncepcji nauczania języka i kultury polskiej²⁷, przy równoległych niedostatkach w przedstawianiu i nauczaniu historii stosunków polsko-niemieckich²⁸. Mimo widocznego w RFN wzrostu zainteresowania nauką języka i kultury polskiej likwiduje się w nieskoordynowany sposób – w ramach posunięć oszczędnościowych – stanowiska na wydziałach slawistyki. Ponadto pokutuje jeszcze ciągle w Niemczech przekonanie, że zainteresowani nauczaniem polskiego są przede wszystkim emigranci i tzw. późni przesiedleńcy. Ten stan rzeczy wynika częściowo z dawnych nawyków, czyli zainteresowania polskimi sąsiadami o tyle tylko, o ile ich historia stanowi część dziejów Niemiec lub przedmiot politycznego sporu.

Cień *Realpolitik*

Mimo pozytywnych zmian po 1989 r. Polska ma pewne kłopoty ze znalezieniem właściwej pozycji zarówno w relacjach z Niemcami, jak i z Rosją, chociaż postępy we współpracy polsko-niemieckiej są bez wątpienia znaczniejsze. W ostatnich 200 latach Niemcy miały na Wschodzie głównie jednego partnera – Rosję, z którą załatwiały m.in.

²⁷ Kto wsłuchiwał się w przemówienia większości niemieckich polityków, miał okazję stale słyszeć o ministrze „SkubiCewskim. W programie (2004 r.) wręczenia nagrody uniwersytetu Viadrina (Frankfurt nad Odrą) dla uczestników polsko-niemieckiego partnerstwa figuruje oficjalnie nazwa miasta „ZamoSCZ”. Błędy zdarzają się wszystkim, lecz tu chodzi raczej o programowe niedbalstwo, o czym można się przekonać, czytając niemiecką prasę, której w epoce komputerowego składu łatwo napisać poprawnie nazwisko włoskie lub hiszpańskie, ale już nie polskie lub czeskie. Znam z własnej praktyki przypadki, gdy szef protokołu Bundestagu – poparty przez swego szefa – tłumaczył na piśmie, iż ma prawo stosować niemiecką pisownię imion polskich polityków.

²⁸ Zob. np. Z. Krasnodębski: *Więźniowie przeszłości*. „Rzeczpospolita” (dodatek „Plus Minus”) z 31 października–1 listopada 2003 r.; J. M. Piskorski: „*Dialog głuchych*” po roku. O polsko-niemieckim dyskursie historyków i obrazie Polski w świecie. „Więź”, 2003, nr 6, s. 111–120; J. Kranz: *Oczekiwania...*

sprawy Polaków. Z kolei Rosja z trudem akceptuje sytuację, że po latach rządzenia w Warszawie przez swych namiestników musi obecnie prowadzić politykę nie tylko wobec Niemiec czy Francji, ale również wobec Polski, Węgier lub państw bałtyckich. Nad podejściem polityki niemieckiej do Europy Środkowej i Wschodniej ciążyła historyczna tendencja do traktowania tego regionu jako naturalny obszar wpływów Rosji lub Związku Sowieckiego. Wątek ten pojawia się z różnym natężeniem od końca XVIII wieku do dnia dzisiejszego.

W powojennej polityce niemieckiej wychodzono z założenia, że w celu złagodzenia podziału Niemiec niezbędne jest porozumienie się z Moskwą oraz niepodważanie dominującej pozycji ZSRR w Europie Środkowej i Wschodniej. Wyrazem niemieckiej *Realpolitik* wobec Polski były m.in. stanowisko rządu RFN wobec wprowadzenia stanu wojennego w Polsce²⁹, demonstracyjny brak kontaktów socjaldemokratycznych delegacji z RFN z przedstawicielami opozycji polskiej, a także pewne wahania kanclerza Kohla lub ministra spraw zagranicznych Kinkelera w sprawie rozszerzenia NATO³⁰. Echo tego myślenia zabrzmiało ostatnio w związku z pomarańczową rewolucją na Ukrainie w 2004 r. Zmodyfikowany wariant, reprezentowany przez Rosję Putina i akceptowany przez niektóre państwa zachodnie, polega na tym, że nie wolno wspierać demokracji na Ukrainie lub w Gruzji, ponieważ jest to równoznaczne z prowokowaniem Rosji. Nad taką polityką ciąży fatum stabilności prawie za każdą cenę³¹.

²⁹ W SPD ograniczano wówczas wpływy Gesine Schwan (obecnej rektor uniwersytetu Viadrina, a w 2004 r. kandydatki na prezydenta RFN), a także znanego historyka i publicysty Heinricha Augusta Winklera.

³⁰ Zob. niektóre cytaty w J. Kranz: *Polska i Niemcy w Europie*. „Sprawy Międzynarodowe”, 1998, nr 1.

³¹ Wybitny niemiecki historyk i socjaldemokrata, H. A. Winkler, przypomina w wywiadzie dla „Der Spiegel” z 13 grudnia 2004 r., s. 30: „Pamiętam, jak w latach osiemdziesiątych słyszałem od niektórych socjaldemokratycznych przyjaciół, iż rozwijamy strategiczne partnerstwo z Polską i z tego względu nie możemy zbyt ostro krytykować stanu wojennego w Polsce. Taka postawa trwale zaciążyła na stosunku Polski do Niemiec. (...) Istnieją tradycje niemieckiego myślenia politycznego, zgodnie z którymi dobre stosunki z Rosją mają tak wielkie znaczenie, iż dążenia niepodległościowe w państwach sąsiednich winny przed tym celem ustępować. W

Realpolitik widoczna była w obu głównych obozach politycznych RFN, lecz mimo krótkotrwałych powodzeń okazała się mało skuteczna, sprzyjając *nolens volens* podziałowi Europy oraz utrwalaniu dominacji sowieckiej, którą niektórzy politycy niemieccy skłonni byliby uznać za cenę warunkowego zjednoczenia Niemiec, nie oglądając się na przyszłe skutki takiego ustępstwa dla Europy. Polityka ta wynikała m.in. z głębokiej niewiary w możliwość rychłego zjednoczenia Niemiec i zahaczała momentami niebezpiecznie o (znany skądinąd) wariant *appeasement*.

Zasadniczą kwestią polityki polskiej jest umocnienie integracji europejskiej i transatlantyckiej unikając największego zagrożenia, jakim jest marginalizacja Polski w Europie. Dopiero w tej perspektywie prowadzić można politykę wobec Rosji i Niemiec. W świetle doświadczeń historycznych, nową jakością w polityce polskiej jest to, że nie musi wybierać między sojuszem z Rosją przeciw Niemcom lub z Niemcami przeciw Wschodowi. Polska nie powinna też akceptować sytuacji, gdy zmuszana jest do wyboru między NATO a UE. Region Europy Środkowej nie musi być polem rywalizacji niemiecko-rosyjskiej. Żywa jest jednak w społeczeństwie polskim pamięć o tym, że porozumienie między Zachodem lub jego poszczególnymi państwami a Rosją lub ZSRR odbywało się kosztem interesów Polski. Trójkąt Polska-Rosja-Niemcy jest jedną z najbardziej obciążonych figur w historii polityki europejskiej.

(...)

W konsekwencji z większością ofiar z innych państw RFN dokonała rozliczenia poza swym specjalnym ustawodawstwem odszkodo-

1982 r. ukazał się zbiór wywiadów z Egonem Bahrem i jedno z pytań brzmiało: Czy ZSRR miałby prawo do interwencji w Polsce, gdyby zakwestionowała ona swe członkostwo w Pakcie Warszawskim? Odpowiedź brzmiała: ależ oczywiście. To była *Realpolitik* w rozumieniu drugiej fazy *Ostpolitik* w latach osiemdziesiątych. Nie sądzę, byśmy mieli nawiązywać do takiego rozumienia *Realpolitik*. (...) Nie powinniśmy, uprzedzając ulegli, akceptować nowej wersji doktryny Breżniewa, zgodnie z którą np. Ukraina lub Białoruś mogłyby realizować swe prawo do samostanowienia tylko w ograniczonym zakresie”.

wawczym: na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych państwa zachodnie wymogły na rządzie w Bonn zawarcie umów dwustronnych, dotyczących odszkodowania dla swoich obywateli z tytułu narodowosocjalistycznych prześladowań. Na kraje Europy Środkowej i Wschodniej przyszła kolej dopiero po zjednoczeniu Niemiec. Wiele ofiar nie dożyło tej chwili.

Czy istnieją właściwe sądy?

Główna obawa wyrażana w polskich mediach i w Sejmie dotyczy wniesienia pozwów przez niemieckich wysiedleńców do sądów międzynarodowych. Wymienia się w tym kontekście Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) przy Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) przy Radzie Europy i Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS; organ ONZ)³².

Istotna dla sądów międzynarodowych jest kwestia czasu: nie orzekają one w zasadzie w sprawie sporów powstałych przed wejściem w życie traktatu ustanawiającego dany sąd albo przed przystąpieniem do tego traktatu przez dane państwo. Wysiedlenia Niemców i konfiskata ich majątków dotyczą okresu wcześniejszego.

Jeśli chodzi o ETS, to osoby fizyczne i prawne nie mogą wnosić pozwów przeciw państwom członkowskim. Nadto Traktat o Wspólnocie Europejskiej wyłącza sprawy własności spod kompetencji Wspólnoty (art. 295). Jedynie kwestia dyskryminacji w obrocie nieruchomościami po przystąpieniu Polski do WE/UE mogłaby stanowić przedmiot badania przez ETS. Poza tym ETS nie jest kolejną instancją odwoławczą od wyroków sądów krajowych. Obywatel może wnieść skargę odszkodowawczą przeciw instytucjom wspólnotowym, skargę o unieważnienie aktu wspólnotowego oraz na bezczynność instytucji, ale te skargi nie mają w omawianym przypadku zastosowania. Sprawa mogłaby wpłynąć do Trybunału w formie pytania prawnego sądu krajowego. Wszelako, co do kontroli zgodności działań państw członkowskich z prawami fundamentalnymi

³² Szerzej zob. niżej.

(np. prawem do własności), badana w tym trybie przez Trybunał kwestia musi wchodzić w zakres prawa wspólnotowego, a ponadto ETS może kontrolować działania państw członkowskich tylko w zakresie, w jakim państwa te wykonują prawo wspólnotowe lub korzystają z wyłączeń w stosowaniu tego prawa.

Do ETPC osoby fizyczne mogą wnosić pozwy, ale – co do zasady – po wyczerpaniu krajowego toku instancji. Czyli najpierw pozew musi trafić do sądu polskiego. Należy tu wykluczyć (np. ze względów czasowych) dopuszczenie przez Trybunał skargi Niemców wysiedlonych na mocy decyzji poczdamskich. Nie wiadomo jednak, jak ETPC ustosunkowałby się do kwestii tzw. późnych przesiedleńców³³.

Z kolei wniesienie niemieckiego pozwu do MTS byłoby teoretycznie możliwe tylko w przypadku sporu między państwami (Polską i RFN), gdyż osoby fizyczne lub prawne nie mają tu legitymacji procesowej. Polska i RFN musiałyby jednak wyrazić na to obopólnie zgodę, ponieważ RFN nie podlega obowiązkowej jurysdykcji tego sądu, a Polska tylko w ograniczonym zakresie (przy czym wyłączone są spory zaistniałe przed 1990 r.).

Jeśli chodzi o pozwy na płaszczyźnie prawa krajowego, to mogą one potencjalnie zaistnieć w przypadku obywateli niemieckich na gruncie prawa polskiego, a obywateli polskich na gruncie prawa niemieckiego. W obu systemach nie ma tu jednak podstaw prawnych. Przed sądami w USA, gdzie nie można wykluczyć procesu przeciw Polsce, w grę wchodzi jako podstawa naruszenie prawa międzynarodowego³⁴. Szanse na powodzenie są bliskie zeru, ponieważ w przypadku powojennych wysiedleń i konfiskat mienia

³³ Czym innym jest kwestia majątku Zabuzan: ETPC nie zajmował się utratą majątku na Wschodzie, a jedynie istniejącym w momencie złożenia skargi przyrzeczeniem prawnym rządu polskiego wypłaty odszkodowań dla swych obywateli, czego rząd w pełni nie dokonał (to przypadek rozliczania się państwa ze swymi obywatelami). Zob. Cour Européenne des Droits de l'homme, *Affaire Broniowski c. Pologne* (Requête n° 31443/96), Arrêt du 22 juin 2004.

³⁴ Alien Tort Claims Act (28 U.S.C. § 1350): Sec. 1350.

niemieckiego Stany Zjednoczone interpretują Umowę Poczdamską podobnie jak Polska (a odmiennie niż Niemcy).

Obywatele niemieccy wysiedleni po wojnie nie mają zatem na co liczyć ani przed sądem polskim, ani międzynarodowym, ani niemieckim. Z prawnego punktu widzenia polskie obawy nie wydają się uzasadnione.

Późni przesiedleńcy

W tym kontekście trzeba odróżnić sytuację tzw. późnych przesiedleńców (*Spätaussiedler*). Mamy tu do czynienia z grupą osób, które przed wyjazdem z Polski posiadały (lub nadal posiadają) obywatelstwo polskie i których wyjazd nie odbywał się w ramach decyzji poczdamskich. Od połowy lat 1950-tych do roku 1989 grupa ta stale się powiększała, głównie w wyniku polityki władz PRL, które udzielając zgody na wyjazd w znacznym stopniu decydowały o tym, kto jest Niemcem.

Nie jest to w żadnym razie kwestia związana z reparacjami, a jej rozstrzygnięcie leży w gestii władz polskich. Do zbadania pozostaje (czynią to już sądy polskie) kwestia legalności wymuszonego zrzekania się obywatelstwa polskiego (przynajmniej do 1984 r.) i majątku przy wyjeździe legalnym z Polski, pozostawienia majątku bez jakiejkolwiek dyspozycji lub pozbawiania majątku przy emigracji „półlegalnej” (np. wyjazd turystyczny i pozostanie za granicą), co zresztą w ostatnim przypadku dotyczyło nie tylko wyjazdów do RFN. Przypadki domagania się przez tzw. późnych przesiedleńców zwrotu nieruchomości w Polsce znane są od kilku lat i nagłościone dziś procesy o kamienice na Śląsku nie są niczym nowym. To są problemy polskie i Polska musi je sama rozwiązać. Przypomnieć warto w tym kontekście, że rząd PRL dostawał od RFN kredyty za zgodę na legalny wyjazd niektórych obywateli polskich, niełatwo bowiem było opuścić oazę wolności.

Relatywnie nowym zjawiskiem jest domaganie się przez władze niemieckie, aby niektórzy obywatele RFN zwracali otrzymane uprzednio świadczenia wyrównawcze za utracone mienie (*Lastenausgleich*), ponieważ w wyniku zmienionej sytuacji mogą oni dochodzić swych roszczeń majątkowych w Polsce. Stanowisko to było co najmniej nieprzemyślane i dowodzi braku kontroli politycznej nad działaniami ministra finansów i podległych mu urzędów. Otóż późni przesiedleńcy, zdecydowani odzyskać majątek w Polsce, podejmą takie starania niezależnie od tego, czy będą musieli zwracać świadczenia wyrównawcze. Z kolei osoby, których szanse na to są niepewne lub które nie mają takiego zamiaru, praktyka niemieckich urzędów nakłania do rozpoczęcia procesów w Polsce. Zwrot świadczenia nie daje jednak podstaw do zwrotu nieruchomości w Polsce, ponieważ jej odzyskanie zależy od prawa polskiego.

Dopiero pod wpływem narastającego napięcia politycznego w relacjach polsko-niemieckich Federalny Urząd Wyrównawczy (w komunikacie z 23 września 2004 r.) zaczął wyjaśniać, że urzędy wyrównawcze nie wzywają biorców świadczeń wyrównawczych lub ich następców do dochodzenia w Polsce roszczeń z tytułu własności i innych, lecz reagują jedynie na istniejące stosunki własnościowe. To wyjaśnienie jest z jednej strony przewrotne, z drugiej zaś wielce wymowne i potwierdza tylko tezę o manipulowaniu tą kwestią kosztem relacji polsko-niemieckich.

Opcja zerowa

W debacie publicznej w Polsce i w Niemczech pojawiła się koncepcja tzw. opcji zerowej, którą warto skomentować.

Otóż na płaszczyźnie roszczeń międzypaństwowych sprawa reparacji wydaje się zamknięta zarówno przez zrzeczenie się przez PRL reparacji w 1953 r., jak i przez Traktat 2+4. Ewidencja polskich strat wojennych – rozpoczęta jeszcze przez rząd emigracyjny podczas wojny – została po 1945 r. zaniedbana przez władze komunistyczne.

Nadrabianie tego dziś należy postrzegać raczej w kontekście moralnym i historycznym.

Część nieobjętych niemieckim ustawodawstwem roszczeń indywidualnych (z tytułu prześladowań narodowosocjalistycznych) stała się przedmiotem porozumień Polski z RFN w latach 1972, 1991 i 2000. W opinii rządu polskiego świadczenia dla tych ofiar nie były objęte pojęciem reparacji. Zakres i wysokość wypłat były w istocie symboliczne, a wiele ofiar nie dożyło tego momentu. Obywatele polscy mogą dziś wprawdzie wnosić pozwy do sądów niemieckich, ale musiałaby istnieć podstawa do ich rozpatrzenia. Jeśli podstawy nie ma (a takie jest stanowisko niemieckie), sąd odrzuci pozew.

W jaki sposób Polska mogłaby dziś dochodzić roszczeń swych obywateli? Istnieje tu tylko droga polityczno-dyplomatyczna, bo żaden sąd międzynarodowy nie jest kompetentny do rozstrzygania takich sporów między Polską a RFN. Pojawia się jednak pytanie: jakich roszczeń mogłoby to dotyczyć i jakie są szanse na dodatkowe wypłaty? Nie jest zatem jasne, czego i na jakiej podstawie prawnej rząd polski mógłby się domagać i czego miałby się w „opcji zerowej” zrzekać.

Po stronie niemieckiej przedmiotem miałyby być roszczenia indywidualne za majątki lub prześladowanie osób wysiedlonych na mocy decyzji poczdamskich. Czy i jak państwo niemieckie mogłoby dochodzić tych roszczeń od Polski? Podjęcie w tej materii działań przez rząd leży w granicach tzw. uznania administracyjnego (*Ermessen*) i jest praktycznie niezaskarżalne przed sądami RFN. Doktryna niemiecka stoi wprawdzie do dziś na stanowisku, że wysiedlenia i konfiskaty mienia Niemców w wyniku wojny i Umowy Poczdamskiej były bezprawne, jednak rząd RFN nie występował nigdy w tej sprawie wobec Polski. Uznaje on tym samym skutki prawne

polskich wywłaszczeń (co potwierdził kanclerz Schröder 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie)³⁵.

Teoretycznie w grę wchodziłaby instytucja opieki dyplomatycznej, lecz znów tylko w drodze dyplomatyczno-politycznej, gdyż spory między Polską a Niemcami na tym tle nie podlegają kompetencji żadnego sądu międzynarodowego. Występując wobec rządu polskiego, rząd RFN musiałby podważyć decyzje poczdamskie, co jest nie do pomyślenia. Ponadto opieka dyplomatyczna wchodzi w grę wtedy, kiedy obywatel nie może dochodzić swych racji przed sądem innego państwa, a to odpada, skoro Polska jest państwem demokratycznym z niezależnymi sądami.

Trudno zakładać, że rząd niemiecki miałby wypłacać wysiedlonym odszkodowania, tym bardziej że nigdy się do tego nie zobowiązał i nie widzi takiej potrzeby, a wysiedleni Niemcy otrzymali uprzednio tzw. świadczenie wyrównawcze (nie stanowiące jednak odszkodowania według prawa niemieckiego).

Nie ma też powodów, by wewnątrzniemieckie rozliczenia z wysiedlonymi po wojnie obywatelami niemieckimi miały się stać przedmiotem polsko-niemieckiego traktatu; nie jest też możliwe, by traktat zabraniał składania pozwów przed sądami krajowymi lub międzynarodowymi. Traktat może najwyżej wpłynąć na dopuszczenie pozwów przez sądy krajowe. Trzeba więc zadać pytanie, czego w ramach „opcji zerowej” rząd RFN miałby się zrzekać?³⁶

³⁵ Rząd RFN nie wypłacał również odszkodowań za konfiskaty mienia w byłej NRD przez władze sowieckie w latach 1945–1949, wynika to jednak z Traktatu zjednoczeniowego z 31 sierpnia 1990 r.

³⁶ List 70 niemieckich sygnatariuszy („Die Welt” z 14 września 2004 r.), zrzekających się dochodzenia roszczeń majątkowych wobec Polski, jest sygnałem otrzeźwienia politycznego, choć spóźnionym o co najmniej kilkanaście lat. Nie kwestionując ich dobrej woli, trzeba jednak zapytać, czy mają się czego zrzekać i jaka byłaby podstawa prawna tych roszczeń? Widać tu niedomówienia. Przypomina się mimowolnie Karta niemieckich wypędzonych z 1950 r., którzy wyrzekali się zemsty i odwetu.

W świetle powyższych uwag można sądzić, że „opcja zerowa” opiera się raczej na nieporozumieniu, a tym bardziej nie widać potrzeby potwierdzania jej w nowym, polsko-niemieckim traktacie³⁷.

Zabytki kultury

Jedyna kwestia, którą Traktat polsko-niemiecki z 1991 r. pozostawił do negocjacji, to sprawa zabytków kultury (art. 28)³⁸, stanowiąca od początku lat dziewięćdziesiątych przedmiot polsko-niemieckich rozmów. W tej sprawie zderzają się polskie i niemieckie punkty widzenia³⁹. Artykuł 28 sformułowany jest w sposób znacznie słabszy od odpowiednich artykułów zawartych w Traktacie między RFN i ZSRR o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy z 9 listopada 1990 r. oraz w niemiecko rosyjskiej Umowie kulturalnej z 16 grudnia 1992 r. Nawiasem mówiąc Rosja - wbrew zobowiązaniom traktatowym - odmawia zwrotu lub przekazania niemieckich zabytków kultury⁴⁰.

W myśleniu niemieckim przeważa rozumowanie w kategoriach prawnych, a zwłaszcza obowiązku prawnego przekazania niemieckich ruchomych zabytków kultury, znajdujących się na obszarze Polski w wyniku wojny. Nie chodzi jednak w relacjach polsko-niemieckich o zabytki wywiezione z Niemiec przez władze polskie lub zrabowane

³⁷ W tym duchu zob. też W. Czapliński: *W sporze o prawo racje historyczne czy moralne nie mają znaczenia*. „Rzeczpospolita” z 28 września 2004 r.

³⁸ Art. 28 ust. 3: „Umawiające się Strony będą dążyć w takim samym duchu [porozumienia i pojednania – J. K.] do rozwiązywania problemów związanych z dobrami kultury i archiwaliami, poczynając od pojedynczych przypadków”.

³⁹ Zob. W. Kowalski: *Restytucja i naprawienie szkód w zakresie polskiego dziedzictwa kulturowego. Regulacje prawne i działania władz polskich*. W: *Problem reparacji...*; W. Kalicki: *Sztuka zagrabiona i sztuka kompromisu*. „Gazeta Wyborcza” z 13–14 października 2001 r., s. 16–19.

⁴⁰ Zob. np. M. Hartwig: *Vae victis - Völkerrechtliche Fragwürdigkeiten in der Argumentation des Russischen Verfassungsgerichts zum Beutekunst-Gesetz. Anmerkungen zum Urteil vom 20. Juli 1999*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 1999, s. 553–563.

przez pojedyncze osoby, lecz o zabytki ruchome znalezione na obszarze przyznanym Polsce decyzjami Konferencji Poczdamskiej (np. część zbiorów Pruskiej Biblioteki Państwowej w Berlinie, które w obawie przed bombardowaniami zostały przemieszczone na Dolny Śląsk).

Uwzględnić należy jednak przy tym fakt, iż Niemcy zorganizowały i realizowały w czasie drugiej wojny światowej gigantyczny plan rabunku dzieł sztuki we wszystkich okupowanych państwach. Mamy więc w pewnym sensie do czynienia z sytuacją, gdy złodziej obrabował i zamordował mieszkańców domu, który następnie spalił, zostawiając jednak na miejscu zbrodni rodzinną pamiątkę w postaci złotego zegarka, którego zwrotu obecnie żąda.

Pojawia się pytanie, czy istnieje obowiązek prawny przekazania tych zabytków państwu niemieckiemu? W jakim stopniu obowiązek ten miałby dotyczyć Polski, gdzie władze niemieckie nie tylko rabowały, lecz ponadto celowo, świadomie i bezpowrotnie zniszczyły część najwartościowszych zabytków kultury, np. w pod koniec 1944 r. w Warszawie, po kapitulacji powstania? Jak rozwiązać tę łamigłówkę uwzględniając ponadto, że niektóre zabytki ruchome pochodzące z Dolnego Śląska znajdują się w Rosji?

Rozmowy utrudniają też formułowane przez stronę niemiecką niespotykane dotąd koncepcje prawne, np. kwestionowanie tzw. pertynencji terytorialnej części dokumentów archiwalnych połączone z tezą jakoby archiwa podążały za ludnością (niemiecką). Mamy tu zatem do czynienia z rodzajem nowych pozycji prawnych.

Rozwiązanie tych kwestii wydaje się możliwe tylko w drodze kompromisu politycznego, który znalazłby swój zapis w odpowiednim akcie. Na przełomie XX i XXI w. Polska dawała znaki gotowości do takiego kompromisu. Strona niemiecka nie skorzystała z tej możliwości i przeciągała proces uzgodnień, próbując nawet bez

powodzenia pewnych ingerencji personalnych w Polsce oraz licząc na zmianę rządu w 2001 r. Optymizm ten nie potwierdził się.

Wspólna ekspertyza

Ekspertyza profesorów Barcza i Froweina⁴¹ potwierdza i rozwija powyższe wywody, stwierdzając m.in.:

- oświadczenie kanclerza federalnego w Warszawie z 1 sierpnia 2004 r. wyklucza dochodzenie międzypaństwowych roszczeń Niemiec w stosunku do Polski i traktuje takie roszczenia jako niemające podstawy prawnej,
- roszczenia indywidualne niemieckich obywateli z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych nie istnieją ani w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w myśl prawa niemieckiego albo polskiego,
- pozwy z tytułu omawianych wywłaszczeń nie mają szansy na powodzenie ani przed sądami polskimi, niemieckimi i amerykańskimi, ani przed sądami międzynarodowymi,
- dochodzeniu roszczeń na płaszczyźnie prawa międzynarodowego sprzeciwia się wiążące z punktu widzenia prawa międzynarodowego oświadczenie, złożone przez kanclerza w imieniu Niemiec,
- rząd federalny i rząd polski mogą składać oświadczenia prezentujące ich wspólne stanowisko w toku różnych postępowań sądowych, jeżeli procedury przed sądami im to umożliwiają.

⁴¹ *Gutachten zu Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen in Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg (erstattet im Auftrag der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen von Prof. Dr. Jan Barcz und Prof. Dr. Jochen A. Frowein)*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 65, Nr. 3 (2005), S. 625-650 (tekst polski w: Rzeczpospolita, 12.11.2004).

Z treścią i tezami tej ekspertyzy należy się w pełni zgodzić. Nie rozwija ona wprawdzie pojawiającego się głównie w polskiej debacie wątku ważności zrzeczenia się przez Polskę reparacji, ale problem ten wydaje się już wcześniej przesądzony. Pozostawia ona również na boku kwestię roszczeń późnych przesiedleńców, która uregulowana powinna być przez władze polskie.

W kontekście poruszanych przez nas wątków na uwagę zasługuje fakt, iż ekspertyza potwierdza wyjątkowo dwuznaczne stanowisko niemieckiej doktryny prawnej (w tym Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) w sprawie traktatów zawieranych przez RFN z Polską, w tym zwłaszcza ewentualnych roszczeń majątkowych, co nie pozostawało bez wpływu na stan stosunków polsko-niemieckich. Jednocześnie z ekspertyzy tej wynikają cenne wskazówki i interpretacje dla środowisk prawniczych i politycznych w Niemczech, pozwalające odrzucić ewentualną skargę konstytucyjną na tle wypowiedzi kanclerza Schrödera i zamknąć tym samym od strony prawnej wszelkie pojawiające się w Niemczech wątpliwości. Przyszłość pokaże czy do tego dojdzie, przy czym na tle wniesienia takiej skargi nie należy wykluczać manipulacji i politycznego kunktatorstwa części środowisk niemieckich, zainteresowanych dalszym utrzymaniem śladowych nawet dwuznaczności prawnych. Po Deklaracji Warszawskiej kanclerza Schrödera i opiniach ekspertów profesorów Barcza i Froweina w Niemczech pojawiły się głosy kwestionujące znaczenie tych oficjalnych oświadczeń. Przykładem jest sporządzony w imieniu Bundestagu raport prof. Eckarta Kleina⁴², który w istocie pozostawia kwestie majątkowe otwarte i podważa skuteczność deklaracji Kanclerza w świetle prawa międzynarodowego.

⁴² *Gutachten zur Rechtslage des im heutigen Polen entzogenen Privateigentums Deutscher*, erstellt im Auftrag des Deutschen Bundestages von Univ.-Prof. Dr. Eckart Klein, Potsdam, 15. Februar / 4. April 2005.

Przyszła polityka Republiki Federalnej pokaże, w jakim stopniu uda się podtrzymać wspomniane wyżej tezy Kleina i jednocześnie podważyć Deklarację Warszawską kanclerza Schrödera. Gdyby tak się stało, należałoby oczekiwać, że - zgodnie z zasadą czystych rąk - niemieckie żądania nie będą skierowane wyłącznie do Polski i Czech. Gdyby Republika Federalna Niemiec rzeczywiście chciała rozliczyć się ze wszystkimi (rzekomymi) naruszeniami prawa międzynarodowego, których dopuścili się zwycięskie mocarstwa po II wojnie światowej, rząd i obywatele Niemiec musieliby pociągnąć do odpowiedzialności także USA, Wielką Brytanię i ZSRR. Nie ma powodu, dla którego roszczenia majątkowe miałyby dotyczyć wyłącznie Polski lub Czech. Gdyby strona niemiecka podtrzymała to stanowisko prawne, mogłoby to oznaczać powrót do sytuacji sprzed upadku muru berlińskiego w latach 1989–1990. Jeśli rząd federalny zlekceważy tę tendencję w niektórych kręgach politycznych w Niemczech, nie wróży to dobrze stosunkom niemiecko-polskim w dłuższej perspektywie.

Centrum niezgody

Kolejnym punktem zapalnym w relacjach polsko-niemieckich pozostaje kwestia wysiedleń ludności, nie tyle jednak w kontekście odszkodowań za utracone mienie, ile zamiaru Związku Wypędzonych budowy w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniom. Czy wysiedlenia, zmianę granic Niemiec, a także procesy norymberskie traktować jako odwet i bezprawie, czy jako część trudnego procesu rozliczania wojny i tworzenia nowej konstelacji geopolitycznej? Również w tej materii mamy do czynienia z różnicą poglądów w Polsce i w Niemczech⁴³.

Z polskiej perspektywy w przypadku Centrum przeciwko Wypędzeniom chodzi nie tyle o upamiętnienie historii, ile przede wszystkim o stworzenie nowego obrazu historii drugiej wojny

⁴³ Np. Zob. np. H. Olschowsky, *Nie odmawiać dialogu*, „Gazeta Wyborcza”, 25.11.2003, oraz A. Mencwel, *Budowniczość wypędzenia*, „Gazeta Wyborcza”, 20-21.12.2003. Zob. też moje artykuły opublikowane w „Rzeczpospolita” z 18 lipca i 20 grudnia 2003 r.

światowej oraz, przy okazji, o uzasadnienie dalszej działalności związków wypędzonych (a powoli już ich dzieci i wnuków). W tym kontekście wypadałoby się zastanowić nad dalszą reorientacją funduszy publicznych w Niemczech na działania, których pożytek dla stosunków polsko-niemieckich wydaje się co najmniej wątpliwy. Poparcie przewodniczącej CDU, Angeli Merkel⁴⁴, dla Związku Wypędzonych w sprawie Centrum przeciwko Wypędzeniom zostawia Erice Steinbach szerokie pole do popisu. Nie jest to dobry znak. Okazuje się bowiem, że z powodów polityki wewnętrznej chadecja gotowa jest utrzymywać napięcie w stosunkach polsko-niemieckich. Jest to kwestia politycznego wyboru, lecz jednocześnie sprawa odwagi w polityce oraz uwzględniania dalekosiężnych skutków takich decyzji dla polityki zagranicznej Niemiec.

Rząd federalny (SPD–Sojusz '90/Zieloni) formalnie odcina się od tej inicjatywy, sprzyjają jej natomiast niektórzy politycy SPD i FDP. Trzeba oddać sprawiedliwość kanclerzowi Schröderowi, który sprzeciwiał się pomysłowi Eriki Steinbach i nie pozostawiał wątpliwości, że w kwestii tej przykładą wagę do uzgodnień z Polską⁴⁵. W istocie rzeczy nie chodzi tu o przemilczanie tematu wysiedleń, a jedynie o formę jego upamiętnienia.

Reakcje polskie operują często pojęciem winy. Tymczasem nie chodzi tylko o winę, a zwłaszcza o winę zbiorową. Winę w znaczeniu prawnym i moralnym należy indywidualizować, w przypadku konsekwencji drugiej wojny mamy natomiast do czynienia z

⁴⁴ 18. Parteitag der CDU Deutschlands, Düsseldorf, 6-7. Dezember 2004, Rede der Vorsitzenden der CDU Dr. Angela Merkel, 6. Dezember 2004 – <http://www.rp-online.de/layout/fotos/HBvH89ad.pdf>

⁴⁵ W swym przemówieniu w Warszawie, 1 sierpnia 2004 r., kanclerz RFN stwierdził: „Rząd federalny jest też przeciwny planom utworzenia w Berlinie narodowego Centrum przeciw Wypędzeniom. Popieramy starania o stworzenie europejskiej sieci ośrodków, tak jak zaproponowali to prezydenci Polski i Niemiec. Tekst niemiecki – <http://www.bundestkanzler.de/Reden-.7715.691262/Rede-von-Bundestkanzler-Schroeder-zum-60.-Jahrest.htm>

odpowiedzialnością polityczną Niemiec i Niemców⁴⁶. Kto sieje wiatr, ten zbiera burzę...

Rozpoczęcie wojny przez Niemcy było początkiem końca pewnej epoki, wydarzeniem o skutkach nieodwracalnych⁴⁷. Zmiany granic lub wysiedlenia nie były karą za winy Niemców, nie wyrażały alianckiego odwetu, lecz dotyczyły politycznej odpowiedzialności za wywołaną wojnę. Nie wydawało się wówczas, by dla zmiany granic i wysiedleń istniała alternatywa. Kategoria politycznej odpowiedzialności nie zna podziału na winnych i niewinnych, obejmując także następne pokolenia. Naród dzieli losy swego państwa, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Jaka była wina Polaków, a także i Rosjan, w czasach zbrodniczego systemu komunistycznego? Mimo to dzielili oni losy swych państw, a następne pokolenia ponoszą konsekwencje tego ustroju. Po przegranej wojnie cierpi też ludność agresora, którego kraj jest zniszczony i płaci reparacje, na co pracują zarówno winni, jak i niewinni. Nie trzeba brać osobiście udziału w zbrodniach, by ponosić historyczną lub polityczną współodpowiedzialność za te zdarzenia.

Polityczna odpowiedzialność wynikała też z polityki niemieckiej i swoistego klimatu w Niemczech, np. antysemityzmu lub antysla-

⁴⁶ K. Jaspers: *Problem winy*. „Gazeta Wyborcza” z 30–31 sierpnia 2003 r. Zob. też G. Schwan: *Politik und Schuld. Die zerstörerische Macht des Schweigens*. Frankfurt am Main 1997; J. Błoński: *Biedni Polacy patrzą na getto*. Kraków 1994 (pierwotna wersja w: „Tygodnik Powszechny”, 1987, nr 2).

⁴⁷ „Aber wir dürfen nicht im Ende des Krieges die Ursache für Flucht, Vertreibung und Unfreiheit sehen. Sie liegt vielmehr in seinem Anfang und im Beginn jener Gewaltherrschaft, die zum Krieg führte. Wir dürfen den 8. Mai 1945 nicht vom 30. Januar 1933 trennen. (...) Wir haben wahrlich keinen Grund, uns am heutigen Tag an Siegesfesten zu beteiligen. Aber wir haben allen Grund, den 8. Mai 1945 als das Ende eines Irrweges deutscher Geschichte zu erkennen, das den Keim der Hoffnung auf eine bessere Zukunft barg. (...) Bei uns ist eine neue Generation in die politische Verantwortung hereingewachsen. Die Jungen sind nicht verantwortlich für das, was damals geschah. Aber sie sind verantwortlich für das, was in der Geschichte daraus wird“, Ansprache des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker am 8. Mai 1985 im Plenarsaal des Deutschen Bundestages zum 40. Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkrieges - <http://www.bundestag.de/parlament/geschichte/parlhist/dok26.html>

wizmu, które kształtowały się od XIX w.⁴⁸ Tolerowano albo akceptowano zagładę Żydów, zagłodzenie na śmierć milionów jeńców wojennych (zwłaszcza sowieckich), pracę niewolniczą milionów ludzi w warunkach deportacji, pozbawianie ludności wielu okupowanych krajów dostępu do szkół lub wymazywanie Polski z grona narodów kulturalnych. Na obszarach okupowanych działały nie tylko oddziały wojskowe, lecz również pokaźnych rozmiarów cywilna administracja niemiecka. Zatrważające jest poparcie udzielone przedwojennej i wojennej polityce narodowosocjalistycznych Niemiec przez sfery intelektualne oraz znikomy w zasadzie opór przeciwko reżimowi Hitlera.

Różnice poglądów między wieloma Polakami a Niemcami odnoszą się do pojęcia ofiary. Z polskiej perspektywy ofiary nie są sobie pod każdym względem równe, spoglądamy na nie bowiem pod kątem przyczyny krzywd, kary (w indywidualnym wymiarze) lub odpowiedzialności (w wymiarze grupowym). Zarówno w kontekście winy, jak i odpowiedzialności sprawcy bywają często ofiarami własnych działań, wyborów lub przyzwolenia. Spór dotyczy zrównania ofiar w kontekście zróżnicowanych okoliczności: wy cierpieliście w wyniku wywołanej przez nas wojny i okupacji, my w wyniku waszych bombardowań i wysiedleń; cierpiały dzieci Holokaustu, podobnie jak dzieci wysiedlanych Niemców; czystka etniczna na Śląsku i czystka etniczna w Jugosławii. Inny wariant myślowy to: my dokonaliśmy bezprawia, wy również. Taka jest właśnie teza inicjatorów Centrum przeciwko Wypędzeniom, dla której brak w Polsce akceptacji. Mamy tu bowiem do czynienia z przemieszaniem przyczyn i skutków⁴⁹.

⁴⁸ Zob. przemówienie kanclerza Schrödera z 25 stycznia 2005 r. (Berlin) z okazji 60. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau: „Zło ideologii narodowego socjalizmu nie wzięto się znikąd. Brutalizacja myślenia oraz brak hamulców moralnych miały swe źródło w przeszłości. Nade wszystko jednak ideologia narodowego socjalizmu stworzona została przez ludzi i przez nich zrealizowana” - <http://www.bundestkanzler.de/Reden-7715.778838/Rede-von-Bundestkanzler-Gerhard-Schroeder-aus-Anl.htm>

⁴⁹ W wywiadzie prasowym arcybiskup Józef Życiński stwierdził m.in.: „Świadomy swego dramatu Kain nie wpadł na pomysł, by domagać się odszkodowania materialnego za szkody,

Jest zgoda co do tego, że wysiedlenia były tragedią wielu ludzi, jest również świadomość konkretnych zbrodni, do których dochodziło w trakcie wysiedleń, nie ma natomiast przekonania, że zbrodnią i bezprawiem była polityczna decyzja mocarstw o zmianie granic i o wysiedleniu. Pogląd na ten temat w Polsce i w innych krajach jest dość jednoznaczny. Polscy ministrowie spraw zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski w 1990 r. i Władysław Bartoszewski w 1995 r.⁵⁰, nie przepraszały za bezprawie, wyrażali jednak żal i współczucie z powodu losu i cierpień wysiedlonych.

Nawiasem mówiąc, podobna (choć nie identyczna pod względem przyczyn) była sytuacja Polaków zamieszkałych na wschodnich obszarach przedwojennej Polski. Zarówno jednak sowieckie zbrodnie wojenne na ludności polskiej, jak i jej los w wyniku powojennych przesiedleń nie stanowił przedmiotu międzynarodowego zainteresowania lub ubolewania (zwłaszcza w Niemczech).

W debacie o Centrum przeciwko Wypędzeniom nie chodzi o to, by odmawiać współczucia niemieckim cierpieniom. Nikt też nie kwestionuje literackiego lub filmowego przetwarzania czasu wojny i wysiedleń. Nikt tego zresztą w Niemczech (w przeciwieństwie do długoletniej cenzury w komunistycznej Polsce) nie zabraniał. To, że po latach zaczynają się pojawiać nagłaśniane przez media książki, seriale i programy telewizyjne przedstawiające cierpienia ludności niemieckiej w czasie wojny i po jej zakończeniu, też nie byłoby niczym niezwykłym, gdyby nie towarzysząca temu aura, w której idzie nie tylko o cierpienia, ale i o zbrodniczy charakter działań koalicji alianckiej.

Nie wszyscy Niemcy rozumują w tych kategoriach. Nie należy jednak tego nowego zjawiska lekceważyć, zwłaszcza w kontekście

jakie ostatecznie poniósł w wyniku śmierci Abła...". „Tygodnik Powszechny” z 4 kwietnia 2004 r.

⁵⁰ Zob. cytaty J. Kranz, K. Bachmann: *Przeprosić...*

kształtowania wiedzy i perspektywy historycznej młodszych pokoleń. Nie jest to fenomen, nad którym winniśmy przechodzić do porządku dziennego, tym bardziej że nie służy on stosunkom polsko-niemieckim, a zarówno chadecy, jak i część socjaldemokratów, kierują się w tym kontekście pewnymi oczekiwaniami wyborczymi.

Dokumentacja wysiedleń jest w Niemczech obszerna, wiele jest wystaw i regionalnych pomników, coraz więcej seriali i książek. Nie ma więc istotnego deficytu wiedzy i ocen. Z polskiej perspektywy zarzut fałszowania historii nie wynika z odgórnego założenia intencji fałszowania w Centrum przeciwko Wypędzeniom faktów lub dokumentów, lecz z przekonania (m.in. opierając się na lekturze wcześniejszych, niekiedy skandalicznych wersji projektów Centrum) o zamiarze zmanipulowanego politycznie przedstawienia faktów. Nie chodzi bowiem o to, co pokazać, ale jak i w jakim celu.

Centrum ma być politycznym pomnikiem i koncentrować się przede wszystkim na losach Niemców i próbie ich utożsamienia z Albańczykami zamiast z Serbami (odnosząc to do sytuacji z końca lat dziewięćdziesiątych). Dokonuje się też przewrotnej modernizacji dawnej doktryny Związku Wypędzonych i przedstawia się decyzje alianckie z 1945 r. jako zbrodnie przeciwko ludzkości, porównywalne ze zbrodniami osądzonymi w procesach norymberskich. Projekt Centrum przeciwko Wypędzeniom jest zatem czymś nowym ze względu na jego rozmiar, cele i funkcje. Tzw. europejska wersja Centrum zmienić może co najwyżej pewne akcenty, ale nie jego ogólną wymowę i funkcję. Chodzi więc nie o fakty i nową wiedzę, lecz o nową jakość polityczną.

Czym innym są nagrobki lub tablice pamiątkowe albo też książki i filmy, a czym innym polityczny pomnik w ramach popieranej przez państwo polityki. Polsce nie chodzi bynajmniej o próbę wymazania z pamięci wysiedleń ludności niemieckiej, lecz o kształt pamięci

historycznej. Prof. Bartoszewski sugeruje przekornie budowę w Polsce centrum prześladowań Polaków przez Prusy i Niemcy⁵¹.

Odpowiedzialność polityczna i historyczna Niemiec za drugą wojnę światową nie wymaga, by przez dziesięciolecia posypywać codziennie głowę popiołem lub przypominać obozy śmierci. Ale nie da się zmienić tej odpowiedzialności przez apele o zrelaksowany stosunek do przeszłości, budowę Centrum przeciwko Wypędzeniom, przypominanie zbrodniczej roli Żydów lub powoływanie do życia powierniczego towarzystwa w celu dochodzenia roszczeń materialnych od Polski lub Czech. Ten odcień niemieckiej polityki nie stanowi dobrej podstawy dialogu⁵².

Pozycje polityczno-prawne RFN i ich skutki

Wspomniane wyżej problemy i kontrowersje w relacjach polsko-niemieckich pozostają w ścisłym związku z tzw. niemieckimi pozycjami prawnymi, dotyczącymi drugiej wojny światowej i jej skutków.

⁵¹ W. Bartoszewski: *Przeciw wybiórczej pamięci*. „Rzeczpospolita” z 15 lipca 2003 r. Pojawiła się też w Polsce inna propozycja: „Jeśli w proponowanym centrum europejskim powstałyby narodowe ekspozycje tego, co złego każdy naród zrobił innym (ekspozycje przygotowane przez każdy naród o sobie samym), to zapewne centrum to odniosłoby wielki sukces w cementowaniu europejskiej tożsamości. (...) Na frontonie budynku mieszczącego proponowane centrum powinny znaleźć się tylko dwa słowa: EUROPEJCZYCY EUROPEJCZYKOM...”, M. K. Byrski w: „Znak”, wrzesień 2004 r.

⁵² „Jak w sakramencie pokuty, tak i w stosunkach międzyludzkich przebaczenie musi poprzedzić dojrzała refleksja, uświadomienie sobie własnej winy i świadomość, że bez przebaczenia nie ma szansy na zmianę. (...) Przebaczenie i pojednanie są przede wszystkim aktami wewnętrznymi. Dlatego wszelkie publiczne gesty i deklaracje przeproszania, wybaczenia czy pojednania pozostaną jedynie symbolem, jeśli nie towarzyszy im własna refleksja. (...) Przebaczenie skierowane jest w przeszłość. Oznacza pracę nad pamięcią, która nie jest zapomnieniem, lecz swoistą terapią - uwolnieniem się od obsesji, wrogości i chęci rewanżu. Wybaczenie, jak mówi Paul Ricoeur, ma wartość leczniczą - „niszczy dług”. Pojednanie natomiast zwrócone jest w przyszłość. Stanowi wyraz odpowiedzialności za pokojowe współzycie następnych pokoleń. Jest odejściem od koncentracji uwagi na sobie i skierowaniem się ku dobru ogółu”, A. Wolff-Powęska, *Wielki dar przebaczenia*, Gazeta Wyborcza, 12-13.11.2005.

Zasadniczym problemem polityki niemieckiej w okresie powojennym było przywrócenie jedności Niemiec oraz kwestia ich granic. Dążenie to trzeba jednak postrzegać w kontekście rozpętanej przez Niemcy w 1939 r. wojny. Polska nie zabrała ziem Niemcom (zdecydowały o tym mocarstwa, bez udziału Polski, choć z jej wsparciem), natomiast Niemcy ziemie te utraciły w wyniku swej polityki.

Pokonane i z czasem podzielone Niemcy skonstruowały, zwłaszcza w wyniku „zimnej wojny” oraz braku traktatu pokoju, specyficzną doktrynę polityczno-prawną, ustosunkowującą się do następstw drugiej wojny światowej⁵³. Trzon tzw. pozycji prawnych (zwłaszcza do momentu zawarcia Traktatu 2+4 oraz podpisania w latach 1990–1991 polsko-niemieckich traktatów) stanowiły następujące elementy:

- 1) kwestionowanie Umowy Poczdamskiej z 1945 r. (decyzja czterech mocarstw o wysiedleniu ludności niemieckiej, a w konsekwencji także wywłaszczenia majątku niemieckiego, narusza prawo międzynarodowe; ustalenie granicy zachodniej Polski w Poczdamie nie wiąże Niemiec, które nie były stroną tej Umowy);
- 2) podtrzymywanie otwartości tzw. kwestii niemieckiej do momentu regulacji pokojowej z Niemcami jako całością, w tym twierdzenie, że do tego czasu Rzesza niemiecka istnieje prawnie w granicach z 1937 r.;
- 3) pogląd, że zachodnia granica Polski jest tymczasowa do momentu zawarcia regulacji pokojowej z Niemcami jako

⁵³ Na temat spornych pozycji prawnych Polski i Niemiec zob. W. M. Góralski: *Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na podstawie i w ramach Umowy Poczdamskiej*. W: *Problem reparacji...*, a także K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski*. Gdańsk 1969; K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*. Poznań 1975; L. Janicki: *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*. Poznań 1986.

całością, a w konsekwencji, że Polska posiada nad przyznanymi jej w Poczdamie ziemiami tylko zarząd (*administration*), natomiast nie posiada na tych terenach suwerenności⁵⁴;

- 4) twierdzenie, że Traktat normalizacyjny z Polską z 1970 r. (potwierdzający zachodnią granicę Polski) stanowi jedynie wyraz wyrzeczenia się siły, jest zatem czymś w rodzaju *modus vivendi*, natomiast do czasu zjednoczenia Niemiec (na co musi być zgoda 4 mocarstw okupacyjnych) granica ta nie ma ostatecznego charakteru i nie wiąże przyszłych, zjednoczonych Niemiec;
- 5) teza o tzw. otwartych kwestiach majątkowych związanych z wysiedleniem i wywłaszczeniem ludności niemieckiej w wyniku decyzji poczdamskich.

Już tylko tych kilka punktów (nie zapominając o klimacie „zimnej wojny”) pozwala uświadomić sobie, pod jaką presją znajdowała się Polska przez kilkadziesiąt lat. Z perspektywy lat trzeba jednak stwierdzić, iż niemieckie pozycje prawne w niewielkim stopniu przyczyniły się do zjednoczenia Niemiec, odegrały natomiast i w pewnym stopniu nadal odgrywają rolę jątrzącą w stosunkach polsko-niemieckich.

W pozycjach prawnych RFN widać specyficzną tendencję do analizy i oceny rzeczywistości głównie przez pryzmat prawa (trudno przetłumaczalne słowo *Verrechtlichung*). Być może z tego względu brak w języku niemieckim wyraźnej różnicy między pojęciem bezprawia a krzywdy moralnej (w obu przypadkach *Unrecht*). Problem wydaje się tkwić w absolutyzowaniu państwa i posłuszeństwa mu jako gwarancji bezpieczeństwa obywateli, w czym dostrzec można swoistą ucieczkę przed wolnością i niektórymi wartościami.

⁵⁴ Ciekawe, że w niemieckiej doktrynie prawnej brak jednoznacznej odpowiedzi, kiedy Polska miałaby uzyskać suwerenność w odniesieniu do byłych wschodnich ziem Rzeszy.

Odnosi się niekiedy wrażenie, iż okres drugiej wojny światowej postrzegany jest w Niemczech jako czas rycerskiej walki, po której – mimo naruszeń zasadniczych reguł – przeciwnicy podają sobie dłonie. Zgodnie z takim punktem widzenia, nie kwestionując popełnionych zbrodni, należało je prawnie rozliczyć zachowując jednak przedwojenne granice, karząc nieliczną grupę zbrodniarzy i zadowalając się niemiecką obietnicą, że to się więcej nie powtórzy; powojenne procesy winny by natomiast uwzględniać stopień niewiedzy obywateli Niemiec oraz działanie na rozkaz, zwalniające z odpowiedzialności karnej.

W takim kontekście dochodzi do znaczących rozbieżności w postrzeganiu przebiegu i skutków drugiej wojny światowej⁵⁵. Rozpoczynając wojnę i prowadząc ją z wyjątkowym okrucieństwem Niemcy wywołały ciąg nieodwracalnych (również dla nich) skutków i reakcji. Same nie tylko złamały fundamentalne normy prawa i moralności, lecz zaczęły ustanawiać nowe normy, w tym dla kategorii podludzi. W tej sytuacji trudno było liczyć na wyrozumiałość aliantów i ograniczyć odpowiedzialność tylko do kierowniczych elit Rzeszy.

W konsekwencji, zwycięskie mocarstwa same ustanowiły reguły dla pokonanych i nowy porządek w Europie. Trudny proces rozliczania wojny naznaczony był siłą rzeczy skalą popełnionych zbrodni i skutkami wojennej demoralizacji. Uwzględniając to tło, a także długie lata „zimnej wojny”, jest rzeczą naturalną, iż niedawna przeszłość nie odeszła całkowicie w niebyt, a porozumienie Polski i Niemiec w sprawie obrazu i znaczenia tej przeszłości nie przychodzi automatycznie.

Z upływem czasu i przede wszystkim pod presją zewnętrzną RFN ustępowała ze swych doktrynalnych pozycji. Etapowo rezygnowano z doktryny Hallsteina, uznawano zachodnią granicę Polski,

⁵⁵ Zob. niektóre charakterystyczne obrazy wojny w literaturze, np. T. Borowski: *Pożegnanie z Marią* (różne wydania); L. Hirschfeld: *Historia jednego życia*. Warszawa 2000; K. Lanckorońska: *Wspomnienia wojenne*. Kraków 2001; C. Perechodnik: *Spowiedź*. Warszawa 2004.

nawiązywano stosunki z NRD, dokonywano wypłaty odszkodowań za narodowosocjalistyczne prześladowania w Europie Zachodniej itd. Przez dziesięciolecia byliśmy świadkami kurczenia się niemieckich pozycji prawnych, czemu stale towarzyszyły (podtrzymywane przez RFN) dwuznaczności prawne i polityczne. W okresie zjednoczenia potrzebna była międzynarodowa presja, by kanclerz Kohl zaprzestał gry politycznej wokół zachodniej granicy Polski. Po zjednoczeniu Niemiec nadeszła kolejna fala międzynarodowego nacisku na wypłatę odszkodowań dla ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych. Również wypowiedź kanclerza Schrödera (1 sierpnia 2004 r.) w Warszawie doszła do skutku w warunkach narastającego napięcia w stosunkach polsko-niemieckich.

W pierwszych latach po wojnie obowiązywała w RFN zasada: myśleć intensywnie o zjednoczeniu, mało natomiast o nim mówić. Z czasem mówiono coraz więcej, lecz politycy niemieccy uznawali zjednoczenie za coraz mniej realne. Istota niemieckich pozycji prawnych wobec Polski zasadzała się na długoletnim utrzymywaniu swoistego prowizorium, w tym w odniesieniu do zachodniej granicy Polski jako elementu przetargowego w grze o zjednoczenie Niemiec. Jednakże, im mniej Niemcy wierzyły w realność zjednoczenia, tym bardziej trwały na stanowisku nieostatecznego charakteru zachodniej granicy Polski. Nie mogło to pozostawać bez wpływu na klimat stosunków polsko-niemieckich.

Niektórzy niemieccy politycy i prawnicy zdawali sobie jednak sprawę, że granicy tej nie da się zmienić i że nie sposób uciec od jej prawnego uznania przez RFN (niezależnie od praw mocarstw co do zjednoczenia Niemiec). Zdaniem części prawników⁵⁶ uznanie to nastąpiło definitywnie wraz z Traktatem z 1970 r. Ówczesna polityka RFN redukowała jednak znaczenie tego Traktatu do wyrzeczenia się siły. Czyniła tym samym z polskiej granicy swoistego zakładnika,

⁵⁶ Zob. J. Abr. Frowein: *Zur Entstehung und Bedeutung der Ostverträge 1970 - einige persönliche Ergänzungen*. W: H.-J. von Cremer, Th. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann (Hrsg.): *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*. Berlin-Heidelberg, New York 2002, s. 163–178.

powołując się na prawa czterech mocarstw w kontekście ich zgody na ewentualne zjednoczenie Niemiec, co - uwzględniając międzynarodowy układ sił - oznaczało odwlekanie sprawy granicy polskiej przez dziesięciolecia! RFN odmawiała jednocześnie oświadczenia, iż przyszłe zjednoczenie Niemiec miałoby mieć miejsce w aktualnych granicach (RFN, NRD i Berlin Zachodni). Nawet jeśli uznać słuszność tezy, iż RFN nie mogła prawnie wyręczać czterech mocarstw, oświadczenie polityczne byłoby zrozumiałe, ponieważ w kwestii granic mocarstwa nie mogłyby narzucić zjednoczonym Niemcom większego terytorium wbrew ich woli.

W konsekwencji przyjętej w RFN polityki, mimo zawarcia Traktatu z 1970 r. wiele konkretnych spraw w relacjach dwustronnych pozostało w swoistym zawieszeniu, przy jednoczesnym utrzymaniu politycznego napięcia. Np. RFN przez długie lata (nawet mimo zawarcia umowy rentowej w 1975 r.) uniemożliwiała lub opóźniała wypłaty niemieckich świadczeń socjalnych dla obywateli polskich (a jednocześnie Niemców w rozumieniu art. 116 Ustawy Zasadniczej) zamieszkałych na ziemiach przyznanych Polsce w Poczdamie. Powstała w tym kontekście groteskowa sytuacja, w której świat został podzielony przez niemieckiego ustawodawcę na obszar obowiązywania Ustawy Zasadniczej, na zagranicę (gdzie świadczenia wypłacano) oraz swoisty *no man's land* czyli część obszaru Polski, gdzie świadczeń nie wypłacano, mimo że mieszkali tam osoby uprawnione⁵⁷.

Inny przykład to ograniczenie lub sparaliżowanie współpracy i obrotu prawnego ze względu na spór co do pisowni (w wersji niemieckiej lub polskiej) nazw miejscowości położonych na ziemiach przyznanych w 1945 r. Polsce. Odbijało się to negatywnie na interesach obywateli. Na tle nazewnictwa geograficznego wynikały też utrudnienia we współpracy miast w Polsce i w RFN oraz (jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych) w rozszerzeniu sieci konsulatów w

⁵⁷ Szerzej zob. J. Barcz: *Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia...*

obu państwach. W tych warunkach trudno też było rozmawiać o problemach mniejszości narodowych.

Z niemieckich pozycji prawnych wynikało paradoksalnie, że z jednej strony uzyskane przez Polskę w Poczdamie terytoria miałyby być częścią reparacji, z których Polska winna zaspokajać swe wynikające z wojny roszczenia, z drugiej zaś, Polska miała dysponować tymi terytoriami i znajdującym się na nich majątkiem w sposób prowizoryczny, uwzględniając (rzekome) naruszenie prawa międzynarodowego oraz przyszłą decyzję mocarstw w sprawie zjednoczenia Niemiec.

Gdyby nie przełom lat 1989/1990, powyższe kwestie zatruwałyby nadal klimat stosunków dwustronnych oraz utrzymywały stałe napięcie w centrum Europy!

Na przełomie lat 1989/1990 zjednoczenie Niemiec pozostawało nadal celem wymienionym w Ustawie Zasadniczej i ważnym zadaniem politycznym, jednak w elitach RFN brakowało wiary w taką możliwość. Konstruowane w RFN w tym okresie koncepcje polityczne dopuszczały m.in. formy przejściowej obecności sowieckiej na obszarze Niemiec i wyłączenie części terytorium niemieckiego z NATO (było to założenie nie liczące się z Polską, która popierała zjednoczenie Niemiec pod dwoma warunkami: ostatecznego uznania granicy i rozciągnięcia obszaru NATO na całe Niemcy)⁵⁸.

Kurs zjednoczeniowy kanclerza Helmuta Kohla nabrał kształtu dopiero pod wpływem jednoznacznego stanowiska USA, które w zaistniałej sytuacji dostrzegły możliwość radykalnej przebudowy realiów politycznych w Europie. Gdyby nie dalekosiężne i strategiczne zdecydowanie polityki amerykańskiej sytuacja Niemiec i Europy wyglądałaby dziś zupełnie inaczej⁵⁹.

⁵⁸ Zob. K. Skubiszewski: *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*. Warszawa 1997; M. Tomala: *Zjednoczenie Niemiec. Reakcje Polaków*. Warszawa 2000.

Trzymanie się niemieckich pozycji prawnych nie ułatwiało bynajmniej rokowań nad Traktatem 2+4. Kanclerz, zgodnie z tymi pozycjami, zasłaniał się kompetencjami czterech mocarstw, które rzekomo uniemożliwiały mu zajęcie oficjalnego stanowiska politycznego w sprawie granic zjednoczonych Niemiec. Ta opóźniająca taktyka (np. 10-punktowy plan Kohla, wspominający o konfederacji niemieckiej, pominął milczeniem sprawę granicy) odbierana była przez wielu przychylnych zjednoczeniu Niemiec polskich polityków jako momentami żałosny spektakl.

Niezależnie od tego, czy oba państwa miałyby się połączyć, czy też NRD przyłączyć się do RFN, uprzednie traktaty graniczne (również umowa mocarstw w Poczdamie jako *pactum in favorem tertii*) były z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie do podważenia bez zgody Polski. Mimo to, na tle wieloletnich dwuznaczności w polityce niemieckiej wobec Polski premier Tadeusz Mazowiecki nie chciał się ograniczyć w sprawie granicy do zapewnień w ciszy gabinetów i uwierzyć kanclerzowi Kohlowi na słowo⁶⁰. Manewry polityczne Kohla uzasadnione były m.in. próbą uzależnienia uznania granicy przez zjednoczone Niemcy od uznania mniejszości niemieckiej w Polsce oraz kolejnego potwierdzenia przez Polskę zrzeczenia się reparacji od Niemiec⁶¹. Ponadto Kohl przedstawiał środowiskom wysiedlonych (w większości nieprzyjaznym Polsce) akceptację granicy jako cenę za zjednoczenie Niemiec. Cała ta retoryka dowodziła nieliczenia się z długofalowym, wspólnym polsko-niemieckim interesem.

W latach 1989–1990 dyplomacja polska pod kierownictwem Krzysztofa Skubiszewskiego nie tyle obawiała się podważenia granicy

⁵⁹ Szerzej zob. C. Rice, P. Zelickow: *Germany Unified and Europe Transformed*. Cambridge, Massachussets 1995 (wyd. niemieckie: *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europa*, 2001).

⁶⁰ Zob. T. Mazowiecki: *Wiedziałem, że się uda*. „Gazeta Wyborcza” z 11–12 września 2004 r.

⁶¹ Zob. C. Rice, P. Zelickow: *op. cit.*, s. 292 (wyd. niemieckie).

zachodniej Polski w momencie jednoczenia się Niemiec, co raczej politycznego manipulowania przez Niemcy tym instrumentem dla innych celów (z niewiadomymi skutkami)⁶². Wiadomo było, iż mocarstwa (również zachodnie) nigdy nie zobowiązały się do popierania jedności Niemiec w ich dawnych granicach. W 1990 r. Niemcy nie uzyskały zgody mocarstw na zjednoczenie w zamian za uznanie polskiej granicy zachodniej, lecz – przeciwnie – uznanie tej granicy było przesłanką, bez której rokowania nad zjednoczeniem Niemiec nie miały szans powodzenia.

Zjednoczenie nastąpiło w wyniku splotu czynników zewnętrznych, dla których impulsem nie była bynajmniej niemiecka doktryna prawna. To nie tyle pozycje prawne Bonn doprowadziły do zjednoczenia Niemiec, ile przede wszystkim oddolne ruchy w krajach środkowoeuropejskich (zapoczątkowane przez „Solidarność”), zmiany w kierownictwie ZSRR, a w ostateczności zdecydowana postawa Stanów Zjednoczonych (przy narastającej w końcowej fazie presji ze strony ludności NRD).

Dowodem ograniczonej skuteczności niemieckich pozycji prawnych była też kwestia świadczeń dla żyjących w Europie Środkowej i Wschodniej ofiar prześladowań narodowo-socjalistycznych. W praktyce stanowisko niemieckie polegało zawsze na odesłaniu do przyszłej regulacji pokojowej oraz wskazywało, że sprawa ta wchodzi w zakres reparacji, których Polska się zrzekła. W rokowaniach nad Traktatem 2+4 RFN unikała za wszelką cenę nazwania końcowego porozumienia traktatem pokoju lub regulacją pokojową (głównie w obawie przed pojawieniem się odkładanej wcześniej kwestii reparacji). Raz było zatem za wcześnie, raz za późno. Strategia ta okazała się wątpliwa. Zwlekanie z wypłatami dla wielu ofiar prześladowań nie przyniosło Niemcom splendoru i narażało na nieustającą presję zewnętrzną, przed którą Niemcy

⁶² Zob. K. Skubiszewski: *Polityka zagraniczna...*, w tym przemówienie 17 lipca 1990 r. na paryskiej sesji Konferencji 2+4, s. 55–67.

ustępowały również po zjednoczeniu. Postawę przemysłu niemieckiego krytykuje się dziś otwarcie, również w RFN⁶³.

Wydawać by się mogło, iż przełom lat 1989–1991 stanowi zamknięcie polityczne i prawne kontrowersji polsko-niemieckich, przenosząc je raczej w sferę badań historycznych. Tak się jednak nie stało, a obecne napięcia stanowią potwierdzenie tego poglądu. Oficjalne stanowisko, że powojenne wysiedlenia i wywłaszczenia naruszały prawo międzynarodowe przetrwało fazę zjednoczenia i nowych traktatów z Polską. Stało się ono tłem dla różnych inicjatyw Związku Wypędzonych (*Bund der Vertriebenen*) oraz Powiernictwa Pruskiego (*Die Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a. A.*). Jednocześnie jednak rządy niemieckie oświadczały, iż uznają skutki prawne tych bezprawnych rzekomo działań, chociaż od czasu od czasu obiecywały, iż będą nadal reprezentować uprawnione interesy niemieckich wysiedlonych. Te rzekomo uprawnione interesy i oczekiwania nie były jednak oficjalnie precyzowane, stanowiąc swoistą fikcję, o czym władze wiedziały, lecz instrumentalizowały ją dla celów polityki wewnętrznej kosztem stosunków z Polską.

W 1996 r. minister spraw zagranicznych RFN, Klaus Kinkel, oświadczył publicznie, że decyzje poczdamskie dotyczące wysiedlenia ludności niemieckiej były bezprawne. Otrzymał na to formalną odpowiedź rządów USA i Wielkiej Brytanii, że decyzje te zgodne były z obowiązującym prawem międzynarodowym („*were soundly based in international law*”), natomiast wysiedlenie ludności niemieckiej konieczne⁶⁴. W 1998 r. pogląd Kinkela potwierdził także Bundestag - większością głosów koalicji CDU/CSU–FDP, przy wstrzymaniu się od głosu frakcji SPD. Również nowy rząd socjaldemokratyczny nie

⁶³ Zob. np. Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 7. Dezember 2004 (1 BvR 1804/03).

⁶⁴ Oświadczenia ambasad USA i Wielkiej Brytanii w Pradze z 14 lutego oraz Francji z 16 lutego 1996 r. „Die Friedens-Warte”, 1997, nr 72, s. 107–108. Zob. wyjaśnienia ministra Kinkela: *Interview des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel; mit den Stuttgarter Nachrichten am 19. Februar 1996*. Das Auswärtige Amt. Mitteilung für die Presse, nr 1026/96 z 19 lutego 1996 r.

zmienił stanowiska w tej sprawie⁶⁵. Przy okazji międzynarodowych rokowań dotyczących świadczeń dla ofiar narodowosocjalistycznych prześladowań rząd RFN przypominał bezpodstawnie, iż w 1945 r. miała miejsce aneksja ziem niemieckich przez Polskę⁶⁶.

Konsekwencją takiej polityki była teza o tzw. otwartości kwestii majątkowych. Nieprzewidywalne w tym względzie różnice znalazły swój wyraz m.in. w punkcie 5. listów wymienionych przez ministrów spraw zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego i Hansa-Dietricha Genschera, przy okazji podpisania Traktatu z 17 czerwca 1991 r.⁶⁷ Kompromis polegał na niewłączeniu (mimo takiego postulatu ze strony RFN) treści listu do samego Traktatu, a tym samym stwierdzeniu rozbieżności stanowisk (podobne sformułowanie znajduje się w listach wymienionych przy Traktacie czesko-niemieckim z 1992 r. oraz czesko-niemieckiej deklaracji z 1997 r.). Trzeba złą woli niektórych polskich polityków i komentatorów, by

⁶⁵ W odpowiedzi na zapytanie poselskie rząd federalny udzielił w 2002 r. następujących wyjaśnień: „Rząd federalny, podobnie jak poprzednie rządy, nie zrzekł się indywidualnych roszczeń Niemców. Dla dochodzenia indywidualnych roszczeń przez zainteresowanych istnieją możliwości prawne we właściwych krajach albo przed instytucjami międzynarodowymi. Rząd federalny z reguły nie bierze udziału w tego rodzaju postępowaniach. (s. 2). Zmiany terytorialne nie naruszają zasadniczo spraw własności prywatnej. W pkt. 5 wymiany listów do niemiecko-polskiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. obaj ministrowie oświadczają zgodnie, że Traktat ten nie zajmuje się sprawami majątkowymi. (s. 5). Zgodnie z prawem międzynarodowym, uregulowanie kwestii szkód wojennych dokonuje się co do zasady tylko w umowach reparatornych na poziomie państwowym. Do państwa uzyskującego reparacje należy, w ramach jego uznania, podział uzyskanych środków i wyrównanie indywidualnych szkód. Pozwy osób fizycznych przeciwko państwu oparte na podstawie, która mogłaby być przedmiotem roszczeń reparatornych, są niedopuszczalne” (s. 6) – Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS - Drucksache 14/8752. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9011 z 10 maja 2002 r.

⁶⁶ Brief of the Federal Republic of Germany as *amicus curiae*, June 15, 1999 (Alice Burger-Fischer, et al., Michael Vogel, et al., v. Degussa AG et al.), United States District Court, District of New Jersey). Odpowiedź polska zob. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz: *op. cit.*, dok. 12.

⁶⁷ Punkt 5: „Niniejszy Traktat nie zajmuje się sprawami obywatelstwa oraz sprawami majątkowymi”.

uznać ten zapis za ułatwienie dochodzenia roszczeń majątkowych przez niemieckich wysiedleńców.

W związku ze skargami konstytucyjnymi na tle ratyfikacji polsko-niemieckich traktatów z 14 listopada 1990 r. i 17 czerwca 1991 r., Federalny Trybunał Konstytucyjny wyraził w latach 1992–1993 w niepublikowanych (!) decyzjach pogląd⁶⁸, że kwestie majątkowe nie stanowią przedmiotu regulacji traktatowej czyli że – używając języka z listu ministrów – sprawami tymi Traktaty te się nie zajmują. Federalny Trybunał Konstytucyjny wyrażał się w sposób zawyły, jednak zakładał, iż indywidualne roszczenia majątkowe obywateli niemieckich mogą potencjalnie istnieć. Podkreślał przy tym, podobnie jak rządy niemieckie, że dochodzenie tych roszczeń jest (chwilowo?) nieaktualne ze względu na stanowisko Polski. Tym samym zarówno Trybunał, jak i rządy niemieckie zajmowały w tych kwestiach dwuznaczne stanowisko.

W ocenie RFN, wraz z Traktatem 2+4 zamknięty został ostatecznie rozdział reparacji od Niemiec, natomiast roszczenia obywateli niemieckich wobec przeciwników z czasu wojny pozostać miały w pewnym (niejasnym w treści) zakresie dalej otwarte. Odwagi politycznej starczało jednak na reprezentowanie takiego poglądu tylko wobec Czech i Polski z pominięciem wielkich mocarstw. Na początku XXI wieku niemieckie urzędy zaczęły domagać się, aby niektórzy obywatele RFN zwracali otrzymane uprzednio świadczenia wyrównawcze za utracone mienie pod pretekstem, iż w wyniku zmienionej sytuacji mogą oni dochodzić swych roszczeń majątkowych w Polsce.

Powyższy stan rzeczy wynika głównie ze względów polityki wewnętrznej, która nie bierze pod uwagę skutków dla stosunków polsko-niemieckich. Przez dłuższy czas władze polskie przyjmowały tę

⁶⁸ Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 5.6.1992 (2 BvR 1613/91). *Problem reparacji...*, t. II, s. 540–546, a także Beschluß vom 8. September 1993 (2. Senat 3. Kammer, 2 BvR 2121/92 u. a.).

tendencję ze spokojem, sytuacja nabrzmiała jednak w 2004 r., gdy niektóre koła wysiedleńcze w Niemczech zaczęły rozważać wnoszenie pozwów przeciwko Polsce, w tym nawet pozwów zbiorowych za pośrednictwem sądów w USA. Oliwy do ognia dodała koncepcja budowy Centrum przeciwko Wypędzeniom, odbieranego przez wiele osób w Polsce jako próbę rewizji historii.

Utrzymując świadomie fikcję, RFN nigdy nie wspierała roszczeń swych obywateli wobec Polski, powołując się zresztą na przysługujące rządowi uznanie administracyjne (może popierać, ale prawnie nie musi). Fikcja ta uzasadniona być miała chęcią uniknięcia procesów w RFN, jakie w przypadku uznania tej kwestii za zamkniętą mieliby wytoczyć państwu niemieckiemu poszkodowani majątkowo obywatele. Nie wydaje się jednak, by na państwie niemieckim ciążył – wynikający z jego ustawodawstwa lub traktatów – obowiązek odszkodowania swych obywateli za straty majątkowe za granicą wynikłe z drugiej wojny światowej⁶⁹. Wytoczenie ewentualnych procesów w RFN na tle wypowiedzi kanclerza Schrödera z 1 sierpnia 2004 r. mogłoby wręcz oczyścić atmosferę, np. przez odrzucenie skargi konstytucyjnej przez FTK i zamknięcie drogi różnych dwuznaczności. W tym kontekście mało celowe wydaje się żądanie niektórych kół politycznych w Polsce, by rząd niemiecki zobowiązał się do zapłaty odszkodowań za wywłaszczone za granicą mienie niemieckie. Takiego obowiązku rząd niemiecki nie ma i nie musi mieć, natomiast podmioty wywłaszczone nie mają żadnych szans na dochodzenie swych roszczeń przed sądami krajowymi lub międzynarodowymi.

Ze względów polityki wewnętrznej rządowi niemieckim było zatem wygodniej utrzymywać tzw. otwartość niektórych kwestii majątkowych. O tej dwutorowości myślenia zapomina wielu niemieckich komentatorów, a także niemieckie partie, które chętnie

⁶⁹ Por. wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera dla „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 23 września 2004 r., s. 3.

wykorzystują wysiedlonych do celów wyborczych i od czasu do czasu obiecują gruszki na wierzbie.

Zajmując takie stanowisko RFN umacniała nieufność i godziła się świadomie na szkody w stosunkach z Polską. Polityka ta stwarzała jednocześnie przez długie lata doskonały pretekst dla rządzących w Polsce komunistów, którzy sojusz z ZSRR uzasadniali m.in. zagrożeniem niemieckim. W myśleniu polskich narodowców pobrzmiewa jeszcze dziś historyczne echo, iż konflikt polsko-niemiecki jest główną treścią dziejów Polski, a w pewnym stopniu również Europy. Od polskich i niemieckich polityków zależy, by postawa ta przeszła definitywnie do historii.

Wcale nie ubocznym skutkiem tego stanu rzeczy jest fakt, że środowiska polskie zorientowane na dialog z Niemcami były i są nadal często spychane do defensywy i tłumaczenia się ze swej mało zdecydowanej i mało skutecznej polityki wobec Niemiec, a niekiedy wręcz oskarżane o zdradę polskich interesów.

Oświadczenie kanclerza

Publiczne oświadczenie kanclerza Schrödera z 1 sierpnia 2004 r. zamyka rozdział rzekomej otwartości problemu niemieckich roszczeń majątkowych między Polską a Niemcami. Tym samym państwo niemieckie usuwa niektóre dwuznaczności swej polityki i jednocześnie odcina się wyraźnie od popierania roszczeń swych obywateli, wykluczając działania w ramach tzw. opieki dyplomatycznej. Oświadczenie kanclerza jest wiążącym Niemcy na przyszłość jednostronnym aktem międzynarodowoprawnym. Potwierdza ono w gruncie rzeczy stanowisko Polski, nie wydaje się jednak, by oświadczenie to miało konstytutywne znaczenie dla kwestii wcześniej już zamkniętych lub niemających podstaw prawnych. Nie zamyka ono rzecz jasna, bo nie może, drogi do składania indywidualnych pozwów sądowych. Szanse powodzenia tych pozwów są nikłe lub żadne, jednak samo ich wniesienie do sądu

polskiego z pewnością nie poprawi klimatu stosunków polsko-niemieckich.

Dla polityki polskiej od dawna było jasne, że roszczenia zjednoczonych Niemiec wobec Polski lub ich ew. opieka dyplomatyczna na tle pretensji obywateli niemieckich wobec Polski pozbawione są co do zasady podstaw prawnych. Szersze objaśnienia w tej sprawie zawiera zlecona przez oba rządy ekspertyza prawna, którą przygotowali profesorowie J. Barcz i J. Abr. Frowein.

Polska przyjęła bez zastrzeżeń sformułowanie kanclerza, że „związane z drugą wojną światową kwestie majątkowe nie są dla obu rządów tematem w stosunkach polsko-niemieckich”. Należy zatem uznać, iż obie strony nie mają wobec siebie roszczeń na płaszczyźnie międzynarodowoprawnej w związku z drugą wojną światową. Dla ważności tego rodzaju oświadczenia nie jest potrzebna zgoda parlamentów. Nie przeszkadza to rzecz jasna w porozumieniu się w kwestiach, które strony zgodnie uznają za istotne lub wynikające z innych norm prawnych.

Kanclerz nie ustosunkował się wyraźnie do tezy o bezprawnym charakterze niektórych decyzji alianckich, w tym rzekomo sprzecznego z prawem międzynarodowym wysiedlenia ludności niemieckiej oraz konfiskaty mienia. Nie zrezygnował on zatem z tego długoletniego stanowiska RFN, ale jego wypowiedź jest kolejnym dowodem na to, że Niemcy uznają skutki prawne tych działań⁷⁰. W sferze prawnej Niemcy są w tej opinii osamotnione i sądzić należy, iż podtrzymują ją głównie dla celów polityki wewnętrznej (Niemcy jako

⁷⁰ Zob. ekspertyza profesorów Barcza i Froweina, pkt. 3.1. (dotyczący rozbieżności niektórych stanowisk): „Niemcy zawsze reprezentowały stanowisko prawne, że wypędzenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich było niezgodne z prawem, podobnie jak przeprowadzone przez Polskę wywłaszczenie bez odszkodowania. Jednakże zarządzanie tymi obszarami przez Polskę na mocy środków przyjętych przez aliantów Republika Federalna Niemiec respektowała również w swoim porządku prawnym. Oświadczenie kanclerza federalnego nie może być rozumiane jako rezygnacja z takiego niemieckiego stanowiska prawnego. Z oświadczenia tego wynika jednak z pewnością, że nie będą dochodzone roszczenia związane z bezprawnością tych środków”.

ofiara powojennego bezprawia). Jeśli chodzi o sferę polityczną, utrzymanie i instrumentalizowanie tego poglądu wywoływać może nadal napięcia w stosunkach z niektórymi państwami, w tym z Polską lub Czechami.

Oświadczenia kanclerza ma jednakże doniosłe znaczenie dla wewnętrznej sceny niemieckiej, zamykając okres szkodliwych nieudomówień. Z tego też względu we wspomnianej ekspertyzie prawnej tak wiele miejsca zajmuje kwestia interpretacji niektórych orzeczeń FTK oraz skutków oświadczenia Schrödera w systemie prawnym RFN. Oświadczenie kanclerza Schrödera oraz powstanie tej ekspertyzy świadczą również o tym, jak późno i pod jaką presją dochodzi między oboma państwami do wyjaśnienia niektórych kwestii prawnych.

* * *

Napięcia w stosunkach polsko-niemieckich na tle interpretowania przeszłości, w tym kwestii prawnych, nie są przypadkiem, lecz konsekwencją długoletnich niekiedy zaniedbań lub politycznych manipulacji. Emocje po obu stronach nie gwarantują poprawy zaistniałej sytuacji.

Dwuznaczności polityczne oraz instrumentalizacja niemieckiej doktryny prawnej, a także ignorowanie polskich obaw i pretensji, stanowiły przez lata zarzewie napięć, które polityka RFN zbyt długo akceptowała lub tolerowała.

Kontrowersje natury historycznej wpływają negatywnie na przyszłość współpracy polsko-niemieckiej, są poważniejsze niż się wielu wydaje i wykraczają poza horyzont polityczny środowisk, dążących do eskalacji nastrojów. „Nie da się szybko naprawić stosunków z Niemcami, to nie jest akcja na jeden list czy jedno oświadczenie. Musimy przejść przez czyściec sporu, który toczymy,

tyle że przechodząc przezeń, trzeba pamiętać o tym, że chcemy wyjść”⁷¹.

Po obu stronach Odry i Nysy potrzeba mądrych koncepcji i odważnych decyzji politycznych. Niezbędni są do tego w obu krajach przewidujący politycy, ale także wspólnie uzgodniona formuła (której w wielu przypadkach zabrakło po 1990 r.) polsko-niemieckiego dialogu o sprawach przeszłości, realizowanego w pewnym stopniu pod auspicjami rządów, ale przez ośrodki społeczne. Nawet jeśli pełne porozumienie nie zawsze jest realne, konieczne jest wzajemne zrozumienie swych racji.

Polacy i Niemcy stoją przed historyczną szansą budowy nowej, europejskiej przyszłości i nie mogą jej zmarnować w imię instrumentalizowanych wewnątrzpolitycznie i skoncentrowanych na przeszłości sporach.

⁷¹ J. Reiter w: „Gazeta Wyborcza” z 15 września 2004 r.

5. J. Kranz, Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy

(w:) W.M. Góralski (red.), *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – 1991-2011*, Warszawa 2011 (s. 477-520)¹.

Odnosi się wrażenie, iż okres drugiej wojny światowej postrzegany był/jest niekiedy w Niemczech jako czas rycerskiej walki, po której – mimo naruszeń zasadniczych reguł – przeciwnicy podają sobie dłonie. Zgodnie z tym punktem widzenia, nie kwestionując popełnionych zbrodni, należało je prawnie rozliczyć zachowując jednak przedwojenne granice, karząc nieliczną grupę zbrodniarzy i zadowolając się niemiecką obietnicą, że to się więcej nie powtórzy. Powojenne procesy winny były natomiast uwzględniać stopień niewiedzy obywateli Niemiec oraz działanie na rozkaz.

W takim kontekście dochodzi do rozbieżności w postrzeganiu przebiegu i skutków drugiej wojny światowej. Rozpoczynając wojnę i prowadząc ją z wyjątkowym okrucieństwem Niemcy wywołały ciąg nieodwracalnych (również dla nich) skutków i reakcji. Same nie tylko złamały fundamentalne normy prawa i moralności, lecz zaczęły ustanawiać nowe normy, w tym dla kategorii podludzi. W tej sytuacji trudno było liczyć na wyrozumiałość zwycięskich mocarstw, które ustanowiły reguły dla pokonanych i nowy porządek w Europie.

¹ Tekst dostępny w języku niemieckim:

J. Kranz, *Deutsch-polnische Rechtskontroversen. Versuch einer Synthese* (in:) W.M. Góralski (hrsg.), *Historischer Umbruch und Herausforderung für die Zukunft. Der deutsch-polnische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991. Ein Rückblick nach zwei Jahrzehnten*, Warszawa 2011, S. 471-519.

Tekst dostępny w języku angielskim:

J. Kranz, *Polish-German Legal Controversies – An Attempt at Synthesis* (in:) W.M. Góralski (ed.), *Breakthrough and Challenges. 20 Years of the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations*, Warsaw 2011, pp. 419-460.

Wspomniane rozbieżności dotyczyły między innymi zagadnień prawnych, w tym zwłaszcza granicy polsko-niemieckiej, reparacji wojennych, odszkodowań dla ofiar narodowosocjalistycznych prześladowań, wysiedleń ludności niemieckiej i wywłaszczenia jej majątku, obywatelstwa i problematyki mniejszości narodowych czy też zabytków kultury. Kwestie te zostały już w znacznej części opisane w literaturze przedmiotu², poniższe rozważania mają zatem charakter syntetycznego ujęcia.

1. Uwagi wstępne

1.1. Polsko-niemieckie spory prawne wynikały przede wszystkim z braku wielostronnej regulacji pokojowej z Niemcami zapowiedzianej podczas Konferencji poczdamskiej (17 lipca – 2 sierpnia 1945 r.). Był to rezultat rozpadu zwycięskiej koalicji i podziału Europy na przeciwstawne bloki („żelazna kurtyna”, „zimna wojna”).

Kilka elementów składało się na nietypową sytuację, która powstała po pokonaniu Niemiec. Po pierwsze, mocarstwa objęły władzę najwyższą w Niemczech i zastrzegły sobie kompetencję do samodzielnego określenia sytuacji w Niemczech, w tym granic Niemiec. Nastąpiło to w kontekście nie tylko bezwarunkowej kapitulacji wojsk, lecz przede wszystkim uznania, że niemieckie siły polityczne nie są zdolne do zrealizowania planów alianckich wobec tego państwa. Po drugie, odpowiedzialność międzynarodowoprawna Niemiec nie ograniczała się do agresji, lecz obejmowała również ogrom zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości, których zakres i skala nie były dotąd znane, np. planowa zagłada Żydów, praca

² W. Czapliński, B. Łukańska (red.), *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, Warszawa 2009; W.M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I: Studia; tom II, Dokumenty (red. S. Dębski, W.M. Góralski), Warszawa 2004; W.M. Góralski (red.), *Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Warszawa 2005; W.M. Góralski (red.), *Polska-Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, Warszawa 2007, s. 37–76; L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*, Poznań 1986; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski*, Gdańsk 1969; id., *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.

przymusowa (głównie w Niemczech) milionów robotników cywilnych wywiezionych z Europy Środkowej i Wschodniej, pseudomedyczne eksperymenty, masowy rabunek lub niszczenie dzieł sztuki. Po trzecie, konferencję mocarstw w Poczdamie zwołano (bez udziału Niemiec) w trybie pilnym w związku z koniecznością podjęcia decyzji głównie co do dalszych losów Niemiec i ich odpowiedzialności za wojnę. Mocarstwa świadome były jednak, iż pewne szczegóły muszą zostać ustalone w tzw. regulacji pokojowej (peacesettlement).

W braku regulacji pokojowej ta nietypowa sytuacja prowadziła siłą rzeczy do kolejnych nietypowych decyzji politycznych i prawnych, niekiedy w formie dwustronnej, co jednak nie zapobiegało trwaniu kontrowersji polsko-niemieckich.

1.2. Podczas poczdamskiej konferencji mocarstw w 1945 r. uregulowano wiele zasadniczych kwestii związanych z II wojną światową, nie doszła jednak do skutku zapowiadana regulacja pokojowa z Niemcami. Fazę końcową stanowił Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. (Traktat „2+4”), który zamknął rozdział wojenny na poziomie regulacji wielostronnej.

Zasadniczym problemem polityki zachodnioniemieckiej w okresie powojennym było przywrócenie jedności Niemiec oraz kwestia ich granic. Dążenie to trzeba jednak postrzegać w kontekście rozpętanej przez Rzeszę Niemiecką wojny. Republika Federalna Niemiec, główne z dwóch państw niemieckich powstałych w 1949 r., skonstruowała specyficzną doktrynę polityczno-prawną, dotyczącą następstw drugiej wojny światowej.

Trzon tzw. pozycji prawnych (zwłaszcza do momentu zawarcia Traktatu „2+4” oraz podpisania w latach 1990–1991 polsko-niemieckich traktatów) stanowiły następujące elementy:

- 1) podtrzymywanie otwartości tzw. kwestii niemieckiej do momentu regulacji pokojowej z Niemcami jako całością, w tym

tezy o prawnym istnieniu Niemiec w granicach z 1937 r. (dopóki Brama Brandenburska jest zamknięta, dopóty problem niemiecki jest otwarty);

- 2) kwestionowanie Umowy Poczdamskiej z 1945 r. ze względu na fakt, iż Niemcy nie były jej stroną (*res inter alios acta*);
- 3) kwestionowanie legalności decyzji mocarstw dotyczącej wysiedlenia ludności niemieckiej, a w konsekwencji także wywłaszczenia prywatnego majątku niemieckiego;
- 4) teza, iż Polska posiada nad przyznanymi jej w Poczdamie ziemiami tylko tymczasowy zarząd, natomiast nie posiada na tych terenach suwerenności (rozdzielenie między władztwem terytorialnym /*Gebietshoheit*/ a zwierzchnictwem terytorialnym /*Hoheitsgebiet*/);
- 5) pogląd, że zachodnia granica Polski jest tymczasowa do momentu zawarcia regulacji pokojowej z Niemcami jako całością (w Traktacie normalizacyjnym z 1970 r. RFN potwierdziła zachodnią granicę Polski wyłącznie w swoim imieniu, a nie zjednoczonych Niemiec);
- 6) teza o tzw. otwartych/nieuregulowanych kwestiach majątkowych związanych z wysiedleniem i wywłaszczeniem ludności niemieckiej w wyniku decyzji poczdamskich;
- 7) odłożenie kwestii reparacji wojennych do momentu regulacji pokojowej z Niemcami.

Tych kilka punktów pozwala uświadomić sobie, pod jaką presją polityczną znajdowała się Polska przez kilkadziesiąt lat.

Niemieckie pozycje prawne można zrozumieć w kontekście dążeń zjednoczeniowych, nie miały one jednak solidnych podstaw prawnych i nie były powszechnie akceptowane. Z upływem czasu, byliśmy

świadkami kurczenia się tych pozycji, co wynikało z jednej strony z polityki czterech mocarstw, z drugiej zaś z kolejnych regulacji prawnych (często dwustronnych). Mimo to po stronie zachodnioniemieckiej stale podtrzymywano dwuznaczności prawne i polityczne.

Z perspektywy lat trzeba stwierdzić, iż pozycje te w niewielkim stopniu przyczyniły się do zjednoczenia Niemiec, odegrały natomiast jątrzącą rolę w stosunkach polsko-niemieckich.

2. Kontrowersje w sprawie zachodniej granicy Polski

W pierwszych latach po wojnie obowiązywała w RFN zasada: myśleć intensywnie o zjednoczeniu, mało natomiast o nim mówić. Z czasem mówiono coraz więcej, lecz politycy niemieccy uznawali zjednoczenie za coraz mniej realne. Im mniej Niemcy wierzyli w zjednoczenie, tym bardziej RFN trwała na stanowisku nieostatecznego charakteru zachodniej granicy Polski. Z granicy tej uczyniono zakładnika w grze o zjednoczenie Niemiec. Swoistym paradoksem było, iż sytuacja ta odpowiadała Związkowi Sowieckiemu, który przedstawiał się jako gwarant granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej.

2.1. Jeszcze przed rozpoczęciem Konferencji poczdamskiej cztery mocarstwa oświadczyły, iż nie dokonując aneksji przejmują w Niemczech władzę najwyższą, w tym kompetencję do ustalenia przyszłych granic Niemiec³. Podczas tej Konferencji podjęto

³ Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority by Allied Powers, June 5, 1945 (preambuła): "There is no central Government or authority in Germany capable of accepting responsibility for the maintenance of order, the administration of the country and compliance with the requirements of the victorious Powers. (...) The Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, hereby assume supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government, the High Command and any state, municipal, or local government or authority. The assumption, for the purposes stated above, of the said authority and powers does not affect the annexation of Germany. The Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, will hereafter determine the boundaries of Germany or

najistotniejsze decyzje, dotyczące głównie dalszych losów Niemiec. Sprawa zachodniej granicy Polski czy też wysiedleń ludności niemieckiej stanowiła tylko niewielki fragment uzgodnień. Zapowiedziana regulacja pokojowa miała potwierdzić decyzje poczdamskie w traktacie z Niemcami.

Przyjęte w Umowie poczdamskiej w 1945 r. sformułowania dotyczące zachodniej granicy Polski wydają się jednoznaczne gdy chodzi o jej przebieg oraz o wysiedlenie ludności niemieckiej. Mowa jest tam np. o „byłych terytoriach niemieckich” lub o przesiedleniu ludności niemieckiej „pozostalej w Polsce”. Polska przyjęła te postanowienia nie będąc stroną tej Umowy (pactum in favorem tertii). Zmiana tego stanu rzeczy nie mogłaby się dokonać bez zgody Polski. Odnotujmy wszakże, iż fragment dotyczący Polski zawiera sformułowania nie zawsze precyzyjne i wymagające interpretacji⁴.

Pojęcie *administration* (w odniesieniu do terytoriów przyznanych ZSRR i Polsce) nie oznaczało administracji w tradycyjnym, kontynentalnym znaczeniu, lecz zarząd państwowy (tak rozumie się to pojęcie w doktrynie anglosaskiej)⁵. Terytorium przyznane Polsce nie

any part thereof and the status of Germany or of any area at present being part of German territory”.

⁴ The Berlin (Potsdam) Conference, July 17-August 2, 1945. Protocol of the Proceedings, August 1, 1945: „In conformity with the agreement on Poland reached at the Crimea Conference the three Heads of Government (...) reaffirm their opinion that the *final delimitation* of the western frontier of Poland should await the *peace settlement*. The three Heads of Government agree that, pending the *final determination* of Poland's western frontier, *the former German territories* cast of a line running from the Baltic Sea immediately west of Swinemünde, and thence along the Oder River to the confluence of the western Neisse River and along the Western Neisse to the Czechoslovak frontier, including that portion of East Prussia not placed under the *administration* of the Union of Soviet Socialist Republics in accordance with the understanding reached at this conference and including the area of the former free city of Danzig, shall be *under the administration* of the Polish State and *for such purposes* should not be considered as part of the Soviet zone of occupation in Germany. (...) The Three Governments, having considered the question in all its aspects, recognize that the *transfer to Germany of German populations*, or elements thereof, *remaining in Poland*, Czechoslovakia and Hungary, will have to be undertaken. They agree that any transfers that take place should be effected in an orderly and humane manner”. Szerzej na temat niektórych sformułowań Umowy Poczdamskiej zob. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (przypis 1), s. 64-87, 153-192.

stanowiło części sowieckiej strefy okupacyjnej, ani też nie rozciągała się na nie władza Sojuszniczej Rady Kontroli.

Krzysztof Skubiszewski trafnie zauważa nietypowy sposób nabycia przez Polskę władztwa w odniesieniu do części terytorium Niemiec, co „można do pewnego stopnia wiązać z tzw. przyznaniem (przysądzeniem, adjudicatio) terytorium przez mocarstwa. Mimo jednak najwyższej władzy mocarstw w ówczesnych Niemczech i ich kompetencji do decydowania o granicach, nie był to czysty przykład adjudicatio, a to wobec przyszłej roli rokowań pokojowych (peace settlement). Życie sprawiło, iż rolę tę spełniły inne układy, nie zaś traktat pokoju”⁶. Potwierdzenie tej efektywnej sytuacji nastąpiło w Traktacie zgorzeleckim z 1950 r., Traktacie warszawskim z 1970 r., Traktacie „2+4” z 1990 r. oraz Traktacie polsko-niemieckim z 14 listopada 1990 r.

Traktat zgorzelecki, zawarty w 1950 r. przez PRL i NRD⁷, potwierdzał granicę na Odrze i Nysie łużyckiej jako „granicę państwową między Polską a Niemcami” (nie NRD) oraz doprowadził do jej demarkacji.

⁵ K. Skubiszewski, *Administration of Territory and Sovereignty: A Comment on the Potsdam Agreement*, „Archiv des Völkerrechts”, Vol. 23, 1985, s. 31–41.

⁶ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (przypis 1), s. 329. Zob. też *id.*, *The Great Powers and the Settlement in Central Europe*, „Jahrbuch für öffentliches Recht”, Vol. 18, 1975, s. 92–126; *id.*, *Gdańsk and the Dissolution of the Free City*, [w:] *Recht im Dienst des Friedens. Festschrift für Eberhard Menzel zum 65. Geburtstag*, Berlin 1975, s. 469–485; *id.*, *Poland's Western Frontier and the 1970 Treaties*, „American Journal of International Law”, Vol. 67, 1973, s. 23–43; D.-E. Khan, *Die deutschen Staatsgrenzen. Rechtshistorische Grundlagen und offene Rechtsfragen*, Tübingen 2004. W perspektywie historycznej zob. G. Labuda, *Polska granica zachodnia*, Poznań 1971.

⁷ Układ między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisany w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r.: „Art. 1. Wysokie Układające się Strony zgodnie stwierdzają, że ustalona i istniejąca granica, biegnąca od Morza Bałtyckiego wzdłuż linii na zachód od miejscowości Świnoujście i dalej wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa łużycka, oraz wzdłuż Nysy łużyckiej do granicy czechosłowackiej, stanowi granicę państwową między Polską a Niemcami”.

Układ normalizacyjny PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r.⁸ przewidywał w artykule I, że „istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 roku (...) stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Nie ma tu mowy o granicy Niemiec, obie strony stwierdzają jedynie, jaki jest stan prawny zachodniej granicy Polski. Zwrot „granica państwowa” w odniesieniu do Polski oznacza bez wątpienia, iż na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej mamy do czynienia z terytorium państwa polskiego (a nie Niemiec w granicach z 1937 r.). W artykule IV przypomina się jednak, iż Traktat „nie dotyczy wcześniej zawartych przez Strony lub ich dotyczących dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych”, czyli że nadal istnieją prawa czterech mocarstw w odniesieniu do Niemiec jako całości (przede wszystkim ich zjednoczenia).

Ewolucja stanowiska RFN (tzw. Ostpolitik – polityka wschodnia) dokonała się w dużej mierze dlatego, że RFN zaczęła odczuwać negatywne skutki swej wcześniejszej polityki, a jednocześnie wiązała zawarcie w 1970 r. tzw. układów wschodnich (z Moskwą i z Warszawą) z gotowością Związku Sowieckiego do liberalizacji położenia Berlina Zachodniego. Zdawano sobie jednak w RFN sprawę, że zachodniej granicy Polski nie da się zmienić (zwłaszcza bez zgody Polski) i że nie sposób uciec od jej prawnego uznania/potwierdzenia przez RFN, co – zdaniem części niemieckich prawników⁹ - nastąpiło wraz z Traktatem PRL-RFN z 1970 r.

Układy moskiewski¹⁰ i warszawski z 1970 r. umożliwiły RFN wyjście na polityczną arenę europejską, odegrały ważną rolę w zawarciu

⁸ Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków, podpisany w Warszawie dnia 7 grudnia 1970 r.

⁹ Zob. J. Abr. Frowein, *Zur Entstehung und Bedeutung der Ostverträge 1970 – einige persönliche Ergänzungen*, (w:) H.-J. von Cremer, Th. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin-Heidelberg, New York 2002, s. 163–178.

porozumienia czterech mocarstw w sprawie Berlina (3 września 1971 r.) i w przyjęciu Aktu Końcowego KBWE w Helsinkach w 1975 r. Zawarcie Układu PRL-RFN było jednocześnie sukcesem politycznym Polski, gdyż ówczesne potwierdzenie Odry i Nysy Łużyckiej jako granicy państwowej otwierało drogę do normalizacji i intensyfikacji stosunków z RFN¹¹.

Po zawarciu Traktatu z 1970 r. RFN przystąpiła do osłabiania jego znaczenia prawnego, podkreślając, iż związała się tylko w imieniu własnym, akcentując zwłaszcza zakaz zmiany granic za pomocą siły. RFN odmawiała jednocześnie oświadczenia, iż przyszłe (zjednoczone) Niemcy miałyby obejmować terytorium w aktualnych granicach RFN, NRD i Berlina. Nawet jeśli uznać słuszność tezy, iż RFN nie mogła prawnie wyręczać czterech mocarstw, oświadczenie polityczne byłoby zrozumiałe, ponieważ w kwestii granic mocarstwa nie mogłyby narzucić zjednoczonym Niemcom większego terytorium wbrew ich woli¹².

W konsekwencji, mimo Traktatu z 1970 r. wiele konkretnych spraw w relacjach dwustronnych pozostało w swoistym zawieszeniu, przy jednoczesnym utrzymaniu politycznego napięcia¹³. Gdyby nie przełom

¹⁰ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, 12. August 1970.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. M. Tomala, *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia 1945–1991*, Warszawa 1997 (wersja niemiecka: *Deutschland – von Polen gesehen. Zu den deutsch-polnischen Beziehungen 1945-1990*, Marburg 2000).

¹² Volker Rühe (CDU), późniejszy minister obrony w rządzie kanclerza Kohla, naraził się w połowie lat osiemdziesiątych, proponując, aby RFN uznała zachodnią Polskę za politycznie wiążącą dla przyszłych, zjednoczonych Niemiec. Opór wobec tej propozycji pokazał dobitnie, iż część elit politycznych w RFN gotowa była utrzymywać antagonizm w relacjach z Polską.

¹³ Np. RFN przez długie lata (mimo zawarcia umowy rentowej w 1975 r.) uniemożliwiała lub opóźniała wypłaty niemieckich świadczeń socjalnych dla obywateli polskich (a jednocześnie Niemców w rozumieniu art. 116 Ustawy Zasadniczej) zamieszkałych na ziemiach przyznanych Polsce w Poczdamie. Powstała w tym kontekście groteskowa sytuacja, w której świat został podzielony przez niemieckiego ustawodawcę na obszar obowiązywania Ustawy Zasadniczej, na zagranicę (gdzie świadczenia wypłacano) oraz swoisty *no man's land* czyli część obszaru Polski, gdzie świadczeń nie wypłacano, mimo że mieszkali tam osoby uprawnione, zob. J.

lat 1989/1990, wiele spornych kwestii zatruwałoby nadal klimat stosunków dwustronnych oraz utrzymywałoby antagonizm w centrum Europy.

W roku 1989 zjednoczenie Niemiec pozostawało nadal ważnym celem politycznym, jednak w elitach RFN brakowało wiary w taką możliwość. Kurs zjednoczeniowy kanclerza Helmuta Kohla nabrał kształtu dopiero pod wpływem jednoznacznego stanowiska USA, które w zaistniałej sytuacji dostrzegły możliwość radykalnej przebudowy realiów politycznych w Europie. Gdyby nie dalekosiężne i strategiczne zdecydowanie polityki amerykańskiej sytuacja Niemiec i Europy wyglądałaby dziś zupełnie inaczej¹⁴.

Trzymanie się niemieckich pozycji prawnych nie ułatwiało rokowań nad Traktatem „2+4”. Kanclerz Kohl zasłaniał się kompetencjami mocarstw, które rzekomo uniemożliwiały mu zajęcie oficjalnego stanowiska w sprawie granic zjednoczonych Niemiec. Ta opóźniająca taktyka (np. 10-punktowy plan Kohla¹⁵, wspominający o konfederacji niemieckiej, pominął milczeniem sprawę granicy polsko-niemieckiej) odbierana była przez wielu przychylnych zjednoczeniu Niemiec polskich polityków jako momentami żałosny spektakl¹⁶. „W lipcu

Barcz, *Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej*, (w:) *Problem reparacji* (przypis 1), t. I, s. 295-336.

Inny przykład to ograniczenie lub sparaliżowanie współpracy i obrotu prawnego ze względu na spór co do pisowni (w wersji niemieckiej lub polskiej) nazw miejscowości położonych na ziemiach przyznanych w 1945 r. Polsce. Odbijało się to negatywnie na interesach obywateli. Na tle nazewnictwa geograficznego wynikały też utrudnienia we współpracy miast w Polsce i w RFN oraz (jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych) w rozszerzeniu sieci konsulatów w obu państwach. W tych warunkach trudno też było rozmawiać o problemach mniejszości narodowych.

¹⁴ Szerzej zob. C. Rice, P. Zelickow, *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, Massachussets 1995 (wyd. niemieckie: *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europa*, 2001).

¹⁵ Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag über das Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas am 28. November 1989.

1989 r. (...) przewodniczący Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego Bronisław Geremek spotkał się z kanclerzem Niemiec Helmutem Kohlem. (...) Kohl zgadzał się z poglądem, że granica, ustanowiona w Poczdamie, nie będzie zmieniana, bo nie może się zmienić. Kiedy jednak Geremek mu powiedział, że publicznie ogłosi jego stanowisko, kanclerz stwierdził, że on temu publicznie zaprzeczy”¹⁷.

Manewry polityczne kanclerza uzasadnione były między innymi próbą uzależnienia uznania granicy przez zjednoczone Niemcy od uznania mniejszości niemieckiej w Polsce oraz kolejnego potwierdzenia przez Polskę zrzeczenia się reparacji od Niemiec¹⁸. Ponadto Kohl przedstawiał środowiskom wysiedlonych (w większości nieprzyjaznym Polsce) akceptację granicy jako cenę za zjednoczenie Niemiec, a nie jako konsekwencję międzynarodowoprawnej odpowiedzialności Niemiec za wojnę. Cała ta retoryka dowodziła nieliczenia się z długofalowym, wspólnym polsko-niemieckim interesem. Dodajmy przy tym, iż nowy polski rząd nie był przeciwny ani zjednoczeniu Niemiec, ani ich pełnemu członkostwu w NATO.

Na tle wieloletnich dwuznaczności w polityce niemieckiej premier Tadeusz Mazowiecki nie chciał się ograniczyć w sprawie granicy do zapewnień w ciszy gabinetów¹⁹. W latach 1989–1990 dyplomacja

¹⁶T. Mazowiecki, *Niemożliwe czyniąc możliwym*, „Rzeczpospolita”, 6-7 listopada 2004 (wykład wygłoszony 16 września 2004 r. w Operze Kilońskiej podczas 45. Zjazdu Historyków Niemieckich): „Dla mnie, pamiętającego niedawne rozmowy z kanclerzem, brak takiego jedenastego punktu był wielkim zaskoczeniem. Odebrałem to jako coś więcej niż tylko odkładanie sprawy motywowane względami wyborczymi. Nie podejrzewałem bynajmniej kanclerza o przejście na pozycje rewizjonistyczne. Widziałem w tym natomiast niedocenianie międzynarodowego znaczenia, jakie ma wyraźne wypowiedzenie się w tej kwestii. Pytałem siebie, gdzie pozostało to dziedzictwo Adenauera ‘po Paryżu – Warszawa’?”

¹⁷ K. Skubiszewski, *Do niepodległości krok po kroku*, „Gazeta Wyborcza”, 11 września 2009 r. (wywiad udzielony Małgorzacie Bos-Karczewskiej).

¹⁸ Zob. C. Rice, P. Zelickow (przypis 24), s. 292 (wyd. niemieckie); H.-J. Küsters, D. Hofmann (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, München 1998, s. 863-864, 878, 955-956.

¹⁹Zob. T. Mazowiecki, *Wiedziałem, że się uda*, „Gazeta Wyborcza”, 11–12 września 2004 r.

polska pod kierownictwem Krzysztofa Skubiszewskiego nie tyle obawiała się podważenia granicy zachodniej Polski w momencie jednoczenia się Niemiec, ile raczej politycznego manipulowania tą kwestią dla innych celów – z niewiadomymi skutkami, w tym pewnymi ustępstwami na rzecz Moskwy²⁰.

Jeśli uwzględnić Umowę poczdamską oraz wspomniane wyżej umowy dotyczące granicy, zawarte z Polską przez NRD i RFN, to zjednoczone Niemcy jako państwo prawnie identyczne z wcześniejszą RFN i jako sukcesor NRD musiały przejąć wcześniejsze zobowiązania prawne. Dyplomacja polska dążyła jednak do tego, by zjednoczenie Niemiec odbywało się w ramach szerszego, europejskiego kontekstu, w tym wykreowania nowej sytuacji geopolitycznej kontynentu. Polsce zależało też na tym, by potwierdzenie jej zachodniej granicy przez zjednoczone Niemcy odbyło się w takim właśnie kontekście, ponieważ oderwanie spraw polsko-niemieckich od tych między-narodowych ram groziło kolejną konfrontacją polityczną i prawną w formule dwustronnej²¹. Dla polityków polskich nie ulegało wątpliwości, iż w takiej sytuacji zjednoczone Niemcy wróciłyby na drogę tzw. pozycji prawnych ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla jednoczącej się Europy.

W okresie przełomu 1989/1990 RFN nie chciała negocjować tekstu polsko-niemieckich traktatów przed formalnym zjednoczeniem. Dzięki upartej polityce Polski doszło jednak jeszcze przed zjednoczeniem do wielu rozmów polsko-niemieckich ekspertów, Polska składała konkretne propozycje traktatowe, a wreszcie sam minister spraw

²⁰ Zob. K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997, w tym przemówienie 17 lipca 1990 r. na paryskiej sesji Konferencji „2+4”, s. 55–67.

²¹ J. Sułek, *Traktaty polsko-niemieckie z 1990 i 1991 roku – prawda i fałsz*, „Przegląd”, 2 i 8 stycznia 2007 (nr 1 i 2), „Realna zaczęła stawać się groźba, że może zostać zrealizowany najgorszy z możliwych scenariuszy: dojdzie do zjednoczenia Niemiec bez traktatowego potwierdzenia granicy na Odrze i Nysie łużyckiej jako ostatecznej. W takim wariantcie mogło dojść wówczas do sytuacji, w której ‘odłożony na potem’ spór o granicę stałby się przystawią kością niezgody między wolną i suwerenną Polską a zjednoczonymi Niemcami”.

zagranicznych (Krzysztof Skubiszewski) nadzorował przebieg rokowań nad Traktatem „2+4” uzyskując odpowiednie zapewnienia.

Jedno z osiągnięć ministra Skubiszewskiego polegało na zapewnieniu udziału Polski w negocjacjach „2+4” (runda paryska, 17 lipca 1990 r., z udziałem Polski). „W lutym 1990 r. w Ottawie, przy okazji konferencji w sprawie otwartych przestworzy, dwa państwa niemieckie oraz Francja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i ZSRR uzgodniły, że wyłącznie one będą uczestniczyć w rozmowach w sprawie zjednoczenia Niemiec (tzw. formuła „2+4”). Konferencja pokojowa z udziałem wszystkich uczestników II wojny światowej została wykluczona. (...) Dzięki mojej interwencji w Ottawie uzupełniono komunikat końcowy dopisując do zdania o celu rozmów państw „2+4” - ‘przedyskutowanie zewnętrznych aspektów jedności niemieckiej’ - słowa: ‘łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiedzkich’. To uchyliło nam drzwi do rozmów państw „2+4” zajmujących się granicami Niemiec i rzutującymi na inne żywotne interesy Polski”²². Podczas paryskiej sesji rokowań „2+4” przyjęto ustalenia dotyczące granicy polsko-niemieckiej, które zostały powtórzone w Traktacie o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, podpisanym w Moskwie w dniu 12 września 1990 r.

Podczas paryskiej sesji zadbał też minister o to, by granica Polski nie była przedmiotem gwarancji mocarstw²³. Brzmi to paradoksalnie,

²² *Do niepodległości* (przypis 17).

²³ Zob. Procès-verbal de la réunion des ministres des Affaires étrangères de la France, de la Pologne, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Démocratique Allemande – pkt 4 (dokument rundy negocjacyjnej Konferencji „2+4” z udziałem Polski, Paryż, 17 lipca 1990 r., tekst (w:) J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, s. 167-168 (niemiecka wersja językowa (w:) Dokumente (przypis 27), s. 1369-1370): «Les Quatre puissances alliées déclarent que les frontières de l'Allemagne unifiée auront un caractère définitif qui ne pourra être remis en cause par aucun événement ou circonstance extérieurs. Le Ministre des Affaires étrangères de la Pologne indique qu'aux yeux du Gouvernement Polonais, cette déclaration ne constitue pas une garantie de frontières par les Quatre puissances. Le Ministre de la République Fédérale d'Allemagne indique qu'il a pris connaissance de ce que le gouvernement polonais ne voyait pas dans cette déclaration une garantie sur les frontières. La RFA s'associe à la déclaration

ale właśnie gwaranci uzyskują największy, często negatywny wpływ. „Ważne było, aby ZSRR przestał funkcjonować jako gwarant granicy polsko-niemieckiej. Obawiałem się ponadto ewentualnych ustępstw Zachodu na rzecz sowieckiej strefy wpływów w Europie w zamian za zgodę Moskwy na utratę NRD i zjednoczenie Niemiec. Moskwa gotowa była spisać na straty Czechosłowację i Węgry, Polskę jednak różne siły polityczne w ZSRR (zwłaszcza wojsko) widziały inaczej - tu oddziaływało nasze położenie między ZSRR a Niemcami. Stąd brały się także trudności w rozmowach (także z Rosją, już po upadku ZSRR) w sprawie wycofania wojska rosyjskiego z Polski”²⁴. Dodajmy, że gwarancja granicy polsko-niemieckiej przez mocarstwa nie odpowiadała również stronie niemieckiej, która dostrzegała w niej brak zaufania dla demokratycznych Niemiec.

Zjednoczenie nastąpiło w wyniku splotu różnych czynników, jednak doprowadziły do niego nie tyle pozycje prawne Bonn, ile przede wszystkim oddolne ruchy w krajach środkowoeuropejskich (zapoczątkowane przez „Solidarność”), zmiany w kierownictwie ZSRR, a w ostateczności zdecydowana postawa Stanów Zjednoczonych, przy narastającej w końcowej fazie presji ze strony ludności NRD. Bez akceptacji zachodniej granicy Polski przez stronę niemiecką zjednoczenie nie doszłoby do skutku. Tak więc niemieckie pozycje prawne okazały się w tym kontekście mało przydatne.

W Traktacie z 1990 r. Polska i Niemcy potwierdziły już tylko istniejącą między nimi granicę²⁵ - w oparciu o poprzednio zawarte traktaty²⁶.

des Quatre puissances alliées et souligne que les événements ou circonstances auxquels cette déclaration fait référence ne se produiront pas, à savoir qu'un Traité de paix ou un règlement de paix ne sont pas envisagés. La RDA souscrit à la déclaration faite par la RFA».

²⁴ *Do niepodległości* (przypis 17).

²⁵ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisany w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r.: „Artykuł 1. Umawiające się Strony potwierdzają istniejącą między nimi granicę, której przebieg określony jest w Układzie z 6 lipca 1950 r. między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej

2.2. W związku z powyższym nasuwa się kilka uwag ogólniejszej natury.

Tak zwane zjednoczenie Niemiec jest pojęciem z dziedziny publicystyki polityczno-prawnej. Otóż zjednoczyć nie może się jeden podmiot prawny - w rozumieniu zachodnioniemieckim Niemcy w granicach z 1937 r. Zakładając, iż Niemcy przetrwały jako państwo i podmiot prawa międzynarodowego klęskę 1945 r. nie znaczy to, iż ich granice pozostały takie same. Część terytorium niemieckiego mocarstwa przyznały w Poczdamie Polsce oraz ZSRR, a na pozostałej części (podzielonej początkowo na strefy okupacyjne) istniały od 1949 r. dwa państwa - RFN i NRD oraz Berlin. Zjednoczenie polegało na przystąpieniu NRD do RFN z uwzględnieniem obszaru Berlina.

Na zjednoczenie musiały mieć pewien polityczny i prawny wpływ cztery mocarstwa. Do roku 1949 Niemcy nie posiadały władz kompetentnych do określenia swego ustroju i akceptacji zmiany swych granic. Od 1949 r. istniały już dwa państwa niemieckie, które potwierdziły (nie chodzi tu o uznanie) granicę zachodnią Polski w traktatach z 1950 r. i 1970 r. i oświadczyły, iż granica ta jest nienaruszalna. Jeśli RFN była w 1970 r. kontynuatorem Rzeszy Niemieckiej jako podmiotu prawnego i uznała, iż nie ma roszczeń terytorialnych wobec Polski (art. I ust. 3 Traktatu z 1970 r.), to przypomnienie o prawach i odpowiedzialności mocarstw za Niemcy jako całość (art. IV) miało przede wszystkim znaczenie w odniesieniu do roli mocarstw w perspektywie ewentualnego zjednoczenia.

oraz w umowach zawartych w celu jego wykonania i uzupełnienia (Akt z 27 stycznia 1951 r. o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami; Umowa z 22 maja 1989 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej), jak również w Układzie z 7 grudnia 1970 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków”.

²⁶ Szerzej J. Barcz, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, (w:) *Polska-Niemcy 1945-2007* (przypis 1), s. 113-158.

Potwierdzając w 1970 r. zachodnią granicę państwową Polski trudno podtrzymywać tezę o prawnym istnieniu Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r. (jeden z fundamentów zachodnioniemieckiej doktryny prawej i politycznej). Konstrukcja ta pojawia się w niektórych dokumentach alianckich jako porządkująca i w celu podkreślenia, iż pod pojęciem Niemiec nie uznaje się nabytków terytorialnych uzyskanych przemocą przez to państwo po 31 grudnia 1937 r. Mocarstwa nigdy jednak nie zobowiązały się do popierania jedności Niemiec w granicach z 1937 r. – *nudum ius* w stosunku do terytorium niemieckiego w tych granicach nie zostało zagwarantowane żadnym traktatem, a co więcej Umowa poczdamska dokonywała oczywistych zmian tego terytorium. Istnienia Rzeszy w granicach z 1937 r. nie potwierdzała też Ustawa Zasadnicza RFN. Czym innym jest trwanie państwa, a czym innym jego zmieniające się granice. Suwerenność państwa²⁷ odnosi się do charakteru (cech) jego władzy, natomiast terytorium, na który władza ta jest sprawowana może ulegać zmianie. Zwiększenie lub zmniejszenie terytorium państwowego nie oznacza zwiększenia lub zmniejszenia suwerenności.

Do dziś doktryna niemiecka nie jest zgodna co do tego, w którym momencie Polska uzyskała pełne władztwo nad przyznanym jej w Poczdamie terytorium. Z polskiego punktu widzenia nastąpiło to w dniu 2 sierpnia 1945 r. (zakończenie Konferencji poczdamskiej). Żaden z powojennych traktatów nie precyzuje wprost tego momentu (spornego między stronami). Nie ulega jednak wątpliwości, że władztwo polskie na wspomnianym terytorium było skuteczne i międzynarodowo uznawane.

Przywoływano też ustanowioną w 1945 r. konstrukcję praw i obowiązków czterech mocarstw wobec Niemiec jako całości – wynik okupacji Niemiec przez zwycięskie mocarstwa. Mocarstwa przejęły władzę najwyższą w Niemczech (deklaracja z 5 czerwca 1945 r.²⁸) i

²⁷ Szerzej o tym pojęciu J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian*, (w:) J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 15-54.

²⁸ Declaration (przypis 6).

zastrzegły sobie między innymi kompetencję do dysponowania terytorium niemieckim i ustalenia granic Niemiec, które w 1945 r. nie posiadały władz centralnych. Prawa mocarstw miały pierwszeństwo przed prawem niemieckim i mogły być zmienione tylko w drodze międzynarodowoprawnych ustaleń między mocarstwami a władzami niemieckimi. Cel mocarstw polegał na stworzeniu sytuacji międzynarodowej, w której ekspansywna i agresywna polityka Niemiec zostanie wykluczona.

Wraz z przyjęciem Ustawy Zasadniczej RFN trzy zachodnie mocarstwa okupacyjne uchwaliły w drodze traktatowej Status Okupacyjny, który wszedł w życie 21 września 1949 r. i miał na celu zapewnienie kontroli (przez Wysokiego Komisarza) nad działaniami nowopowstałej Republiki Federalnej Niemiec. Władza mocarstw nie była jednak klasyczną okupacją wojenną w rozumieniu Konwencji haskiej z 1907 r., lecz specyficzną, pokojową okupacją – mocarstwa działały w imieniu własnym, a jednocześnie w imieniu Niemiec²⁹. Specyfika powojennej okupacji Niemiec polegała na innym celu niż przewidują normy Konwencji haskiej (1907), a zwłaszcza na dokonaniu radykalnych zmian na terytorium Niemiec (ustrój, granice, polityka)³⁰. Okupacja Niemiec zakończyła się formalnie w 1955 r. Nie oznaczało to likwidacji praw i obowiązków w odniesieniu do Niemiec jako całości, jednak prawa te ulegały ograniczeniu i dotyczyły przede wszystkim połączenia obu państw niemieckich oraz statusu Berlina. Powojenne Niemcy podlegały w gruncie rzeczy międzynarodowemu zarządowi mocarstw, którego zakres zmniejszał się stopniowo.

²⁹ Stan wojny z Niemcami zakończony został jednostronnymi deklaracjami poszczególnych państw w latach 1951-1955. Okupacja Niemiec zakończyła się 5 maja 1955 r. po wejściu w życie Traktatów paryskich (1954) – teksty: Bundesgesetzblatt, 1955 II, nr 7 i 8.

³⁰ Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej (IV konwencja haska, 1907) – Załącznik: Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej, Art. 43: „Z chwilą faktycznego przejścia władzy z rąk rządu legalnego do rąk okupanta, tenże poweźmie wszystkie będące w jego mocy środki, celem przywrócenia i zapewnienia, o ile to jest możliwe, porządku i życia społecznego, przestrzegając, z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód, prawa obowiązujące w tym kraju”.

W Układzie między RFN a trzema mocarstwami zachodnimi z 1954 r., te ostatnie przypominały o dalszym istnieniu ich praw i odpowiedzialności za Niemcy jako całość. Nie precyzowano granic tej całości (art. 2³¹), którą były w 1945 r. Niemcy w granicach stref okupacyjnych, z wyłączeniem terytoriów niemieckich przekazanych Polsce i ZSRR na mocy decyzji poczdamskich, a od roku 1949 terytoria RFN, NRD i Berlina. Jednocześnie trzy mocarstwa godziły się na to, by przyszła regulacja pokojowa dotycząca Niemiec została swobodnie wynegocjowana między (zjednoczonymi) Niemcami a ich dawnymi nieprzyjaciółmi (art. 7)³², z oczywistym jednak uwzględnieniem kompetencji mocarstw. Nie ma tu mowy o tym, iż Niemcy jako całość istnieją prawnie w granicach z 1937 r. i nie ma przyrzeczenia mocarstw w tym względzie. W 1990 r. uznano wolę obu państw niemieckich, jednak przy zachowaniu formuły „2+4” w odniesieniu do zewnętrznych aspektów tego procesu. Prawa i obowiązki mocarstw wygasły dopiero po wejściu w życie Traktatu z 12 września 1990 r. („2+4”).

Prawo do samostanowienia (niezależnie od jego nieprecyzyjnego zakresu i charakteru) nie mogło być w 1945 r. w pełni respektowane ze względu na międzynarodowoprawną odpowiedzialność Niemiec za

³¹ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 [Deutschlandvertrag]: „Artikel 2. Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrags verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung“.

³² Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 [Deutschlandvertrag]: „Artikel 7 (1). Die Bundesrepublik und die Drei Mächte sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß. (...) (4) Die Drei Mächte werden die Bundesrepublik in allen anderen Angelegenheiten konsultieren, welche die Ausübung ihrer Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes berühren“.

wojnę i zbrodnie wojenne (ograniczona międzynarodowoprawna ochrona Niemiec jako agresora). Dla mocarstw jasne było, że Karta Atlantycka z 1941 r. nie ma zastosowania do pokonanych Niemiec, podobnie jak w przypadku Karty Narodów Zjednoczonych³³. Przywoływanie przez doktrynę niemiecką konstrukcji iuris cogentis w kontekście prawa do samostanowienia lub zakazu wysiedleń polega na nieporozumieniu, ponieważ do dziś nie istnieje formalnie katalog takich norm, a z pewnością konstrukcja ta nie obowiązywała prawnie w 1945 r. W latach 1989/1990 samostanowienie miało większy ciężar gatunkowy, chociaż swobodne połączenie się obu państw niemieckich musiało uwzględniać stanowisko mocarstw. Rozwój wydarzeń sprawił, że mocarstwom trudno byłoby się przeciwstawić zjednoczeniu, zachowały one jednak niewątpliwy wpływ na ten proces.

3. Kwestia reparacji

Dowodem ograniczonej skuteczności niemieckich pozycji prawnych była kwestia reparacji, a także odszkodowań dla żyjących w Europie Środkowej i Wschodniej ofiar narodowosocjalistycznych prześladowań³⁴; podobnie rzecz się miała w odniesieniu do wysiedleń ludności niemieckiej i związanego z tym pozbawienia jej majątku³⁵.

³³ Artykuł 107 Karty NZ: „Nic w niniejszej Karcie nie unieważnia ani nie zabrania działań prowadzonych wobec jakiegokolwiek państwa, które podczas drugiej wojny światowej było nieprzyjacielem któregoś z sygnatariuszy niniejszej Karty, podjętych lub autoryzowanych w wyniku tej wojny przez rządy odpowiadające za te działania”.

³⁴ A. Hense, *Verhinderte Entschädigung. Die Entstehung der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ für die Opfer von NS-Zwangsarbeit und „Arisierung“*, Münster 2008; A. Lehmann-Richter, *Auf der Suche nach den Grenzen der Wiedergutmachung*, Berlin 2008; C. Goschler, *Schuld und Schulden. Die Politik der Wiedergutmachung für NS-Verfolgte seit 1945*, Göttingen 2005; J. Kranz, *Rokowania wielostronne z Niemcami – od końca 1998 r. do 17 lipca 2000 r.*, (w:) J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998–2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004, s. 19–120; P. Zumbansen (Hrsg.), *Zwangsarbeit im Dritten Reich: Erinnerung und Verantwortung. Juristische und zeitgeschichtliche Betrachtungen*, Baden-Baden 2002; J. Kranz, *Zwangsarbeit – 50 Jahre danach: Bemerkungen aus polnischer Sicht*, (w:) K. Barwig, G. Saathof, N. Weyde (Hrsg.), *Entschädigung für NS-Zwangsarbeit. Rechtliche, historische und politische Aspekte*, Baden-Baden 1998, s. 111–134; A. Randelzhofer, O. Dörr, *Entschädigung für Zwangsarbeit? Zum Problem individueller*

3.1. W przypadku prawnych skutków wojny mamy do czynienia z kilkoma elementami: międzynarodowoprawnymi roszczeniami jednego państwa (w imieniu własnym) wobec innego państwa, głównie w wyniku strat i zniszczeń; międzynarodowoprawnymi roszczeniami jednego państwa wobec innego państwa w związku ze stratami osób fizycznych lub prawnych; wreszcie roszczeniami osób fizycznych lub prawnych wobec obcego państwa lub jego osób fizycznych i prawnych na podstawie prawa krajowego (pozwody podmiotów prywatnych przeciwko obcemu państwu przed krajowymi sądami innego państwa objęte są co do zasady immunitetem państwa obcego).

Pojęcie reparacji nie jest w prawie międzynarodowym jednoznaczne, a jego treść zmienia się wraz z poszczególnymi regulacjami traktatowymi³⁶. Najogólniej rzecz ujmując, reparacje

Entschädigungsansprüche von ausländischen Zwangsarbeitern während des Zweiten Weltkrieges gegen die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1994; C. Pawlita, „Wiedergutmachung“ als Rechtsfrage? Die politische und juristische Auseinandersetzung um Entschädigung für die Opfer nationalsozialistischer Verfolgung (1945 bis 1990), Frankfurt a.M. 1993.

³⁵ W.M. Góralski, *Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na podstawie i w ramach Umowy Poczdamskiej*, (w:) Problem reparacji (przypis 1), t. I, s. 189-238; M. Muszyński, *Prawomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, (w:) Problem reparacji (przypis 1), t. I, s. 81-122.

³⁶ Zob. np. T. Maruhn, *Der „Zwei-Plus-Vier“-Vertrag und die deutschen Reparationsleistungen*, (w:) W. Czapliński, B. Łukańska (przypis 1), s. 361-375; P. d'Argent, *Reparations after World War II*, „Encyclopedia of Public International Law“, 2009; B. Heß, *Geschichte vor den Richter!*, DGAP-Analyse, 2005, nr 1, s. 3-13; B. Simma, H.-P. Folz, *Restitution und Entschädigung im Völkerrecht. Die Verpflichtungen der Republik Österreich nach 1945 im Lichte ihrer aussenpolitischen Praxis*, Wien 2004; K. Doehring, B.J. Fehn, H.G. Hockerts, *Jahrhundertschuld, Jahrhundertsühne: Reparationen, Wiedergutmachung, Entschädigung für nationalsozialistisches Kriegs- und Verfolgungsunrecht*, München 2001; R. Dolzer, *Multilaterale Grundlagen deutscher Reparationspflicht nach 1945*, (w:) Festschrift für Klaus Vogel, Bonn 2000, s. 265-275; R. Dolzer, *The Settlement of War-Related Claims: Does International Law Recognize a Victim's Private Right or Action*, „Berkeley Journal of International Law“, Vol. 20, 2002, nr 1, s. 296-341; U. Kischel, *Wiedergutmachung und*

wynikają z międzynarodowoprawnej odpowiedzialności za wojnę oraz jej skutków i dotyczą powstałych w następstwie wojny międzynarodowoprawnych roszczeń państw, zwłaszcza z tytułu kosztów okupacji, strat i szkód wojennych oraz z konieczności powojennej odbudowy. Jako główne formy reparacji wymienia się: restytucję, przejęcie mienia, wypłatę w gotówce lub dostawę towarów³⁷. Kwestie te regulowane są zazwyczaj w traktacie pokoju lub traktatach spełniających podobną funkcję.

Roszczenia reparacyjne wobec obcego państwa w płaszczyźnie międzynarodowoprawnej nie przysługują osobom fizycznym i prawnym, lecz ich państwu macierzystemu. Reparacje obejmują jednak niekiedy roszczenia indywidualne przeciwko obcemu państwu, chociaż nie jest to reguła: jeśli jakieś państwo chce zrezygnować z dochodzenia roszczeń w imieniu swych obywateli, to może to uczynić, choć często reguluje potem z nimi te kwestie na płaszczyźnie prawa krajowego.

Wbrew tezm niemieckim, w prawie międzynarodowym nie obowiązuje jednak zasada wyłącznej kompetencji państwa w dochodzeniu roszczeń swych obywateli wobec państwa odpowiedzialnego za wojnę, a roszczenia indywidualne pozostają aktualne nawet w przypadku zrzeczenia się reparacji przez państwo macierzyste. Roszczenia te - przeciwko państwu lub jego osobom fizycznym lub prawnym - nie mają wówczas charakteru międzynarodowoprawnego, a ich podstawą jest prawo krajowe (co utrudnia w pewnym stopniu ich dochodzenie)³⁸. Nawiasem mówiąc,

Reparationen. Zur Dogmatik der Kriegsfolgen, „Juristenzeitung“ 1997, s. 126–131; A. Randelzhofer, O. Dörr (przypis34).

³⁷ W komunikacie z Konferencji Jałtańskiej przewidziano, że do zakresu reparacji niemieckich wchodzi: konfiskata niemieckiego majątku w Niemczech i za granicą, dostawy z bieżącej produkcji oraz wykorzystanie niemieckiej siły roboczej, zob. *Protocol on the Talks between the Heads of the Three Governments at the Crimean Conference on the Question of the German Reparations in Kind, 11.02.1945. Documents on Germany, 1944–1961* (Committee on Foreign Relations, United States Senate, 87th Congress, 1st Session), Washington 1961, s. 9.

specjalne traktowanie roszczeń ofiar narodowosocjalistycznych prześladowań stanowi charakterystyczną cechę rozliczania II wojny światowej.

3.2. W kwestii reparacji wojennych stanowiska Polski i Niemiec różniły się przez lata. RFN traktowała reparacje jako obejmujące roszczenia państwa oraz jego podmiotów prawnych, w tym za narodowosocjalistyczne prześladowania. Stanowisko niemieckie polegało też na odesłaniu do przyszłej regulacji pokojowej oraz wskazywało, że Polska zrzekła się reparacji w 1953 r. Zauważmy jednak, iż w rokowaniach nad Traktatem „2+4” RFN unikała za wszelką cenę nazwania końcowego porozumienia traktatem pokoju lub regulacją pokojową głównie w obawie przed pojawieniem się kwestii reparacji odkładanej do czasu peace settlement. Raz było zatem za wcześnie, raz za późno. Strategia ta okazała się wątpliwa i narażała Niemcy na nieustającą presję zewnętrzną, przed którą musiały ustępować – również po zjednoczeniu.

W wyniku Konferencji Poczdamskiej ustalono, że Niemcy zostaną zmuszone do „odszkodowania w możliwie największym zakresie za wyrządzone Narodom Zjednoczonym straty i cierpienia, za które naród niemiecki nie może uniknąć odpowiedzialności” i ustalono ogólne zasady reparacyjne³⁹. Nie określono jednak nigdy wysokości tych reparacji, a jedynie zasady i obszary ich pobierania. W praktyce

³⁸ Szerzej B. Simma, H.-P. Folz (przypis36), pkt E, III 2(b); Bundesverfassungsgericht. Beschluß des Zweiten Senats vom 13. Mai 1996 - 2 BvL 33/93 - (Zwangsarbeiter); Landgericht Bonn. Urteil vom 05. November 1997 (Mania Krakauer u.a. /, Aktenzeichen 1 O 134/92).

³⁹ Potsdam Agreement, 1945 - Communiqué: “German Reparations. In accordance with the Crimea decision that Germany be compelled to compensate to the greatest possible extent for the loss and suffering that she has caused to the United Nations, and for which the German people cannot escape responsibility, the following agreement on reparations was reached: 1. Reparation claims of the U.S.S.R. shall be met by removals from the zone of Germany occupied by the U.S.S.R. and from appropriate German external assets. 2. The U.S.S.R. undertakes to settle the reparation claims of Poland from its own share of reparations. 3. The reparation claims of the United States, the United Kingdom, and other countries entitled to reparations shall be met from the western zones and from appropriate German external assets. 4. In addition to the reparations to be taken by the U.S.S.R., from its own zone of occupation, the U.S.S.R. shall receive additionally from the western zones”

największa część reparacji przybrała formę przejęcia publicznego i prywatnego majątku niemieckiego w Niemczech i za granicą lub też dostaw towarów (w tym z produkcji bieżącej, zwłaszcza w sowieckiej strefie okupacyjnej). Było to rozwiązanie wynikające w znacznym stopniu ze znikomej zdolności płatniczej zniszczonych Niemiec w okresie bezpośrednio powojennym.

Według Umowy Poczdamskiej Polsce przysługiwały reparacje od Niemiec z puli przyznanej ZSRR, który z kolei czerpać je miał ze swej strefy okupacyjnej, w części z innych stref i z niemieckiego majątku zagranicznego w Europie Środkowej i Wschodniej. Była to konstrukcja dla Polski niekorzystna ze względu na feudalno-komunistyczny charakter stosunków polsko-sowieckich po wojnie – wywiązywanie się ZSRR z tego obowiązku pozostawiało w praktyce wiele do życzenia⁴⁰.

W wykonaniu ustaleń poczdamskich zawarta została Umowa między ZSRR a Polską w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką (Moskwa, 16 sierpnia 1945 r.). Na podstawie artykułu 1 tej Umowy: „Zgodnie ze swym oświadczeniem na konferencji berlińskiej rząd radziecki zrzeka się na rzecz Polski wszelkich pretensji do mienia niemieckiego i innych aktywów, jak również do akcji niemieckich przedsiębiorstw przemysłowych i transportowych na całym terytorium Polski, łącznie z tą częścią terytorium Niemiec, która przechodzi do Polski”.

W niektórych późniejszych umowach zawartych przez trzy mocarstwa zachodnie z RFN ustalono, że wiele odszkodowawczych świadczeń niemieckich odłożone zostaje do czasu regulacji pokojowej z Niemcami⁴¹. Część przepisów Umowy z 1954 r. o uregulowaniu

⁴⁰ Szerzej J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie przez ZSRR postanowień reparacyjnych Umowy Poczdamskiej wobec Polski*, (w:) *Problem reparacji* (przypis 1), t. I, s. 157-188.

⁴¹ Agreement on German External Debts, London, 27 February 1953 [Abkommen über deutsche Auslandsschulden abgeschlossen in London am 27. Februar 1953 – Londoner Schuldenabkommen]: “Art. 5. (1) Consideration of governmental claims against Germany arising out of the first World War shall be deferred until a final general settlement of this

niektórych spraw wynikających z wojny i okupacji (tzw. Umowa przejściowa) została utrzymana po zjednoczeniu Niemiec, w tym dotyczące niemożliwości dochodzenia przed sądami niemieckimi roszczeń związanych z alianckimi decyzjami reparacyjnymi (np. część VI, art. 3 ust. 1 i 3)⁴².

3.3. 22 sierpnia 1953 r. rządy NRD i ZSRR podpisały w Moskwie protokół, w którym ZSRR wyraził wolę „znacznego zmniejszenia związanych ze skutkami wojny zobowiązań finansowych i gospodarczych Niemiec wobec czterech mocarstw”, oświadczając, że „w porozumieniu z rządem PRL (jeśli chodzi o jego udział w reparacjach) zakończy całkowicie⁴³ z dniem 1 stycznia 1954 r. pobieranie reparacji z NRD zarówno w postaci dostaw towarów, jak i w każdej innej formie”⁴⁴.

matter. (2) Consideration of claims arising out of the second World War by countries which were at war with or were occupied by Germany during that war, and by nationals of such countries, against the Reich and the agencies of the Reich, including costs of German occupation, credits acquired during occupation on clearing accounts, and claims against the *Reichskreditkassen* shall be deferred until the final settlement of the problem of reparation”; Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen [Überleitungsvertrag] (in der gemäß Liste IV zu dem am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung), Teil VI, Art. 1: “Die Frage der Reparationen wird durch den Friedensvertrag zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern oder vorher durch diese Frage betreffende Abkommen geregelt werden”.

⁴² Bekanntmachung - vom 8. Oktober 1990 - der Vereinbarung vom 27./28. September 1990 zu dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (in der geänderten Fassung) sowie zu dem Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (in der geänderten Fassung), in Kraft getreten am 28. September 1990, Bundesgesetzblatt 1990 II, s. 1386. Krytycznie na temat D. Blumenwitz, *Das Offenhalten der Vermögensfrage in den deutsch-polnischen Beziehungen*, Bonn 1992, s. 60-66, który domagał się wyjaśnień w drodze skargi przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym

⁴³ Odnotować należy nieprecyzyjne polskie tłumaczenie protokołu ZSRR–NRD z 1953 r., w którym ZSRR rzekomo „przerywa” pobieranie reparacji z terytorium NRD. Tekst niemiecki (jeden z oryginalnych) stwierdza wyraźnie, iż ZSRR „całkowicie zakończy” pobieranie reparacji („wird ... ab 1. Januar 1954 die Entnahme von Reparationen aus der Deutschen Demokratischen Republik sowohl in Form von Warenlieferungen als auch in jeder anderen Form vollständig beenden“).

Dzień później, 23 sierpnia 1953 r., rząd PRL wydał oświadczenie, w którym „biorąc pod uwagę, że Niemcy zadość uczyniły już w znacznym stopniu swym zobowiązaniom z tytułu odszkodowań i że poprawa sytuacji gospodarczej Niemiec leży w interesie ich pokojowego rozwoju (...) powziął decyzję o zrzeczeniu się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski”⁴⁵. Pod pojęciem odszkodowań rozumie się w tym oświadczeniu reparacje, co wynika z oficjalnego tłumaczenia na niemiecki. W porównaniu z innymi traktatami, w oświadczeniu tym nie mówi się, że Polska zrzeka się roszczeń w imieniu swych obywateli lub wszystkich roszczeń wynikających z wojny; nie zastosowano też (znanej z innych traktatów) formuły: wobec Niemiec oraz ich osób prawnych i fizycznych⁴⁶.

Był to klasyczny akt jednostronny, dokonany przez polski organ i niewymagający akceptacji drugiej strony, ani trybu stosowanego przy zawieraniu umów międzynarodowych. Polsce przysługiwały reparacje od Niemiec (nie od NRD lub RFN), lecz pobierane z puli ZSRR. Tym samym stanowisko ZSRR miało istotny wpływ na reparacje należne Polsce. Niezależnie od oceny politycznej tej decyzji PRL, ważność zrzeczenia nie pozostawia wątpliwości⁴⁷. Przypomnijmy też, iż w

⁴⁴ Protokoll zwischen der UdSSR und der DDR über den Erlaß der deutschen Reparationszahlungen und über andere Maßnahmen zur Erleichterung der finanziellen und wirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Demokratischen Republik, die mit den Folgen des Krieges verbunden sind, vom 22. August 1953: „I. Die Sowjetregierung wird im Einverständnis mit der Regierung der Volksrepublik Polen (in bezug auf den sie betreffenden Anteil an den Reparationen) ab 1. Januar 1954 die Entnahme von Reparationen aus der Deutschen Demokratischen Republik sowohl in Form von Warenlieferungen als auch in jeder anderen Form vollständig beenden“.

⁴⁵ Oświadczenie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie decyzji Rządu ZSRR dotyczącej Niemiec, Warszawa, 23 sierpnia 1953, „Zbiór Dokumentów”, 1953, nr 9, s. 1830–1832 (tekst polski i tłumaczenie niemieckie).

⁴⁶ Por. Układ z 8 lutego 1957 r. o przywróceniu normalnych stosunków między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Japonią (Dz.U. nr 49, poz. 233) (ratyfikowany przez Radę Państwa): „Artykuł IV. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Japonia zrzekają się wzajemnie wszelkich roszczeń wynikających z wojny między obu Krajami we własnym imieniu, jak również ze strony ich instytucji i obywateli, przeciw drugiemu państwu, jego instytucjom i obywatelom”.

Protokole z 1957 r. zobowiązania dotyczące dostaw reparacyjnych na podstawie polsko-sowieckiej Umowy z 16 sierpnia 1945 r. uznano za całkowicie wykonane⁴⁸. Dodajmy na marginesie, iż Czechosłowacja nigdy nie zrzekła się formalnie reparacji od Niemiec, co nie zapewniło jej pozycji lepszej od Polski⁴⁹.

Przedmiot sporu z Niemcami dotyczył nie tylko pojęcia reparacji wojennych i ich zakresu, ale także tego, czy - w braku regulacji pokojowej z udziałem wszystkich stron lub odłożenia kwestii reparacji do momentu takiej regulacji - niektórych roszczeń (zwłaszcza związanych z masowym prześladowaniem ludności cywilnej) można dochodzić indywidualnie od pokonanego państwa i na jakiej podstawie prawnej.

Otóż zdaniem Polski reparacje i ich zrzeczenie się w 1953 r. nie obejmowały indywidualnych roszczeń z tytułu narodowo-socjalistycznych prześladowań⁵⁰. Pogląd władz RFN był odmienny, uważały one bowiem, że pojęcie reparacji obejmuje wszelkie szkody wojenne. W tym kontekście Polska zawsze upominała się o odszkodowania dla ofiar prześladowań⁵¹. Istnieją jednak w tej mierze

⁴⁷ Niektórzy autorzy podejmują próbę podważenia ważności tego zrzeczenia, np. J. Sandorski: *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, (w:) *Problem reparacji* (przypis 1), t. I, s. 123-156. Pomijając względy merytoryczne, otwarcie sprawy reparacji z Niemcami wydaje się dziś politycznie nierealne.

⁴⁸ Polsko-radziecki protokół końcowy dotyczący wykonania dostaw reparacyjnych z 4 lipca 1957 r., tekst (w:) *Problem reparacji* (przypis 1), t. II, Warszawa 2004, s. 336.

⁴⁹ W wymianie not między Republiką Czeską a USA z 12 lipca 2000 r. rząd USA stwierdził, że powojenne decyzje jednostronne państw oraz traktaty dotyczące skutków drugiej wojny światowej, w tym reparacji oraz konfiskat mienia niemieckiego w Czechosłowacji, pozostają nienaruszone przez niemiecko-amerykańską umowę rządową (podpisaną 17 lipca 2000 r.) i są „faktami historycznymi”, których USA „nie zamierzają kwestionować”. W tym sensie też art. 3 ust. 2 Umowy rządowej USA–RFN z 17 lipca 2000 r. Zob. też w podobnym duchu oświadczenie przewodniczącego delegacji polskiej z 17 lipca 2000 r. (w:) J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz (przypis 34), s. 326.

⁵⁰ Zob. szerzej J. Kranz, *Zwangsarbeit* (przypis 34); także stanowisko rządu RP (w języku angielskim) przedstawione w *Amicis curie brief*, (w:) J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz (przypis 34), s. 256-271.

niechlubne, związane z wojną wyjątki⁵², nie dotyczące jednak relacji polsko-niemieckich.

3.4. Z jednostronnym stanowiskiem Niemiec można było dyskutować, ale niewiele z tego praktycznie wynikało ze względu na brak precyzyjnej regulacji traktatowej. Przyjmując, że kwestię indywidualnych odszkodowań za narodowosocjalistyczne prześladowania pozostawiono w ręku władz niemieckich, pojawia się pytanie czy i w jakim stopniu, jak dalece kompletnie i jak dalece sprawiedliwie Niemcy wywiązały się z tego obowiązku? Czy ich polityka w tym względzie nie była selektywna i niekiedy dyskryminująca?⁵³ I w

⁵¹ O tych staraniach za czasów PRL pisał M. Tomala (przypis 16), *passim*; zob. też K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45-1977*, Wrocław 2007.

⁵² Zwraca uwagę polityka władz PRL, polegająca na utajnionym przed opinią publiczną zawieraniem umów międzynarodowych, dotyczących z jednej strony roszczeń majątkowych pod adresem PRL za nacjonalizację mienia, z drugiej zaś przejmowania przez PRL roszczeń lub zagranicznego majątku obywateli polskich. Jednym z przykładów jest Umowa polsko-austriacka o uregulowaniu określonych zagadnień finansowych z 6 października 1970 wraz z wymianą listów oraz Protokołem dodatkowym z tej samej daty /Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Volksrepublik Polen zur Regelung bestimmter finanzieller Fragen samt Briefwechsel und Zusatzprotokoll/ (Bundesgesetzblatt, 27. Stück, Ausgegebenam 5. Feber 1974, Nr. 74). Austria zobowiązała się m.in. do uregulowania i przejęcia przez PRL roszczeń „w związku z mieniem spadkowym, położonym w Austrii, a należącym do obywateli polskich, którzy w okresie II wojny światowej zmarli albo zaginęli i później zostali uznani za zmarłych”. W internetowym zbiorze umów międzynarodowych polskiego MSZ brak publikacji wymiany listów.

Inny przykład to Umowa z 25 czerwca 1949 r. między Polską a Konfederacją Szwajcarską dotycząca odszkodowania interesów szwajcarskich w Polsce (uzupełniona poufnymi protokołami) [Accordentre la République de Pologne et la Confédération suisse concernant l'indemnisation des intérêtssuisses en Pologne] – zob. *Ustalenia Międzyresortowej Komisji ds. wyjaśnienia okoliczności i funkcjonowania porozumień polsko-szwajcarskich z 1949 r., „Sprawy Międzynarodowe”, 1996, nr 3-4, s. 129-139*. W internetowym zbiorze umów międzynarodowych polskiego MSZ brak publikacji poufnych protokołów do tej Umowy, dotyczących przejęcia przez władze PRL mienia zaginionych (zamordowanych) podczas wojny obywateli polskich (dostępne w zbiorze szwajcarskim – <https://dodis.ch/8319>)

⁵³ Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ vom 2. August 2000, in Kraft getreten am 12. August 2000 (Bundesgesetzblatt: BGBl. 2000 I 1263), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. September 2008, in Kraft getreten am 9. September 2008 (BGBl. I 1797): „In Anerkennung, dass: (...) das begangene Unrecht und das damit zugefügte menschliche Leid auch durch finanzielle Leistungen nicht wiedergutmacht

gruncie rzeczy o to szedł przez lata spór Polski (oraz niektórych innych państw) z Niemcami.

Życie dowiodło, iż argumenty strony polskiej nie były w tym względzie całkiem bezpodstawne. Jeżeli bowiem wszystko było kompletnie i sprawiedliwie uregulowane, to skąd 11 dwustronnych umów odszkodowawczych za prześladowania narodowo-socjalistyczne zawartych przez RFN na przełomie lat 1950/1960 z państwami zachodniej Europy? Na tym tle nie przekonuje niemiecki argument, że Polska winna wypłacić świadczenia z uzyskanych reparacji, ponieważ wspomniane inne państwa też uzyskały reparacje (lub się ich w pewnym stopniu zrzekły), a jednak w umowach dwustronnych z RFN mowa jest o odszkodowaniach (nie świadczeniach humanitarnych lub ex gratia) dla ofiar.

W Umowie między USA i RFN z 1995 r.⁵⁴ nie mówi się o humanitarnym goście rządu RFN, lecz wprost o przyznaniu odszkodowania (compensation) dla niektórych ofiar prześladowań nazistowskich. Przyjmując konsekwentnie oficjalne stanowisko RFN, przedmiot tej umowy jest częścią reparacji i wymaga międzynarodowoprawnej regulacji między państwami. Umowa międzypaństwowa została zawarta między RFN i USA, jeśli jednak Traktat „2+4” miał - w opinii RFN - zamknąć kwestie wszelkich roszczeń (w tym indywidualnych odszkodowań) pod adresem Niemiec, to zawarcie umowy w 1995 r. było sprzeczne z główną tezą niemiecką.

werden können, das Gesetz für diejenigen, die als Opfer des nationalsozialistischen Regimes ihr Leben verloren haben oder inzwischen verstorben sind, zu spät kommt, bekennt sich der Deutsche Bundestag zur politischen und moralischen Verantwortung für die Opfer des Nationalsozialismus“ (Präambel).

⁵⁴ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Federal Republic of Germany Concerning Final Benefits to Certain United States Nationals Who Were Victims of National Socialist Measures of Persecution, September 19, 1995.

Sprzeczność tę rozwiązać można tylko w ten sposób, że oddzieli się odszkodowania z tytułu narodowosocjalistycznych prześladowań (tzw. Wiedergutmachung) od sprawy reparacji⁵⁵. Potwierdza to art. 4 Umowy RFN-USA z 1995 r., który jako warunek wypłaty odszkodowania przewiduje zrzeczenie się przez ofiarę prześladowań wszelkich roszczeń wobec RFN oraz niemieckich osób fizycznych i prawnych (takiego warunku nie ma jednak w Umowie polsko-niemieckiej z 1991 r.), czyli zakłada się, że takie roszczenia istniały po 1990 r.⁵⁶ Również w niemieckiej ustawie z 2000 r., uchwalonej w kontekście wielostronnych negocjacji i powołującej do życia federalną fundację „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft”, mowa jest wyraźnie o zrzeczeniu się roszczeń wobec państwa niemieckiego i podmiotów prywatnych po otrzymaniu na podstawie tej ustawy świadczeń za narodowosocjalistyczne prześladowania⁵⁷.

⁵⁵ W tym sensie Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (przypis 41): część IV poświęcona odszkodowaniom (*Entschädigung, compensation*) za prześladowania narodowosocjalistyczne, natomiast część VI poświęcona problematyce reparacji wojennych (*Reparationen, Reparation*).

⁵⁶ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Federal Republic of Germany Concerning Final Benefits to Certain United States Nationals Who Were Victims of National Socialist Measures of Persecution, September 19, 1995: “Article 4 (3). A United States national shall benefit from a payment under this Agreement only if that national executes a waiver of all compensation claims within the meaning of Article 1 against the Federal Republic of Germany and against its nationals (including natural and juridical persons)”.

⁵⁷ Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ vom 2. August 2000: „§ 16 (1) Leistungen aus Mitteln der öffentlichen Hand einschließlich der Sozialversicherung sowie deutscher Unternehmen für erlittenes nationalsozialistisches Unrecht im Sinne von § 11 können nur nach diesem Gesetz beantragt werden. Etwaige weitergehende Ansprüche im Zusammenhang mit nationalsozialistischem Unrecht sind ausgeschlossen. (...) (2) Jeder Leistungsberechtigte gibt im Antragsverfahren eine Erklärung ab, dass er vorbehaltlich der Sätze 3 bis 5 mit Erhalt einer Leistung nach diesem Gesetz auf jede darüber hinausgehende Geltendmachung von Forderungen gegen die öffentliche Hand für Zwangsarbeit und für Vermögensschäden, auf alle Ansprüche gegen deutsche Unternehmen im Zusammenhang mit nationalsozialistischem Unrecht sowie auf gegen die Republik Österreich oder österreichische Unternehmen gerichtete Ansprüche wegen Zwangsarbeit unwiderruflich verzichtet”.

Niemcy miały zatem świadomość, iż pewne kwestie nie zostały doprowadzone do końca, przy czym wypłacały pewne świadczenia w większości przypadków pod zewnętrznym przymusem, co osłabiało ich wiarygodność. Płyńie z tego jedna lekcja na przyszłość, by rozliczania wojny nie odkładać na lata, a tak się niestety stało w wyniku powojennego podziału świata⁵⁸.

Mimo że regulację pokojową z Niemcami zapowiadano w niektórych powojennych umowach, to podczas rokowań nad Traktatem „2+4” nie chciano otwierać dyskusji na ten temat i przeciągnąć procesu zjednoczenia Niemiec i Europy. RFN przez wiele lat dążyła oficjalnie do zawarcia takiej regulacji, jednak podczas rokowań nad Traktatem „2+4” RFN pragnęła za wszelką cenę uniknąć sytuacji, w której nosiłby on nazwę traktatu pokoju lub regulacji pokojowej. Tym samym RFN pragnęła wyeliminować z negocjacji kwestie finansowe wynikające z wojny⁵⁹.

Ten stan rzeczy można różnie oceniać, mając jednak świadomość, że rozpoczęcie rokowań reparacyjnych 45 lat po wojnie było zadaniem prawie niewykonalnym, przy czym z pewnością prowadziłyby do niewiadomych skutków w procesie politycznym jednoczenia Niemiec i Europy. Tak więc – za zgodą mocarstw – sprawa reparacji nie stała się przedmiotem rokowań nad Traktatem „2+4”. Traktat pominął tę kwestię milczeniem, przy czym strony uzgodniły, że stanowi on ostateczną regulację w odniesieniu do Niemiec w związku z wojną i jej skutkami. Według niektórych opinii, zrzeczenia się reparacji nie można

⁵⁸ R. Dolzer, *The Settlement* (przypis 36), s. 340-341 stwierdza nie bez racji: “A specific, central aspect of peacemaking concerns the nexus between the amount of reparations, their domestic distribution in the recipient country, and the timing of payment by the defeated state. (...) Moreover, (...) any significant delay of reparations-related elements will necessarily stand in the way of an early normalization of the political atmosphere and of reconciliation. (...) Thus the central lesson from the long-belated end of the World War II peacemaking process is that governments must more effectively, promptly and carefully incorporate the legitimate concerns of groups and individuals particularly affected by a war into the inter-governmental process of making peace”.

⁵⁹ *Dokumente zur Deutschlandpolitik* (przypis 27), s. 956.

domniemywać, gdyż powinno być ono wyraźne. Jednak Traktat „2+4” nie powstał w próżni i nikt go nie kwestionował. Można zatem dopuścić konstrukcję zrzeczenia, która nie zaistniała w pustce, lecz w kontekście traktatu, który mógł tę kwestię uregulować. Różnego rodzaju zaległości na tym tle regulowano później w drodze umów dwustronnych z Niemcami.

3.5. W 1972 r. Polska otrzymała (ex gratia) 100 mln marek od rządu RFN na rzecz ofiar pseudomedycznych eksperymentów. Podział tej kwoty między ofiary stał się przedmiotem manipulacji ze strony rządu PRL, ze stratą dla żyjących jeszcze ofiar.

Trzeba było czekać do początku lat dziewięćdziesiątych, by ofiary prześladowań otrzymały od rządu RFN symboliczne świadczenia⁶⁰. Na podstawie polsko-niemieckiej umowy z 1991 r. (wymiana not Żabiński-Kastrup) rząd RFN „kierując się względami humanitarnymi” przekazał 500 mln DM na rzecz „Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie”. Zgodnie z tą Umową, celem Fundacji jest „udzielanie pomocy ofiarom prześladowania nazistowskiego”, zaś środki Fundacji „przeznaczone zostaną wyłącznie dla szczególnie poszkodowanych ofiar prześladowań nazistowskich” uwzględniając „kryteria ciężkich szkód na zdrowiu i obecnie trudnej sytuacji materialnej”. Jednocześnie rząd polski stwierdził, że „uważa sprawy, będące przedmiotem niniejszego porozumienia, za ostatecznie uregulowane”

⁶⁰ Umowa między PRL a RFN o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym oraz Porozumienie między Rządem PRL a Rządem RFN o uregulowaniu wzajemnego rozliczenia w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego (obie z 9 października 1975 r.) nie były częścią reparacji, chociaż dotyczyły rozliczeń również za okres drugiej wojny światowej. RFN nie widziała przeszkód, by podpisać ją przed zawarciem regulacji pokojowej z Niemcami. W umowach tych nastąpiło rozliczenie (zbilansowanie) między instytucjami ubezpieczeniowymi Polski i RFN z tytułu wcześniejszych (w tym z okresu przedwojennego i wojennego) roszczeń w dziedzinie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego, zrealizowanych przez te instytucje. Strona Polska otrzymała w rozliczeniu kwotę 1,3 mld marek, której nie można w żadnym razie traktować jako części reparacji, a jedynie jako rozliczenie wzajemnych należności między wspomnianymi instytucjami. Wysokość rozliczenia była korzystna dla RFN, ponieważ władze PRL za wszelką cenę potrzebowały dewiz wymieniających. Władze PRL nie przeprowadziły zaległych rozliczeń dotyczących obszaru ówczesnej NRD. Szerzej J. Barcz, *Sukcesja* (przypis 13), t. I, s. 295-336.

i że „nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim”⁶¹. Tego rodzaju klauzula znajduje się również w umowach dwustronnych, zawartych przez RFN w latach 1960-tych z państwami zachodnimi.

Z pierwszym fragmentem łączy się pytanie, co oznacza ogólna formuła „sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia”? Przedmiotem porozumienia jest wniesienie przez RFN jednorazowego wkładu na rzecz Fundacji, świadczącej pomoc dla szczególnie poszkodowanych polskich ofiar prześladowań nazistowskich, które poniosły ciężkie szkody na zdrowiu i znajdują się obecnie w trudnej sytuacji materialnej. W Umowie tej nie wspomina się o reparacjach albo odszkodowaniu, a jedynie o pomocy w formie gestu humanitarnego i to dla ograniczonej grupy ofiar.

Drugi fragment odnosi się w gruncie rzeczy do tzw. opieki dyplomatycznej i oznacza, iż rząd polski nie będzie, w imieniu swych obywateli, dochodził w płaszczyźnie międzynarodowoprawnej od państwa niemieckiego roszczeń wynikających z naruszenia prawa międzynarodowego, co następuje w rezultacie zobowiązania się rządu RFN do wypłaty określonej sumy ryczałtowej.

W Umowie stwierdza się ponadto: „oba Rządy zgodne są co do tego, że nie powinno to [<to> odnosi się do zrzeczenia się przez rząd polski dochodzenia w imieniu swych obywateli roszczeń z tytułu narodowosocjalistycznych prześladowań, JK] oznaczać ograniczenia praw obywateli obu państw”. Wynikałoby stąd, że roszczenia obywateli polskich pozostały nienaruszone również po zawarciu Traktatu „2+4”, w przeciwnym bowiem razie formuła o nieograniczaniu praw obywateli nie miałaby sensu, a nie ma podstaw do domniemania, iż strony zamieściły w porozumieniu

⁶¹ Porozumienie w formie wymiany not w sprawie wpłaty ze strony Rządu RFN wkładu 500 mln DM na konto „Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie”, 16 października 1991 r. (wymiana not Żabiński-Kastrup)

bezprzedmiotowe fragmenty. Inną sprawą pozostaje jak można było tych indywidualnych roszczeń dochodzić.

Końcową fazę stanowiły rokowania wielostronne z Niemcami (z udziałem Polski) w latach 1998–2000, zakończone podpisaniem w Berlinie politycznego porozumienia z 17 lipca 2000 r., na mocy którego RFN dokonała dodatkowych wypłat na sumę 10 mld DM, w tym 1,8 mld DM dla „Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie”⁶². Wypłaty tych świadczeń zostały zamknięte w 2007 r.

3.6. Inną płaszczyznę rozliczania roszczeń wojennych stanowi prawo krajowe. Z jednej strony wchodzi tu w grę roszczenia obywateli pod adresem własnego państwa, z drugiej zaś – pod adresem państwa obcego. Roszczenia te są możliwe, jeśli dopuszcza je prawo krajowe danego państwa.

W Umowie przejściowej z 1954 r. (o uregulowaniu niektórych spraw wynikających z wojny i okupacji) część IV poświęcono odszkodowaniom (Entschädigung, compensation) za narodowo-socjalistyczne prześladowania, natomiast problematyce reparacji wojennych poświęcono część VI (Reparationen, Reparation), czyli nie traktowano tych kwestii jako identycznych. Umowa ta była elementem sprawczym dla rozwoju w RFN specyficznego ustawodawstwa odszkodowawczego, w oparciu o konstrukcję roszczeń indywidualnych (Wiedergutmachung).

Umowa przejściowa (część IV, art. 1) zobowiązywała ówczesną RFN do wypłaty „odpowiednich” (angemessene) odszkodowań dla ofiar indywidualnych (przy czym ograniczała krąg tych ofiar) i do restytucji zagrabionego mienia. Kwestii tych nie odkładano do przyszłej regulacji pokojowej, jak to czyniono z reparacjami. Wiedergutmachung jest zatem specyficznym – i związanym z drugą wojną światową – rodzajem naprawienia szkód, wynikających ze zbrodni na ludności cywilnej. Pojęcie to różni się od reparacji, ponieważ sytuje (nawet

⁶² Szerzej zob. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz (przypis 34).

jeśli w ograniczonym zakresie) roszczenia indywidualne na gruncie prawa krajowego. Ustawodawstwo zachodnioniemieckie dotyczyło głównie prześladowań na tle rasowym, przede wszystkim ofiar żydowskich. W praktyce eliminowało ono w znacznym stopniu cudzoziemców, zwłaszcza z państw, z którymi RFN nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych (czyli też z krajów Europy Środkowej i Wschodniej).

Sprawa wypłat za prześladowania nazistowskie stała się w RFN przedmiotem manipulacji, w których argumenty prawne wykorzystywano głównie po to, by wypłacać świadczenia dla ofiar na Zachodzie, nie płacąc na Wschód, gdzie żyła największa liczba ofiar pracy niewolniczej.

Gospodarka niemiecka obarczała całą winą państwo, które spowodowało i prowadziło wojnę. Z kolei rządy zachodnioniemieckie powoływały się w kwestii wypłat za prześladowania nazistowskie, w tym za pracę niewolniczą w okresie II wojny światowej, na następujące - nie zawsze spójne - argumenty⁶³:

- osoby poszkodowane nie mogą dochodzić samodzielnie swych roszczeń wobec państwa niemieckiego i niemieckich osób prawnych, gdyż zgodnie z prawem międzynarodowym roszczeń tych można dochodzić jedynie w płaszczyźnie międzypaństwowej jako żądań reparacyjnych, co wymaga umowy między określonymi państwami,
- sprawa reparacji wojennych odłożona jest do momentu regulacji pokojowej z Niemcami,
- niektóre państwa (np. ZSRR i Polska) zrzekły się w 1953 r. reparacji w odniesieniu do Niemiec,

⁶³ Zob. np. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Umfassender Bericht über bisherige Wiedergutmachungsleistungen deutscher Unternehmen, BT-Drs. 13/4787 vom 3. Juni 1996.

- reparacje muszą pozostawać w odpowiednim związku czasowym z zakończeniem stanu wojny. Pięćdziesiąt lat po wojnie, ponad 40 lat po zakończeniu stanu wojny z Niemcami, po dziesięcioleciach pokojowej i owocnej współpracy RFN z innymi państwami, a także wcześniejsze świadczenia Niemiec związane z wojną prowadzą uzasadniając wniosek że „sprawa reparacji straciła swe znaczenie”,
- trudno jest ustalić, które przedsiębiorstwa niemieckie (lub ich następcy prawni) zatrudniały pracowników niewolniczych, a nowe wypłaty dla ofiar mogłyby doprowadzić do perturbacji na niemieckim rynku pracy.

Pozwy odszkodowawcze przed sądami zachodnioniemieckimi przeciwko RFN lub przemysłowi niemieckiemu były konsekwentnie oddalane ze względu na odłożenie sprawy roszczeń wynikających z wojny do czasu tzw. regulacji pokojowej, na wcześniejsze skorzystanie przez powodów z wypłat dokonanych przez RFN, na przedawnienie roszczeń albo na brak odpowiedniej podstawy prawnej (ustawodawstwo odszkodowawcze wyłącza inne podstawy prawne dochodzenia roszczeń, zwłaszcza kodeks cywilny).

W konsekwencji z większością ofiar z innych państw RFN dokonała rozliczenia poza swym specjalnym ustawodawstwem odszkodowawczym: na przełomie lat 50. i 60. państwa zachodnie wymogły na rządzie w Bonn zawarcie umów dwustronnych, dotyczących odszkodowania dla swoich obywateli z tytułu narodowo-socjalistycznych prześladowań. Na kraje Europy Środkowej i Wschodniej przyszła kolej dopiero po zjednoczeniu Niemiec. Wiele ofiar nie dożyło tej chwili.

4. Wysiedlenia ludności i ich skutki prawne

Stanowisko RFN, że powojenne wysiedlenia ludności niemieckiej i jej wywłaszczenie z majątku naruszały prawo międzynarodowe

przetrwało w pewnym stopniu fazę zjednoczenia i nowych traktatów z Polską. Skuteczność tego stanowiska pozostała jednak ograniczona.

4.1. Jest zgoda co do tego, że wysiedlenia były tragedią wielu ludzi, jest również świadomość konkretnych zbrodni, do których dochodziło w trakcie wysiedleń ludności niemieckiej, nie ma natomiast przekonania, że zbrodnią i bezprawiem była decyzja mocarstw o zmianie granic i o wysiedleniu. Tragedia ta spowodowana była przez Niemcy i w kontekście roku 1945 należy ją rozumieć jako sytuację bez (dobrego) wyjścia zarówno dla Niemiec, jak dla innych państw.

W połączeniu z ogromem niemieckich zbrodni wojennych zarówno przedwojenna polityka Rzeszy wobec mniejszości niemieckiej w innych państwach, jak i problem lojalności tej mniejszości wobec państw macierzystych, prowadził w 1945 r. do wniosku, iż konieczne jest zlikwidowanie zarzewia dalszych konfliktów⁶⁴. Zauważmy też, iż zło i demoralizacja wywołane wojennymi działaniami Niemiec nie mogły pozostać bez wpływu na reakcje polityków i ludności wobec pokonanych Niemiec i Niemców. Tego aspektu nie sposób pominąć i ograniczać się tylko do analizy prawnej (podejście przeważające po stronie niemieckiej, która ma skłonność do jurydyzowania zjawisk społecznych)⁶⁵.

Koncepcja tzw. *Recht auf die Heimat*, popularna w RFN, nie miała w 1945 r. żadnej treści prawnej. Wspomnieliśmy też wyżej, że prawo narodów do samostanowienia (przy wszystkich niejasnościach tego pojęcia) nie miało zastosowania do pokonanych Niemiec ze względu na ich międzynarodowoprawną odpowiedzialność za wojnę.

Polscy biskupi w 1965 r., a później ministrowie spraw zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski w 1990 r. i Władysław

⁶⁴ Odnotujmy przy okazji, iż przesiedlenia ludności niemieckiej rozpoczęły się już w 1939 r. na podstawie tajnego protokołu do sowiecko-niemieckiej Umowy o granicy i przyjaźni z 28 września 1939 r.

⁶⁵ Zob. szerzej T. Snyder, *Bloodlands. Europe between Hitler and Stalin*, New York 2010; A. Applebaum, *The Worst of the Madness*, "The New York Review of Books", November 11, 2010.

Bartoszewski w 1995 r.⁶⁶, nie przepraszał za akt bezprawia, lecz wyrażał żal i współczucie z powodu losu i cierpień wysiedlonych. Stanowiska polskie i niemieckie różnią się co do oceny legalności wysiedleń ludności niemieckiej i pozbawienia jej majątku. Otóż wysiedlenia ludności były jednym z legalnych instrumentów znanych polityce XX w. W roku 1945 nie były one zakazane przez prawo międzynarodowe. Dziś niektórzy komentatorzy uznają je za prawnie niedopuszczalne i temu zakazowi nadają charakter normy iuris cogentis. Nie był to z pewnością stan prawny roku 1945.

W kontekście wysiedleń operuje się często pojęciem winy. Tymczasem nie chodzi tylko o winę, a zwłaszcza o winę zbiorową. Winę w znaczeniu prawnym i moralnym należy indywidualizować, w przypadku konsekwencji drugiej wojny mamy natomiast do czynienia z polityczną i prawną odpowiedzialnością Niemiec i Niemców⁶⁷.

Rozpoczęcie wojny przez Niemcy było wydarzeniem o skutkach nieodwracalnych – również dla Niemiec i dla Niemców⁶⁸. Zaczęło się w

⁶⁶ Zob. cytaty J. Kranz, K. Bachmann (red.), *Przeprosić za wypędzenie? O wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej*, Kraków 1997, s. 27-30 (wersja niemiecka: *Verlorene Heimat. Die Vertreibungsdebatte in Polen*, Bonn 1998). Zob. też stanowiska i oświadczenia episkopatów Polski i RFN, ibidem, s. 19-22, a także *Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen östlichen Nachbarn, Eine evangelische Denkschrift*, Verlag des Amtsblattes der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover, 1965 oraz *Das Bensberger Memorandum* (März 1968).

⁶⁷ K. Jaspers, *Problem winy*, „Gazeta Wyborcza”, 30–31 sierpnia 2003 r. /K. Jaspers, *Die Schuldfrage*, Heidelberg, Zürich 1946./Zob. też G. Schwan, *Politik und Schuld. Die zerstörerische Macht des Schweigens*, Frankfurt am Main 1997; J. Błoński, *Biedni Polacy patrzą na getto*, Kraków 1994 (pierwotna wersja – „Tygodnik Powszechny”, 1987, nr 2); H. Arendt, J. Kohn, *Responsibility and Judgment*, New York 2005. Zob. też A. Wolff-Powęska, *Wielki dar przebaczenia*, „Gazeta Wyborcza”, 12-13 listopada 2005: „[P]rzebaczenie musi poprzedzić dojrzała refleksja, uświadomienie sobie własnej winy i świadomość, że bez przebaczenia nie ma szansy na zmianę. (...) Przebaczenie skierowane jest w przeszłość. Oznacza pracę nad pamięcią, która nie jest zapomnieniem, lecz swoistą terapią - uwolnieniem się od obsesji, wrogości i chęci rewanżu. Wybaczenie, jak mówi Paul Ricoeur, ma wartość leczniczą – ‘niszczy dług’. Pojednanie natomiast zwrócone jest w przyszłość. Stanowi wyraz odpowiedzialności za pokojowe współżycie następnych pokoleń. Jest odejściem od koncentracji uwagi na sobie i skierowaniem się ku dobru ogółu”.

roku 1939, a nie w 1945 (z prologiem od 1933 r.) i oznaczało początek końca pewnej epoki - świat przedwojenny odszedł bezpowrotnie. Zmiany granic lub wysiedlenia nie były karą za winy, nie wyrażały alianckiego odwetu, lecz dotyczyły odpowiedzialności państwa za wywołaną wojnę. Nie wydawało się wówczas, by dla zmiany granic i wysiedleń istniała alternatywa. Kategoria odpowiedzialności prawnej państwa nie zna podziału na winnych i niewinnych (indywidualizowana wina jest kategorią prawa karnego).

Od strony politycznej naród dzieli losy swego państwa, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Jaka była wina Polaków, a także i Rosjan, w czasach zbrodniczego systemu komunistycznego? Mimo to ponosili oni i ponoszą konsekwencje tego ustroju. Po przegranej wojnie cierpi też ludność agresora, którego kraj jest zniszczony i płaci reparacje, na co pracują zarówno winni, jak i niewinni. Nie trzeba brać osobiście udziału w zbrodniach, by ponosić historyczną lub polityczną współodpowiedzialność za te zdarzenia.

Polityczna odpowiedzialność wynikała też z polityki niemieckiej i swoistego klimatu w Niemczech, np. antysemityzmu lub antyslawizmu, które kształtowały się od XIX w.⁶⁸ Podczas wojny akceptowano zagładę Żydów, zagłodzenie na śmierć milionów jeńców

⁶⁸ Ansprache des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker am 8. Mai 1985 im Plenarsaal des Deutschen Bundestages zum 40. Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkrieges: „[W]ir dürfen nicht im Ende des Krieges die Ursache für Flucht, Vertreibung und Unfreiheit sehen. Sie liegt vielmehr in seinem Anfang und im Beginn jener Gewaltherrschaft, die zum Krieg führte. Wir dürfen den 8. Mai 1945 nicht vom 30. Januar 1933 trennen“.

Deutsch-Tschechische Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftige Entwicklung vom 21. Januar 1997: „Die deutsche Seite ist sich auch bewußt, daß die nationalsozialistische Gewaltpolitik gegenüber dem tschechischen Volk dazu beigetragen hat, den Boden für Flucht, Vertreibung und zwangsweise Aussiedlung nach Kriegsende zu bereiten“.

⁶⁹ Zob. przemówienie kanclerza Schrödera z 25 stycznia 2005 r. (Berlin) z okazji 60. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau: „Zło ideologii narodowego socjalizmu nie wzięło się znikąd. Brutalizacja myślenia oraz brak hamulców moralnych miały swe źródło w przeszłości. Nade wszystko jednak ideologia narodowego socjalizmu stworzona została przez ludzi i przez nich zrealizowana” [Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder ausAnlass des 60. Jahrestages der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz, am 25. Januar 2005].

wojennych (zwłaszcza sowieckich), pracę niewolniczą milionów ludzi w warunkach deportacji, pozbawianie ludności wielu okupowanych krajów dostępu do szkół lub wymazywanie Polski z grona narodów kulturalnych. Na obszarach okupowanych działały nie tylko oddziały wojskowe, lecz również pokaźnych rozmiarów cywilna administracja niemiecka. Zatrważające jest poparcie udzielone polityce narodowosocjalistycznych Niemiec przez sfery intelektualne oraz znikomy opór przeciwko reżimowi Hitlera⁷⁰.

Różnice poglądów między wieloma Polakami a Niemcami odnoszą się też do pojęcia ofiary. Z polskiej perspektywy ofiary nie są sobie pod każdym względem równe, spoglądamy na nie bowiem pod kątem przyczyny krzywd, winy (w indywidualnym wymiarze) lub odpowiedzialności (w wymiarze grupowym). Zarówno w kontekście winy, jak i odpowiedzialności sprawcy bywają często ofiarami własnych działań. Spór dotyczy zrównania ofiar w kontekście zróżnicowanych okoliczności: wy cierpieliście w wyniku wywołanej przez nas wojny i okupacji, my w wyniku waszych bombardowań i wysiedleń; cierpiały dzieci Holokaustu, podobnie jak dzieci wysiedlanych Niemców; czystka etniczna na Śląsku i czystka etniczna w Jugosławii. Inny wariant myślowy to: my dokonaliśmy bezprawia, wy również. Dla takiego stanowiska brak w Polsce akceptacji, ponieważ mamy tu do czynienia z pomieszaniem przyczyn i skutków⁷¹. Trzeba bowiem – jak premier Mazowiecki – postawić pytanie, czy wysiedlenia były przyczyną wojny (jak w Kosowie), czy też jej skutkiem.

⁷⁰ L. Hirszfeld, *Historia jednego życia*, Warszawa 2000, s. 523: „Może ci uczeni mordować i grabić naszej kultury nie chcieli. Może grzeszyli tylko płytkością, pychą i samochwalstwem. Ale, na Boga, dlaczego nie odżegnali się od zbrodni, póki jeszcze głos sumienia mógł brzmieć jak krzyk protestu? Czemuż dopuścili do tego klimatu pogardy i nienawiści, tego samouwielbienia własnego narodu? Po porażce będzie za późno na wyraz skruchy. Ludzkość (...) was - na szczytach - obejmie swą karzącą pogardą”.

⁷¹ W wywiadzie prasowym arcybiskup Józef Życiński stwierdził m.in.: „Świadomy swego dramatu Kain nie wpadł na pomysł, by domagać się odszkodowania materialnego za szkody, jakie ostatecznie poniósł w wyniku śmierci Abela...”, „Tygodnik Powszechny”, 4 kwietnia 2004 r.

4.2. Kolejna kwestia dotyczy konfiskaty mienia niemieckiego w Polsce, w tym mienia wysiedlonej ludności. Zgodnie z obowiązującą do dziś normą mienie publiczne na terytorium przejętym przez inne państwo przechodzi na jego własność. Tu nie ma sporu. Kwestia komplikuje się jednak gdy idzie o mienie prywatne, ponieważ zmiany terytorialne nie wywołują normalnie zmian prywatnych stosunków własnościowych. Uwzględniając jednak fakt, iż cztery mocarstwa zdecydowały o zmianie granicy i o wysiedleniu ludności niemieckiej, trudno zakładać, iż własność wysiedlonych miałaby pozostać nienaruszona. Po drugie, mocarstwa zdecydowały wyraźnie o konfiskacie zagranicznego mienia niemieckiego - publicznego i prywatnego⁷². Ta decyzja wiązała się z zagadnieniem reparacji, o których miała szczegółowo rozstrzygnąć przyszła regulacja pokojowa. RFN podnosiła w tym kontekście, iż mienie na terytoriach przyznanych Polsce w Poczdamie nie było mieniem położonym za granicą, ponieważ w Poczdamie nie dokonano ostatecznej zmiany granic Niemiec.

Z niemieckich pozycji prawnych wynikało paradoksalnie, że z jednej strony uzyskane przez Polskę w Poczdamie terytoria miałyby być częścią reparacji, z których Polska winna zaspokajać swe wynikające z wojny roszczenia (w tym roszczenia ofiar narodowosocjalistycznych prześladowań), z drugiej zaś, Polska miała dysponować tymi terytoriami i znajdującym się na nich majątkiem w sposób prowizoryczny, uwzględniając (rzekome) naruszenie prawa międzynarodowego oraz przyszłą decyzję mocarstw w sprawie zjednoczenia i granic Niemiec.

Konsekwencją stanowiska RFN była niemiecka teza o tzw. otwartości kwestii majątkowych. Nieprzewidywalne w tym względzie różnice znalazły swój wyraz między innymi w punkcie 5. listów

⁷² The Allied Control Council. Law N° 5, 30 October 1945: „Whereas the Control Council is determined to assume control of all German assets abroad and to divest the said assets of their German ownership” (Preamble).

wymienionych przez ministrów spraw zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego i Hansa-Dietricha Genschera, przy okazji podpisania Traktatu z 17 czerwca 1991 r. („Niniejszy Traktat nie zajmuje się sprawami obywatelstwa oraz sprawami majątkowymi”). Kompromis polegał na niewłączeniu (mimo takiego postulatu ze strony RFN) treści listu do samego Traktatu, a tym samym stwierdzeniu rozbieżności stanowisk (podobne sformułowanie znajduje się w listach wymienionych przy Traktacie czesko-niemieckim z 1992 r. oraz czesko-niemieckiej deklaracji z 1997 r.). Nie sposób jednak uznać tego zapisu za ułatwienie dochodzenia roszczeń majątkowych przez niemieckich wysiedleńców. Dla polityki polskiej od dawna było jasne, że roszczenia zjednoczonych Niemiec wobec Polski lub ich ewentualna opieka dyplomatyczna na tle pretensji obywateli niemieckich wobec Polski pozbawione są podstaw prawnych. Punkt 5 wymiany listów stanowił zatem wyraz odmienności poglądów obu stron.

W ocenie RFN, wraz z Traktatem „2+4” zamknięty został ostatecznie rozdział reparacji od Niemiec, natomiast roszczenia obywateli niemieckich wobec przeciwników z czasu wojny pozostać miały w pewnym (niejasnym) zakresie dalej otwarte. Odwagi politycznej starczało jednak na reprezentowanie takiego poglądu tylko wobec Czech i Polski z pominięciem wielkich mocarstw, a zwłaszcza ZSRR/Rosji.

W związku ze skargami konstytucyjnymi na tle ratyfikacji polsko-niemieckich traktatów z 14 listopada 1990 r. i 17 czerwca 1991 r., Federalny Trybunał Konstytucyjny wyraził w latach 1992–1993 pogląd⁷³, że kwestie majątkowe nie stanowią przedmiotu regulacji traktatowej czyli że – używając języka z listu ministrów – sprawami tymi Traktaty te się nie zajmują. Trybunał wyrażał się w sposób zawyły, jednak zakładał, iż indywidualne roszczenia majątkowe obywateli niemieckich mogą potencjalnie istnieć. Podkreślał przy tym, podobnie

⁷³ Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 5. Juni 1992 (2 BvR 1613/91), (w:) *Problem reparacji* (przypis 1), t. II, s. 540–546, a także Beschluß vom 8. September 1993 (2. Senat 3. Kammer, 2 BvR 2121/92 u. a.).

jak rządy niemieckie, że dochodzenie tych roszczeń jest (chwilowo?) nieaktualne ze względu na stanowisko Polski.

Stanowisko oficjalne było przez wiele lat dobrym pretekstem dla różnych inicjatyw Związku Wypędzonych (*Bund der Vertriebenen*) oraz Powiernictwa Pruskiego (*Die Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a. A.*). Jednocześnie jednak rządy niemieckie oświadczały, iż uznają skutki prawne tych bezprawnych rzekomo działań, chociaż od czasu od czasu obiecywały, iż będą nadal reprezentować uprawnione interesy niemieckich wysiedlonych. Te uprawnione interesy i oczekiwania nie były oficjalnie precyzowane, lecz władze RFN instrumentalizowały je dla celów polityki wewnętrznej kosztem stosunków z Polską⁷⁴.

W 1996 r. minister spraw zagranicznych RFN, Klaus Kinkel, oświadczył publicznie, że decyzje poczdamskie dotyczące wysiedlenia ludności niemieckiej były bezprawne. Otrzymał na to formalną odpowiedź rządów USA i Wielkiej Brytanii, że decyzje te zgodne były z obowiązującym prawem międzynarodowym („weresoundlybased in international law”), natomiast wysiedlenie ludności niemieckiej konieczne⁷⁵. W 1998 r. pogląd Kinkela potwierdził Bundestag - większością głosów koalicji CDU/CSU–FDP, przy wstrzymaniu się od głosu frakcji SPD⁷⁶. Również kolejny, socjaldemokratyczny rząd wypowiedział się początkowo w tym duchu⁷⁷.

⁷⁴ Por. Niektóre rezolucje Bundestagu - Deutscher Bundestag. Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn (Drucksache 13/10845 vom 27.05.1998); Deutscher Bundestag. 60 Jahre Charta der deutschen Heimatvertriebenen – Aussöhnung vollenden (Drucksache 17/4193 vom 15. 12. 2010). Głosy krytyczne – „Frankfurter Rundschau”, 14.02.2011.

⁷⁵ Oświadczenia ambasad USA i Wielkiej Brytanii w Pradze z 14 lutego oraz Francji z 16 lutego 1996 r., tekst: „Die Friedens-Warte”, 1997, nr 72, s. 107–108. Zob. wyjaśnienia ministra Kinkela: *Interview des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel; mit den Stuttgarter Nachrichten am 19. Februar 1996*. Das Auswärtige Amt. Mitteilung für die Presse, nr 1026/96 z 19 lutego 1996 r.

⁷⁶ Deutscher Bundestag: Drucksache 13/10845 v. 27.5.1998, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. - „Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke

Utrzymując świadomie fikcję, RFN nie wspierała jednak roszczeń swych obywateli wobec Polski, powołując się zresztą na przysługujące rządowi uznanie administracyjne (może popierać, ale prawnie nie musi). Wyrażano w tym kontekście obawę, iż wyrażne zamknięcie tej kwestii przez rząd mogłoby doprowadzić do procesów, które mieliby wytoczyć państwu niemieckiemu poszkodowani majątkowo obywatele. Zauważmy jednak, iż warszawska deklaracja kanclerza Schrödera z 1 sierpnia 2004 r. nie zaowocowała skargami konstytucyjnymi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

4.3. Publiczne oświadczenie kanclerza Schrödera z 1 sierpnia 2004 r. zamyka rozdział rzekomej otwartości problemu niemieckich roszczeń majątkowych między Polską a Niemcami. Polska przyjęła bez zastrzeżeń sformułowanie kanclerza, że „związane z drugą wojną światową kwestie majątkowe nie są dla obu rządów tematem w stosunkach polsko-niemieckich”⁷⁸. Należy zatem uznać, iż obie strony (ówczesny rząd polski nie kwestionował tej formuły) nie mają wobec siebie roszczeń na płaszczyźnie międzynarodowoprawnej w związku z

zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn”, Plenarprotokoll 13/239 v. 29.5.1998; odpowiedź Sejmu – 3 lipca 1998, tekst (w:) „Monitor Polski”, 1998, nr 23.

⁷⁷ W odpowiedzi na zapytanie poselskie rząd federalny udzielił w 2002 r. następujących wyjaśnień: „Rząd federalny, podobnie jak poprzednie rządy, nie zrzekł się indywidualnych roszczeń Niemców. Dla dochodzenia indywidualnych roszczeń przez zainteresowanych istnieją możliwości prawne we właściwych krajach albo przed instytucjami międzynarodowymi. Rząd federalny z reguły nie bierze udziału w tego rodzaju postępowaniach. (s. 2). Zmiany terytorialne nie naruszają zasadniczo spraw własności prywatnej. W pkt. 5 wymiany listów do niemiecko-polskiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. obaj ministrowie oświadczają zgodnie, że Traktat ten nie zajmuje się sprawami majątkowymi” (s. 5) - Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS - Drucksache 14/8752. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9011 z 10 maja 2002 r.

⁷⁸ Rede von Bundeskanzler Schröder zum 60. Jahrestag des Warschauer Aufstandes, 1. August 2004: „Die mit dem Zweiten Weltkrieg zusammenhängenden Vermögensfragen sind für beide Regierungen kein Thema in den deutsch-polnischen Beziehungen. Weder die Bundesregierung noch andere ernstzunehmende politische Kräfte in Deutschland unterstützen individuelle Forderungen, soweit sie dennoch geltend gemacht werden“.

drugą wojną światową. Nie przeszkadza to rzecz jasna w porozumieniu się w kwestiach, które strony zgodnie uznają za istotne.

Tym samym państwo niemieckie usuwa niektóre dwuznaczności swej polityki i odcina się od popierania roszczeń swych obywateli, wykluczając działania w ramach opieki dyplomatycznej⁷⁹. Oświadczenie kanclerza jest wiążącym Niemcy na przyszłość jednostronnym aktem międzynarodowoprawnym⁸⁰. Potwierdza ono w gruncie rzeczy stanowisko Polski, nie wydaje się jednak, by oświadczenie to miało konstytutywne znaczenie dla kwestii wcześniej już zamkniętych lub niemających podstaw prawnych. Nie zamyka ono, bo nie może, drogi do składania indywidualnych pozwów sądowych.

Kanclerz nie ustosunkował się wyraźnie do tezy o bezprawnym charakterze niektórych decyzji alianckich, w tym rzekomo sprzecznego z prawem międzynarodowym wysiedlenia ludności niemieckiej oraz konfiskaty mienia, ale jego wypowiedź jest kolejnym dowodem na to, że Niemcy uznają skutki prawne tych działań⁸¹.

⁷⁹ O tym pojęciu zob. J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006; K. Skubiszewski, *Ochrona dyplomatyczna obywateli*, „Państwo i Prawo”, 1975, nr 10.

⁸⁰ M. Frankowska, *Oświadczenie kanclerza Gerharda Schrödera złożone 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie w świetle prawa międzynarodowego*, (w:) *Transfer* (przypis 1), s. 201-228; P. Saganek, *Akty jednostronne w stosunkach polsko-niemieckich*, (w:) W. Czapliński, B. Łukańska (przypis 1), s. 72-95.

⁸¹ Zob. *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową sporządzona na zlecenie rządów RFN i RP przez prof. dr. hab. Jana Barcza oraz prof. dr. hab. Jochena A. Froweina* (tekstpolski – „Rzeczpospolita”, 12 listopada 2004 r., tekst niemiecki – *Gutachten zu Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen in Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg erstattet im Auftrag der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen von Prof. Dr. Jan Barcz und Prof. Dr. Jochen A. Frowein* (2. November 2004), „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, Bd. 65, 2005, Nr. 3, S. 625-650): pkt 3. 1. (dotyczący rozbieżności niektórych stanowisk): „Niemcy zawsze reprezentowały stanowisko prawne, że wypędzenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich było niezgodne z prawem, podobnie jak przeprowadzone przez Polskę wywłaszczenie bez odszkodowania. Jednakże zarządzanie tymi obszarami przez Polskę na mocy środków przyjętych przez aliantów Republika Federalna Niemiec respektowała również w swoim porządku prawnym. Oświadczenie kanclerza federalnego nie może być rozumiane

4.4. Główna obawa wyrażana w polskich mediach i w Sejmie dotyczyła wniesienia pozwów przez niemieckich wysiedleńców do sądów międzynarodowych. Wymieniano w tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości UE, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) i Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS – organ ONZ).

Istotna dla sądów międzynarodowych jest kwestia czasu: nie orzekają one w zasadzie w sprawie sporów powstałych przed wejściem w życie traktatu ustanawiającego dany sąd albo przed przystąpieniem do tego traktatu przez dane państwo. Wysiedlenia Niemców i konfiskata ich majątków dotyczą okresu wcześniejszego.

Jeśli chodzi o Trybunał UE, to osoby fizyczne i prawne nie mogą wnosić pozwów przeciw państwom członkowskim. Nadto artykuł 345 TFUE wyłącza sprawy własności spod kompetencji Unii („Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich”). Jedynie kwestia dyskryminacji w obrocie nieruchomościami po przystąpieniu Polski do UE mogłaby stanowić przedmiot badania przez ten Trybunał. Obywatel może wnieść skargę odszkodowawczą przeciw instytucjom unijnym, skargę o unieważnienie aktu unijnego oraz na bezczynność instytucji, ale te skargi nie mają w omawianym przypadku zastosowania. Sprawa mogłaby wpłynąć do Trybunału w formie pytania prawnego sądu krajowego. Wszelako, co do kontroli zgodności działań państw członkowskich z prawami fundamentalnymi (np. prawem do własności), badana w tym trybie przez Trybunał kwestia musi wchodzić w zakres prawa unijnego.

Z kolei wniesienie niemieckiego pozwu do MTS byłoby teoretycznie możliwe tylko w przypadku sporu między państwami (Polską i RFN), gdyż osoby fizyczne lub prawne nie mają tu legitymacji procesowej. Polska i RFN podlegają jednak obowiązkowej jurysdykcji tego sądu

jako rezygnacja z takiego niemieckiego stanowiska prawnego. Z oświadczenia tego wynika jednak z pewnością, że nie będą dochodzone roszczenia związane z bezprawnością tych środków”.

tylko w ograniczonym zakresie, przy czym wyłączone są między innymi spory zaistniałe na tle faktów lub sytuacji powstałych przed 25 września 1990 r. w przypadku Polski oraz przed 1 maja 2008 r. w przypadku RFN.

Jeśli chodzi o pozwy na płaszczyźnie prawa krajowego, to mogłyby one zaistnieć w przypadku obywateli niemieckich na gruncie prawa polskiego, a obywateli polskich na gruncie prawa niemieckiego. W obu systemach nie ma tu jednak podstaw prawnych. Przed sądami w USA w grę wchodzi jako podstawa naruszenie prawa międzynarodowego⁸². Szanse na powodzenie są bliskie zeru, ponieważ w przypadku powojennych wysiedleń i konfiskat mienia niemieckiego Stany Zjednoczone interpretują Umowę Poczdamską podobnie jak Polska (a odmiennie niż Niemcy).

Obywatele niemieccy wysiedleni po wojnie nie mają zatem na co liczyć przed sądem polskim, międzynarodowym lub niemieckim. Z prawnego punktu widzenia niektóre polskie obawy nie wydają się uzasadnione⁸³.

W tym kontekście trzeba odróżnić sytuację niektórych przesiedleńców. Mamy tu do czynienia z grupą osób, które przed wyjazdem z Polski do RFN posiadały (nadal posiadają) obywatelstwo polskie i których wyjazd nie odbywał się w ramach decyzji poczdamskich. Od połowy lat 1950-tych do roku 1989 grupa ta stale się powiększała, głównie w wyniku polityki władz PRL, które udzielając zgody na wyjazd w znacznym stopniu decydowały pośrednio o tym, kto jest Niemcem.

⁸² Alien Tort Claims Act (28 U.S.C. § 1350), Sec. 1350.

⁸³ Czym innym jest kwestia majątku Zabuzan: ETPC nie zajmował się utratą majątku na Wschodzie, a jedynie istniejącym w momencie złożenia skargi przyrzeczeniem prawnym rządu polskiego wypłaty odszkodowań dla swych obywateli, czego rząd w pełni nie dokonał (to przypadek rozliczania się państwa ze swymi obywatelami). Zob. ETPC. *Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96), wyrok z 22 czerwca 2004 r. [Affaire Broniowski c. Pologne (requête. N° 31443/96)]

Nie jest to w żadnym razie kwestia związana z reparacjami, a jej rozstrzygnięcie leży wyłącznie w gestii władz polskich. Do zbadania pozostaje (czynią to już sądy polskie) kwestia legalności wymuszonego zrzekania się obywatelstwa polskiego (przynajmniej do 1984 r.) i majątku przy legalnym wyjeździe z Polski, pozostawienia majątku bez jakiegokolwiek dyspozycji lub pozbawiania majątku przy emigracji „półlegalnej” (np. wyjazd turystyczny i pozostanie za granicą), co zresztą w ostatnim przypadku dotyczyło nie tylko wyjazdów do RFN.

4.5. W debacie publicznej pojawiła się koncepcja tzw. opcji zerowej czyli wzajemnego zrzeczenia się roszczeń przez RFN i Polskę, w tym przejęcia przez RFN wszystkich roszczeń obywateli własnych z tytułu szkód wynikających z powojennych działań polskich. Pogląd ten bazuje na przekonaniu jakoby roszczenia prawne obywateli obu państw nadal istniały, a tymczasem stałe stanowisko Polski polegało na twierdzeniu, iż wynikające z wojny roszczenia majątkowe obywateli niemieckich nie mają podstaw prawnych.

Na płaszczyźnie roszczeń międzypaństwowych sprawa reparacji wydaje się zamknięta zarówno przez zrzeczenie się przez PRL reparacji w 1953 r., jak i przez Traktat „2+4”. W relacjach polsko-rosyjskich zobowiązania dotyczące dostaw reparacyjnych na podstawie Umowy z 16 sierpnia 1945 r. uznano za całkowicie wykonane⁸⁴. Część nieobjętych niemieckim ustawodawstwem roszczeń indywidualnych polskich obywateli stała się przedmiotem porozumień Polski z RFN w latach 1972, 1991 i 2000.

W jaki sposób Polska mogłaby dziś dochodzić roszczeń swych obywateli? Pojawia się też pytanie: jakich roszczeń mogłoby to dotyczyć i jakie są szanse na dodatkowe wypłaty? Nie jest jasne, czego i na jakiej podstawie prawnej rząd polski mógłby się domagać i czego miałby się w „opcji zerowej” zrzekać. Ponadto opcja ta mogłaby prowadzić do absurdałnej konsekwencji, iż Polska miałaby zaspokoić roszczenia własnych obywateli z tytułu niemieckich prześladowań.

⁸⁴ Zob. przypis 48.

Po stronie niemieckiej przedmiotem miałyby być roszczenia indywidualne za majątki lub prześladowanie osób wysiedlonych na mocy decyzji poczdamskich. Doktryna niemiecka stoi wprawdzie do dziś na stanowisku, że wysiedlenia i konfiskaty mienia Niemców w wyniku wojny i Umowy poczdamskiej były bezprawne, jednak rząd RFN nie występował nigdy w tej sprawie wobec Polski. Uznaje on tym samym skutki prawne polskich wywłaszczeń. Pozwy indywidualne złożone w tych sprawach do sądów polskich byłyby zapewne rozpatrzone negatywnie.

Trudno też zakładać, że rząd niemiecki miałby wypłacać wysiedlonym odszkodowania. Nie widać zwłaszcza podstaw prawnych, na mocy których na państwie niemieckim ciążyłby – wynikający z jego ustawodawstwa lub traktatów – obowiązek odszkodowania za wynikłe z drugiej wojny światowej straty majątkowe swych obywateli na byłych obszarach wschodnich Rzeszy. Rządy niemieckie nie zobowiązywały się w tym względzie wobec własnych obywateli, a wysiedleni Niemcy otrzymali uprzednio tzw. świadczenie wyrównawcze (nie stanowiące jednak odszkodowania według prawa niemieckiego)⁸⁵.

Nie ma też powodów, by wewnątrzniemieckie rozliczenia z wysiedlonymi po wojnie obywatelami niemieckimi miały się stać

⁸⁵ W sprawie majątku wywłaszczonego na terytorium NRD zob. *Affaires von Maltzan et autres c. Allemagne* (requête no 71916/01), *von Zitzewitz et autres c. Allemagne* (no 71917/01) et *Man Ferrostaal et Alfred Töpfer Stiftung c. Allemagne* (no 10260/02), décision d'irrecevabilité, Grande Chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme, 30.03.2005 ; Beschluss des 2. Senats des BVerfG, 2 BvR 955/00 v. 26.10.2004: „Die Bundesrepublik Deutschland unterliegt keiner aus dem Völkerrecht abgeleiteten Pflicht zur Restitution des von den Eigentumsentziehungen Betroffenen. Auf etwaige ihr zustehende völkerrechtliche Schadensersatzansprüche hat sie stillschweigend im Rahmen der Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen zulässigerweise verzichtet. Dem Verzicht stehen keine Normen des zwingenden Völkerrechts entgegen“ (Rdn. 111); „Die Bundesrepublik Deutschland hat auf die Geltendmachung etwaiger Ansprüche aus der Haager Landkriegsordnung im Rahmen der Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen stillschweigend verzichtet. Nach dem Wortlaut der Haager Landkriegsordnung und der Staatenpraxis bestand keine Pflicht der Bundesrepublik Deutschland, solche Ansprüche gegenüber der ehemaligen Besatzungsmacht geltend zu machen“ (Rdn. 113).

przedmiotem polsko-niemieckiego traktatu Trzeba więc zadać pytanie, czego w ramach „opcji zerowej” rząd RFN miałby się zrzekać? W świetle powyższych uwag można sądzić, że proponowane koncepcje opierają się na nieporozumieniu⁸⁶.

4.6. Kwestia odszkodowania za wywłaszczenia majątku niemieckiego straciła rację bytu zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie krajowym. Wydaje się to ostatecznie potwierdzać ekspertyza profesorów Barcza i Froweina oraz decyzja ETPC z 7 października 2008 r. o niedopuszczalności skargi złożonej przez obywateli RFN.

W przeprowadzonej na zlecenie rządów ekspertyzie profesorów Barcza i Froweina⁸⁷ stwierdza się między innymi:

- oświadczenie kanclerza federalnego w Warszawie z 1 sierpnia 2004 r. wyklucza dochodzenie międzypaństwowych roszczeń Niemiec w stosunku do Polski i traktuje takie roszczenia jako niemające podstawy prawnej,
- roszczenia indywidualne niemieckich obywateli z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych nie

⁸⁶ Zob. szerzej J. Barcz, *Długi cień historii. W sprawie decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r.*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2009, nr 1, s. 45-62; W. Czapliński, *W sporze o prawo racje historyczne czy moralne nie mają znaczenia*, „Rzeczpospolita”, 28 września 2004 r. Zob. też Regierungspressekonferenz vom 20. Dezember 2006: „Staatssekretär Wilhelm: Die Bundesregierung hat wiederholt auf ihren Rechtsstandpunkt hingewiesen, dass Individualansprüche deutscher Staatsangehöriger wegen der Enteignungen im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg nach Auffassung der Bundesregierung nicht bestehen. Wir haben des Weiteren stets deutlich gemacht, dass auch zwischenstaatliche Ansprüche von Deutschland nicht geltend gemacht werden können. Die Bundesregierung hat des Weiteren auch öffentlich erklärt, dass sie weder heute noch in Zukunft im Zusammenhang mit Vertreibung und entschädigungsloser Enteignung von Deutschen Vermögensfragen aufwerfen wird. Ich denke, dass diese Darlegungen zum Rechtsstandpunkt der Bundesrepublik Deutschland abschließend sind und auch keine Fragen offen lassen“.

⁸⁷ Zob. przypis 81.

istnieją ani w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w myśl prawa niemieckiego albo polskiego,

- pozwy z tytułu omawianych wyłączeń nie mają szansy na powodzenie ani przed sądami polskimi, niemieckimi i amerykańskimi, ani przed sądami międzynarodowymi,
- dochodzeniu roszczeń na płaszczyźnie prawa międzynarodowego sprzeciwia się wiążące z punktu widzenia prawa międzynarodowego oświadczenie, złożone przez kanclerza w imieniu Niemiec,
- rząd federalny i rząd polski mogą składać oświadczenia prezentujące ich wspólne stanowisko w toku różnych postępowań sądowych, jeżeli procedury przed sądami im to umożliwiają.

Z treścią i tezami tej ekspertyzy należy się zgodzić⁸⁸.

Oświadczenie kanclerza Schrödera oraz wspomnianą ekspertyzę dwóch profesorów zakwestionował jeden z niemieckich prawników⁸⁹, jednak nie wywołała ona negatywnych skutków dla relacji polsko-niemieckich, ani też nie przyczyniła się do wszczęcia procesów w Niemczech.

Decyzją z 7 października 2008 r. w sprawie nr 47550/06 (Powiernictwo Pruskie GMBH & CO.KG A.A. przeciwko Polsce) Europejski Trybunał Praw Człowieka jednomyślnie uznał skargę za niedopuszczalną *ratione personae*, *ratione temporis* i *ratione*

⁸⁸ Szerzej W.M. Góralski, *Znaczenie ekspertyzy Barcz-Frowein w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z II wojną światową dla stosunków polsko-niemieckich*, (w:) *Transfer* (przypis 1), s. 229-280.

⁸⁹ *Gutachten zur Rechtslage des im heutigen Polen entzogenen Privateigentums Deutscher, erstellt im Auftrag des Deutschen Bundestages von Univ.-Prof. Dr. Eckart Klein, Potsdam, 15. Februar / 4. April 2005.*

*materiae*⁹⁰. Trybunał stwierdził między innymi, że „od dnia 6 maja 1945 r. do dnia 15 listopada 1946 r. Polska przyjęła szereg aktów prawnych mających na celu przejęcie niemieckiego majątku państwowego lub prywatnego, znajdującego się na terenach, leżących na wschód od granicy na Odrze i Nysie. (...) Powyższe akty prawne zostały uchwalone jako wynik Konferencji w Jałcie, Umowy Poczdamskiej oraz zobowiązań przyjętych przez Trzy Mocarstwa odnośnie reparacji wojennych dla Polski, które, zgodnie z odpowiednimi aktami prawa międzynarodowego, zostały zaspokojone z byłych ponemieckich majątków leżących na terytorium Polski, włączając w to tereny na wschód od granicy na Odrze i Nysie” (§ 59). Tak więc „nie może być żadnej wątpliwości, iż były niemieckie tereny, na których indywidualni skarżący posiadali swoje majątki zostały w legalny sposób przekazane państwu polskiemu. (...) W związku z powyższym, argumenty skarżących wskazujące na istnienie naruszeń prawa międzynarodowego pociągające za sobą ‘inherentną bezprawność’ dokonanych przez władze polskie wywłaszczeń oraz na ‘trwałe’ skutki tych działań istniejące do dnia dzisiejszego, muszą zostać odrzucone” (§ 61).

5. Obywatelstwo a mniejszości narodowe

Jednym z istotnych problemów spornych w powojennych relacjach polsko-niemieckich było istnienie niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce. Kwestia ta wiąże się w znacznym stopniu z koncepcją „Niemca” i niemieckiego obywatelstwa⁹¹. Dodajmy, iż niemieckie prawo o obywatelstwie jest niezwykle skomplikowane, co wynika między innymi z sytuacji politycznej Niemiec w XX wieku⁹².

⁹⁰ Zob. szerzej J. Barcz (przypis 86).

⁹¹ Szerzej W. Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD: problemy wybrane*, Poznań 1990; J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56*, (w:) *Transfer* (przypis 1), Warszawa 2005, s. 115-160; M. Muszyński, *Status prawny przesiedleńców i emigrantów z Polski jako wypędzonych: obywatelstwo, instytucja Niemca i sprawa wyrównania szkód za utracony majątek*, (w:) *Transfer* (przypis 1), s. 161-200.

5.1. W stosunkach polsko-niemieckich sprawa obywatelstwa miała podtekst prawny i polityczny, zwłaszcza w kontekście braku regulacji pokojowej oraz w związku z podważaniem przez RFN ostatecznego charakteru zachodniej granicy Polski (istnienie prawne Rzeszy w granicach z 1937 r.).

Kwestie obywatelstwa należą do kompetencji wewnętrznej danego państwa, jednak prawo międzynarodowe restryktywnie traktuje masowe nadawanie lub potwierdzanie obywatelstwa jednego państwa obywatelom innego państwa, co niezależnie od powstawania podwójnego obywatelstwa ma też określone skutki polityczne. Problem podwójnego obywatelstwa nie został nigdy uregulowany między Polską a RFN w formie traktatowej, pozostając w obszarze ustawodawstwa krajowego⁹³.

⁹² I. von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit: Vergangenheit - Gegenwart - Zukunft*, Berlin 2007.

⁹³ Niektórzy obywatele Polski i Niemiec znaleźli się po wojnie w podobnej sytuacji w wyniku zmian terytorialnych, chociaż w wyniku innych przyczyn. Po zmianie wschodniej granicy Polski w 1945 r. nie doszło do automatycznej utraty obywatelstwa przez obywateli polskich zamieszkałych w ZSRR, a nadanie im w czasie wojny obywatelstwa sowieckiego w drodze legislacji sowieckiej nie wywoływało skutków prawnych w świetle prawa polskiego. Ten stan rzeczy utrzymała polska ustawa o obywatelstwie z 1951 r. Uległ on zmianie w wyniku podpisanej 21 stycznia 1958 r. Konwencji między PRL i ZSRR w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie (Dz. U. 1958 r. nr 32 poz. 143), która prowadziła z jednej strony do uznania nadania sowieckiego obywatelstwa w czasie wojny, z drugiej zaś do utraty polskiego obywatelstwa po 1958 r. w braku opcji na rzecz tego obywatelstwa. Kwestia ta jest do dziś przedmiotem sporów sądowych i politycznych, ponieważ Umowa ta nie była znana Polakom w Związku Radzieckim, przy czym część z nich przebywała jeszcze w łagrach. Zob. też Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisana w Warszawie dnia 31 marca 1965 r. (Dz. U. 1966 nr 4 poz. 19) oraz Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej, podpisana w Moskwie w dniu 25 marca 1957 r. (Dz. U. 1957 nr 47 poz. 222). Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. 2000 nr 106 poz. 1118) posługuje się pojęciem „osoby pochodzenia polskiego”, za którą uznaje się (art. 5 ust. 1) „osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki: 1) co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków było narodowości polskiej; 2) wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów”.

Ustawa Zasadnicza RFN posługuje się pojęciem „Niemiec”, odnoszącym się do osób, które posiadają obywatelstwo niemieckie oraz do osób, które obywatelstwa tego nie posiadają jednak są Niemcami w rozumieniu etnicznym (język, kultura, tradycje). Zgodnie z jej art. 116 ust. 1: „Z zastrzeżeniem odmiennej regulacji ustawowej Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej jest każdy, kto posiada niemieckie obywatelstwo lub jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej lub też jego małżonek albo potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.”⁹⁴. W braku obywatelstwa narodowość niemiecką trzeba jednak odpowiednio udowodnić.

W kontekście ucieczki lub wypędzenia pojęcie „Niemiec” odnosi się do osób z regionu Europy Środkowej i Wschodniej, nie dotyczy więc innych części świata. Zwrot „znalazł przyjęcie” na obszarze Rzeszy w granicach z 1937 r. dotyczy osób narodowości niemieckiej spoza terytorium Rzeszy, które nie posiadały obywatelstwa niemieckiego i które w wyniku ucieczki lub wypędzania znalazły się na jej terytorium w granicach z 1937 r. Zwrot „znalazł przyjęcie” nie odnosi się więc do osób posiadających w 1945 r. obywatelstwo niemieckie i zamieszkałych na wschodnich obszarach Rzeszy przyznanych Polsce w Poczdamie. Zgodnie z prawem niemieckim, członkowie tej ostatniej grupy nie utracili po wojnie automatycznie obywatelstwa niemieckiego i mogą wnosić o jego potwierdzenie (dotyczy to również ich potomków); wiązało się to między innymi z brakiem regulacji pokojowej lub innego traktatu, który regulowałby tę kwestię⁹⁵. W

⁹⁴ Art. 116 (1): „Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat“.

⁹⁵ Zob. np. francuski Code civil, Article 17-8 (créé par Loi n°93-933 du 22 juillet 1993 - art. 50 JORF 23 juillet 1993): « Les nationaux de l'Etat cédant, domiciliés dans les territoires annexés au jour du transfert de la souveraineté acquièrent la nationalité française, à moins qu'il n'établissent effectivement leur domicile hors de ces territoires. Sous la même réserve, les

przypadku osób, które nie posiadały obywatelstwa niemieckiego nabywają je one w momencie uzyskania zgody władz niemieckich na przesiedlenie do RFN⁹⁶. Stosowane przez władze niemieckie kryteria uzyskania zgody na przesiedlenie były początkowo liberalne, radykalna zmiana w tym zakresie nastąpiła natomiast po roku 1990.

Tak rozumiani Niemcy, zamieszkujący po wojnie w Europie Środkowej i Wschodniej, mogli się starać o wyjazd do RFN jako tzw. wysiedleńcy lub późni wysiedleńcy. Zamiar wyjazdu z Polski osób przyznających się do tożsamości niemieckiej mógł być zrozumiały w latach 1950-tych. Z czasem liczba chętnych zaczęła jednak wzrastać w wyniku pogarszającej się sytuacji gospodarczej i społecznej w PRL, przy czym niemiecka tożsamość wyjeżdżających była niekiedy wątpliwa. Wyjazdy z komunistycznej Polski nie były łatwe i emigracja ta stała się przedmiotem politycznych przetargów między PRL a RFN, przy czym PRL wyrażała stopniowo zgodę na tzw. łączenie rodzin w zamian za niemieckie kredyty (swoisty handel ludźmi). Tego rodzaju wyjazdy ustały po zmianie ustroju w Polsce.

Wychodząc z niemieckiej regulacji prawnej wielu obywateli polskich, zwłaszcza zamieszkałych na Ziemiach Zachodnich i Północnych, było Niemcami w rozumieniu artykułu 116 Ustawy Zasadniczej i stanowiło mniejszość niemiecką w Polsce. Ten stan rzeczy był trudny do zaakceptowania. Otóż członkiem mniejszości niemieckiej w Polsce mógł/może być obywatel polski, który przyznaje się do narodowości/tożsamości niemieckiej. Przyznanie ma charakter indywidualny i jest niezależne od posiadania niemieckiego obywatelstwa lub statusu Niemca w rozumieniu prawa RFN. Odnotować też trzeba, iż wielu przedwojennych obywateli

nationaux français, domiciliés dans les territoires cédés au jour du transfert de la souveraineté perdent cette nationalité ».

⁹⁶ Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I, S. 158) geändert worden ist, § 7; Bundesvertriebenengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2007 (BGBl. I, S. 1902), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Juli 2009 (BGBl. I, S. 1694) geändert worden ist, § 15 (1), § 27 (1).

niemieckich przyznawało się i przyznaje do polskości, tak więc trudno ich traktować jako etnicznych Niemców lub członków mniejszości niemieckiej⁹⁷.

W okresie powojennym istniała i istnieje w Polsce mniejszość niemiecka. W początku lat 1950-tych mniejszość ta była oficjalnie uznawana. Problem nabrał jednak poważniejszych rozmiarów, ponieważ rząd zachodnioniemiecki podkreślał, iż wielu mieszkańców Polski jest „Niemcami” i stanowią milionową mniejszość niemiecką, której prawa nie są respektowane. Prawo polskie było przez długie lata ułomne gdy chodzi o zakres i poziom ochrony mniejszości narodowych – zmiana nastąpiła dopiero po roku 1990, na poziomie konstytucyjnym i ustawowym⁹⁸ oraz po zawarciu odpowiednich traktatów.

Artykuł 116 wynika ze specyficznej sytuacji powojennej i ma dziś raczej historyczne znaczenie. Zgodnie z obowiązującą wersją niemieckiej ustawy o obywatelstwie, „Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy jest każdy, kto posiada niemieckie obywatelstwo” (art. 1)⁹⁹. Pojęciem „Niemiec” w rozumieniu art. 116 Ustawy Zasadniczej posługują się niektóre niemieckie ustawy w kontekście przesiedleń do RFN, np. Ustawa o wypędzonych¹⁰⁰. Po 1990 r.

⁹⁷ Ch. Tomuschat, *Die staatliche Einheit Deutschlands: staats- und völkerrechtliche Aspekte*, 11. Juni 1990 (Vortrag vor dem Gesprächskreis Politik und Wissenschaft des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn), s. 28: „Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) hat in der Tat einen nicht zu leugnenden expansiven Charakterzug, und ein Gleiches gilt für die Regelung des Art. 116 Abs. 1 GG über Personen deutscher Volkszugehörigkeit“.

⁹⁸ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. nr 17, poz. 141) oraz art. 27 i 35 Konstytucji RP z 1997 r.

⁹⁹ Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I, S. 158) geändert worden ist: „§ 1. Deutscher im Sinne dieses Gesetzes ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt“.

¹⁰⁰ Bundesvertriebenengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2007 (BGBl. I, S. 1902), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Juli 2009 (BGBl. I, S. 1694) geändert worden ist.

regulacja prawna w Niemczech nie uległa zasadniczej zmianie, jednak w wyniku nowych okoliczności oraz zawartych polsko-niemieckich traktatów kwestia obywatelstwa nie stanowi dziś zarzewia poważniejszych napięć¹⁰¹.

Dodajmy, iż po roku 1990 wielu obywateli polskich otrzymało paszporty niemieckie na podstawie prawa niemieckiego i wyjeżdżało okresowo do Niemiec w celach zarobkowych. Wyjazdy te miały często długotrwały charakter, co przyczyniło się do licznych problemów socjalnych związanych z rozbiciem rodzin (żony i dzieci pozostawały z reguły w Polsce). Podobnie jak wielu wysiedleńców nie zawsze byli oni traktowani jako „prawdziwi Niemcy”, między innymi z powodu słabej znajomości języka.

5.2. W kontekście artykułu 20 Traktatu RP-RFN z 1991 r. pojawiają się krytyczne głosy dotyczące nierównoważności przyjętej regulacji, ponieważ z jednej strony mowa w nim jest o mniejszości niemieckiej w Polsce, z drugiej zaś o grupie polskiej w Niemczech, która nie została określona jako mniejszość narodowa¹⁰². Zauważmy jednak, iż zgodnie z art.20 ust. 2 tego Traktatu, oba państwa „realizują prawa i obowiązki zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi

¹⁰¹ Udało się załagodzić problem zasadniczej służby wojskowej mężczyzn posiadających podwójne obywatelstwo (polskie i niemieckie) i wybierających służbę wojskową w Bundeswehrze – zob. art. 199a-199f ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. 2004, nr 241, poz. 2416 z późn. zm.) oraz Rozporządzenie z 24 stycznia 2006 r. w sprawie trybu udzielania obywatelom polskim zgody na służbę w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej (Dz. U. nr 19, poz. 144). Zob. też *Polak przebywający za granicą może służyć w obcym wojsku*, „Gazeta Prawna”, 7 marca 2008 r.; J. Palus, S.M. Przyjemski, *Przyjęcie przez obywatela polskiego obowiązków wojskowych w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 2001, nr 1.

¹⁰² „Artykuł 20 (1). Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia [*deutscher Abstammung*] albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia [*polnischer Abstammung*] albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej. (...) 2. Umawiające się Strony realizują prawa i obowiązki zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości”.

mniejszości”. Gdyby z formuły tej nie miały wynikać skutki prawne, to jej umieszczenie w traktacie byłoby bezprzedmiotowe, a tego nie należy zakładać.

Uwzględnić należy specyficzną sytuację w każdym z państw. Otóż mniejszość niemiecką w Polsce stanowią obywatele polscy przyznający się do niemieckiej tożsamości, którzy nie zmienili swego miejsca zamieszkania (zmieniła się granica). Z kolei wielu obywateli niemieckich pochodzenia polskiego, którzy od pokoleń zamieszkują w Niemczech, nie przyznaje się dziś do polskości (proces asymilacji). Ponadto w Niemczech zamieszkuje grupa osób, które osiedliły się tam po wojnie, przy czym niektóre z nich nie nabyły obywatelstwa niemieckiego. Wreszcie całkiem liczna jest grupa powojennych przesiedleńców z Polski, którzy przybyli do Niemiec na podstawie przyznania się do niemieckości. Teza o ponad milionowej mniejszości polskiej w Niemczech pozostaje jednak w niezgodzie z rzeczywistością¹⁰³. W wymianie listów ministrów spraw zagranicznych RP i RFN, wymienionych przy okazji podpisania Traktatu z 1991 r., strona niemiecka zobowiązała się, aby osoby przyznające się do polskości, lecz nie objęte art. 20 (to znaczy nie posiadające niemieckiego obywatelstwa) mogły korzystać z praw przyznanych w art. 21¹⁰⁴.

Rozwiązanie traktatowe wydaje się zatem realistyczne i rozszerza grupę osób mogących korzystać z praw mniejszościowych. Krytyka regulacji traktatowej okazuje się nietrafna również dlatego, iż w praktyce rzecz polega głównie na rozproszeniu terytorialnym i słabości organizacyjnej grupy polskiej w Niemczech oraz braku politycznej woli

¹⁰³ S. Żerko, *Polacy w Niemczech – wątpliwa mniejszość*, „Rzeczpospolita”, 25 marca 2010; M. Kostrzewa, *Procesy integracyjne i konsolidacyjne Polonii w Niemczech w latach 1990–2000*, Warszawa 2005.

¹⁰⁴ „1. Rząd Republiki Federalnej Niemiec oświadcza, iż podejmie starania celem stworzenia możliwości, aby także żyjące w Republice Federalnej Niemiec osoby polskiego pochodzenia lub przyznające się do języka, kultury lub tradycji polskiej nie objęte postanowieniami artykułu 20 ustęp 1 mogły korzystać w daleko idącym zakresie z praw wymienionych w artykule 20 i z możliwości wymienionych w art. 21”.

kolejnych polskich rządów, aby wspomóc ją w egzekwowaniu jej praw. Nie bez znaczenia jest też pasywność władz niemieckich¹⁰⁵.

Nawet jeśli formalnie RFN nie uznaje prawnie mniejszości polskiej, to winna ona stosować do niej międzynarodowoprawne przynajmniej niektóre normy dotyczące mniejszości. Przystępując do Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych RFN zadeklarowała formalne uznanie dwóch mniejszości narodowych (duńskiej i serbołużyckiej) dodając przy tym, iż Konwencja ta znajdzie również zastosowanie do grupy ludności fryzyjskiej oraz Sinti i Roma (dwie ostatnie grupy nie są formalnie traktowane jako mniejszość narodowa)¹⁰⁶. Dziwnym trafem zapomniano wspomnieć o grupie

¹⁰⁵ Council of Europe. Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz Nationaler Minderheiten. Dritte Stellungnahme zu Deutschland verabschiedet am 27. Mai 2010 (ACFC/OP/III(2010)003): „34. Angesichts der wachsenden kulturellen Vielfalt in der deutschen Gesellschaft ist der Beratende Ausschuss überzeugt, dass der Schutz des Rahmenübereinkommens ggf. auf Gruppen erweitert werden kann, die davon derzeit nicht erfasst sind, so dass die festgelegten Kriterien bestimmte Gruppen nicht willkürlich von den Vorteilen des Rahmenübereinkommens ausschließen. (...) 197. Der anhaltende Dialog zwischen den deutschen Behörden und Gruppen, die nicht durch das Rahmenübereinkommen geschützt sind, insbesondere die polnische Gemeinschaft, ist zwar lobenswert, doch gab es bisher keine Fortschritte bei der Erweiterung des Anwendungsbereichs und der Anforderung der Staatsbürgerschaft, welche den Zugang zum Schutz durch das Rahmenübereinkommen für zahlreiche Menschen einschränken“.

¹⁰⁶ Declaration contained in a letter from the Permanent Representative of Germany, dated 11 May 1995, handed to the Secretary General at the time of signature, on 11 May 1995 and renewed in the instrument of ratification, deposited on 10 September 1997: “The Framework Convention contains no definition of the notion of national minorities. It is therefore up to the individual Contracting Parties to determine the groups to which it shall apply after ratification. National Minorities in the Federal Republic of Germany are the Danes of German citizenship and the members of the Sorbian people with German citizenship. The Framework Convention will also be applied to members of the ethnic groups traditionally resident in Germany, the Frisians of German citizenship and the Sinti and Roma of German citizenship”. Zob. też Council of Europe. Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz Nationaler Minderheiten. *Dritte Stellungnahme zu Deutschland verabschiedet am 27. Mai 2010* (ACFC/OP/III(2010)003), punkty 14, 30, 34, 36, 197 oraz komentarz rządu RFN do tej opinii zob. *Stellungnahme Deutschlands zum Dritten Bericht des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (2. Dezember 2010), s. 48-49.

polskiej, wobec której RFN posiada mniejszościowe zobowiązania traktatowe.

Zauważyć na marginesie należy, iż kryterium pochodzenia w art. 20 Traktatu nie jest zbyt szczęśliwe, chociaż nie wynikają z niego negatywne konsekwencje praktyczne. Kryterium to nie jest w dzisiejszym prawie istotne i ma charakter obiektywny, w przeciwieństwie do - subiektywnego - kryterium przyznania się do określonej tożsamości. Trudno bowiem zaliczać do mniejszości narodowej kogoś, kto miał niemieckich/polskich dziadków, ale nie przyznaje się do polskiej/niemieckiej tożsamości¹⁰⁷.

6. Zabytki kultury

Jedyna sporna kwestia, którą Traktat polsko-niemiecki z 1991 r. pozostawił do negocjacji, to sprawa zabytków kultury (art. 28)¹⁰⁸. Stanowi ona od początku lat 1990-tych przedmiot polsko-niemieckich rozmów, przy czym ich intensywność ma charakter okresowy. W tej sprawie zderzają się polskie i niemieckie punkty widzenia¹⁰⁹. Artykuł

¹⁰⁷ W języku urzędowym rozróżniano w Niemczech w różnych epokach osoby pochodzenia niemieckiego (*Deutschstämmige*), których jest w świecie bardzo wielu (np. w USA – podobnie zresztą jak wielu Amerykanów jest polskiego pochodzenia), od osób niemieckiej narodowości (*deutsche Volkszugehörige*). Artykuł 116 Ustawy Zasadniczej odnosi się tylko do osób narodowości niemieckiej. Nie wchodząc w szczegóły, pierwsza grupa ma tylko niemieckich przodków, lecz nie zachowała języka lub tożsamości, druga zaś grupa, to osoby przyznające się do tożsamości i czynnie praktykujące język, kulturę i obyczaje. W tym sensie członkowie mniejszości niemieckiej w Polsce należą do kategorii przyznającej się narodowości niemieckiej, natomiast nie stosuje się do nich kategoria osób niemieckiego pochodzenia.

¹⁰⁸ Art. 28 ust. 3: „Umawiające się Strony będą dążyć w takim samym duchu [porozumienia i pojednania – J. K.] do rozwiązywania problemów związanych z dobrami kultury i archiwaliami, poczynając od pojedynczych przypadków”.

¹⁰⁹ Zob. W. Kowalski, *Restytucja dzieł sztuki*, Katowice 1993; id., *Likwidacja skutków II wojny światowej w dziedzinie kultury*, Warszawa 1994; id., *Restytucja i naprawienie szkód w zakresie polskiego dziedzictwa kulturowego. Regulacje prawne i działania władz polskich*, (w:) *Problem reparacji* (przypis 1); G. Czubek, P. Kosiewski, *Dobra kultury i problem własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2005; W. Kalicki, *Sztuka zagrabiona i sztuka kompromisu*, „Gazeta Wyborcza”, 13–14 października 2001 r., s. 16–19.

28 sformułowany jest w sposób znacznie słabszy od odpowiednich artykułów zawartych w Traktacie między RFN i ZSRR o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy z 9 listopada 1990 r. oraz w niemiecko rosyjskiej Umowie kulturalnej z 16 grudnia 1992 r. Nawiasem mówiąc Rosja - wbrew zobowiązaniom traktatowym - odmawia zwrotu lub przekazania niemieckich zabytków kultury¹¹⁰.

W myśleniu niemieckim przeważa rozumowanie w kategoriach prawnych, a zwłaszcza obowiązku prawnego przekazania niemieckich ruchomych zabytków kultury, znajdujących się na obszarze Polski w wyniku wojny. Nie chodzi jednak o zabytki wywiezione z Niemiec przez władze polskie lub zrabowane przez pojedyncze osoby, lecz o zabytki ruchome znalezione na obszarze przyznanym Polsce decyzjami Konferencji Poczdamskiej (np. część zbiorów Pruskiej Biblioteki Państwowej w Berlinie, które w obawie przed bombardowaniami zostały przemieszczone na Dolny Śląsk).

Uwzględnić należy fakt, iż Niemcy zorganizowały i realizowały w czasie drugiej wojny światowej gigantyczny rabunek dzieł sztuki we wszystkich okupowanych państwach. Mamy więc w pewnym sensie do czynienia z sytuacją, gdy złodziej obrabował i zamordował mieszkańców domu, który następnie spalił, zostawiając jednak na miejscu zbrodni rodzinną pamiątkę w postaci złotego zegarka, którego zwrotu obecnie żąda.

Pojawia się pytanie, czy istnieje obowiązek prawny przekazania tych zabytków państwu niemieckiemu? W jakim stopniu obowiązek ten miałby dotyczyć Polski, gdzie władze niemieckie nie tylko rabowały, lecz ponadto celowo, świadomie i bezpowrotnie zniszczyły część najwartościowszych zabytków kultury, np. w pod koniec 1944 r. w Warszawie, po kapitulacji powstania? Jak rozwiązać tę łamigłówkę

¹¹⁰ Zob. np. M. Hartwig, *Vae victis - Völkerrechtliche Fragwürdigkeiten in der Argumentation des Russischen Verfassungsgerichts zum Beutekunst-Gesetz. Anmerkungen zum Urteil vom 20. Juli 1999*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift“, 1999, s. 553–563.

uwzględniając ponadto, że niektóre zabytki ruchome pochodzące z Dolnego Śląska znajdują się w Rosji?

Rozwiązanie tych kwestii wydaje się możliwe tylko w drodze kompromisu politycznego, który znalazłby swój zapis w odpowiednim akcie. Na przełomie XX i XXI w. Polska dawała znaki gotowości do takiego kompromisu. Strona niemiecka nie skorzystała z tej możliwości i przeciągała proces uzgodnień. Nie przyniosło to jak dotąd pozytywnych rezultatów.

* * *

Podsumowując, Polska i Niemcy mają za sobą czas kilku trudnych dziesięcioleci sporów na tle skutków prawnych II wojny światowej. Wraz z przełomem europejskim 1989-1990 i zawarciem nowych polsko-niemieckich traktatów większość omawianych problemów utraciła swój jątrzący charakter i nie stanowi zarzewia trwałego konfliktu. Nie znaczy to, iż problemy zniknęły lub że nie pojawiają się nowe¹¹¹, jednak ich rozwiązywanie odbywa się w zupełnie innych warunkach.

W relacjach polsko-niemieckich przeszliśmy przez etapy *Drang nach Osten*, *Ostforschung*, *Generalgouvernement*, *Generalplan Ost*, *Ostfront*, *Ostblock*, *Ostkunde*, *Ostpolitik*, *Ostverträge* do *Osterweiterung*, by znaleźć się w nieznanej w historii sytuacji, w której Polska i Niemcy są członkami wspólnego sojuszu wojskowego oraz gospodarczo-politycznej struktury integracyjnej. Rocznicą zawarcia polsko-niemieckich traktatów z lat 1990-1991 skłania do refleksji, że trud negocjacyjny nie poszedł na marne.

¹¹¹ Zob. np. K. Wóycicki, W. Czachur, *Jak rozmawiać z Niemcami. O trudnościach dialogu polsko-niemieckiego i jego europejskim wyzwaniu*, Wrocław 2009; Z. Krasnodębski, *Zmiana klimatu*, Kraków 2006; J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2005, nr 1, s. 5-47; id., *Polen und Deutschland: getrennte oder gemeinsame Wege der Geschichtsbewältigung? Juristisch-politische Bemerkungen aus polnischer Sicht*, Bonn 2005, Reihe Gesprächskreis Geschichte der Friedrich-Ebert-Stiftung, Heft 61 (September 2005), s. 1-85; id., *Oczekiwanie i rzeczywistość: uwagi o współpracypolsko-niemieckiej*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, nr 5/2003; R. Freudenstein, H. Tewes, *In die Zukunft investieren: Strategie für einen Neubeginn in der deutsch-polnischen Partnerschaft*, Außenstelle Warschau der Konrad-Adenauer-Stiftung, 27. Juni 2000. Warte uwagi w tym kontekście są również prace i publicystyka Anny Wolf-Powęskiej, Klausa Bachmanna i Piotra Burasa.

Część piąta

Rekompensata za zniszczenia i zbrodnie nazizmu niemieckiego

5.1. Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową sporządzona na zlecenie rządów Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej przez profesora Jana Barcza i profesora Jochena A. Froweina (2 listopada 2004 r.).

Niniejsza ekspertyza sporządzona została w języku niemieckim. Za tekst w języku polskim odpowiedzialność ponosi prof. dr hab. Jan Barcz. Tekst w języku polskim: Sprawy Międzynarodowe 2005, nr 1, s. 95 i nast. Tekst w języku niemieckim: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65 (2005), I-26.

Spis treści

Streszczenie wyników ekspertyzy

Część 1

1. Mandat

- 1.1. Treść mandatu
- 1.2. Kontekst mandatu
- 1.3. Roszczenia restytucyjne w rozumieniu mandatu

2. Interpretacja oświadczenia kanclerza federalnego

3. Ogólne podstawy oceny

- 3.1. Odmienne wyjściowe stanowiska prawne
- 3.2. Wspólna ocena od 1990 r.

Część 2

4. Roszczenia Niemiec w imieniu niemieckich obywateli w stosunku do Polski w związku z drugą wojną światową na płaszczyźnie prawa międzynarodowego

- 4.1. Możliwość istnienia roszczeń
- 4.2. Rezygnacja z podnoszenia zarzutów w Układzie przejściowym

- 4.3. Oświadczenia w sprawach majątkowych
- 4.4. Uzasadnienie nowej oceny
- 5. Roszczenia niemieckich obywateli w stosunku do Polski w świetle prawa polskiego i niemieckiego
 - 5.1. Roszczenia obywateli niemieckich w świetle prawa polskiego
 - 5.2. Roszczenia obywateli niemieckich w świetle prawa niemieckiego
 - 5.3. Roszczenia obywateli niemieckich do sprawowania ochrony dyplomatycznej
- 6. Podsumowanie części 2

Część 3

- 7. Środki prawne i szanse na powodzenie
 - 7.1. Postępowanie przed sądami polskimi
 - 7.2. Postępowanie przed sądami niemieckimi
 - 7.3. Postępowanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeciwko Polsce
 - 7.4. Postępowanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeciwko Republice Federalnej Niemiec
 - 7.5. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich
 - 7.6. Postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka na podstawie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych
 - 7.7. Skargi zbiorowe w USA

Część 4

- 8. Akty prawne i oświadczenia w przypadku procesów przed sądami narodowymi i europejskimi
 - 8.1. Procesy przed sądami niemieckimi
 - 8.2. Procesy przed sądami polskimi
 - 8.3. Procesy przed Międzynarodowym Trybunałem Praw Człowieka

8.4. Procesy przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Część 5

9. Odpowiedź na pytania zawarte w mandacie

Streszczenie wyników ekspertyzy

1. Ekspertyza zajmuje się problemami prawnymi dotyczącymi restytucji i odszkodowań z tytułu wywłaszczenia bez odszkodowania na polskich terytoriach należących uprzednio do Niemiec. W przeciwieństwie do tego zajmuje się ona jedynie w niewielki stopniu problemami prawnymi, związanymi z późniejszą migracją z Polski. Nie są również rozważane problemy, które są przedmiotem odrębnych negocjacji, jak na przykład dobra kultury.

2. Oświadczenie kanclerza federalnego w Warszawie z 1 sierpnia 2004 r. jest jednostronnym aktem Republiki Federalnej Niemiec wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Rząd federalny wyklucza tym samym jednoznacznie dochodzenie międzypaństwowych roszczeń Niemiec w stosunku do Polski, traktuje takie roszczenia jako nie mające podstawy prawnej („rechtsgrundlos”) i oświadcza, że w żadnym przypadku nie będzie popierał żądań indywidualnych związanych ze wskazanymi zdarzeniami.

3. Od czasu wejścia w życie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. oraz Traktatu o potwierdzeniu granicy z 14 listopada 1990 r., między Niemcami a Polską istnieje jednoznaczna sytuacja terytorialna z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Została ona przygotowana przez Układ z 7 grudnia 1970 r. Oświadczenie kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. musi być rozumiane w świetle nowej jakości stosunków między zjednoczonymi Niemcami a demokratyczną Polską.

4. Roszczenia indywidualne niemieckich obywateli z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych nie istnieją ani w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w myśl prawa niemieckiego albo polskiego.

5. Od czasu oświadczenia kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. dochodzeniu roszczeń na płaszczyźnie prawa międzynarodowego sprzeciwia się wiążące z punktu widzenia prawa międzynarodowego oświadczenie, złożone w imieniu Niemiec.

6. Skargi z tytułu omawianych wywłaszczeń nie mają szansy na powodzenie ani przed sądami polskimi, niemieckimi i amerykańskimi, ani przed sądami międzynarodowymi.

7. Rząd federalny i rząd polski mogą składać oświadczenia prezentujące ich wspólne stanowisko w toku różnych postępowań sądowych, o ile procedury przed sądami im to umożliwiają.

Część 1

1. Mandat

1.1. Treść mandatu

Obaj eksperci otrzymali następujący mandat:

Eksperci przyjmują zadanie zbadania,

- a) „czy istnieją, i o ile tak, to jakie roszczenia prawne, związane z II wojną światową, które mogłyby zakwestionować porozumienie (konsensus), iż ‘nie ma dziś już miejsca na roszczenia odszkodowawcze z Niemiec’ (kanclerz federalny/prezydent Kwaśniewski w dniu 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie),
- b) jakie można zastosować środki prawne, aby utrzymywane roszczenia przeforsować oraz jakie byłyby szanse ich powodzenia”.

Eksperci przyjmują ponad to zadanie zbadania,

„jakie akty prawne czy oświadczenia w przypadku procesów przed sądami krajowymi lub europejskimi mogłyby dać wyraz wspólnemu stanowisku obu rządów”.

1.2. Kontekst mandatu

Mandat odwołuje się bezpośrednio do przemówienia kanclerza federalnego, G. Schrödera, wygłoszonego 1 sierpnia 2004 r. w związku z 60. rocznicą wybuchu Powstania Warszawskiego.

„My, Niemcy wiemy bardzo dobrze, kto rozpoczął wojnę i kto stał się jej pierwszą ofiarą. Z tego powodu nie może dzisiaj być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, które stawiałyby historię na głowie. Związane z drugą wojną światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich. Ani rząd federalny, ani żadna poważna siła polityczna w Niemczech nie popiera żądań indywidualnych, w przypadku gdyby zostały one jednak postawione. Stanowisko takie rząd federalny będzie reprezentował również przed sądami międzynarodowymi”.

1.3. Roszczenia restytucyjne w rozumieniu mandatu

W mandacie użyte jest sformułowanie „roszczenia restytucyjne” (Restitutionsansprüche)¹, pochodzące z przemówienia kanclerza federalnego, wygłoszonego 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie. W przemówieniu tym, po zdaniu, według którego - w dosłownym brzmieniu – nie może dzisiaj być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, następuje zdanie: „Związane z drugą wojną

¹ Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: w języku niemieckim, zarówno w mandacie dla ekspertów jak i w przemówieniu kanclerza federalnego, G. Schrödera wygłoszonym 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie, użyty jest termin „roszczenia restytucyjne” (Restitutionsansprüche). W mandacie w języku polskim użyty został natomiast termin „roszczenia prawne”. Zauważyć jednak należy, że mandat nawiązuje do przemówienia kanclerza federalnego, wygłoszonego 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie.

światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich”.

Wynika z tego jednoznacznie, że w tym kontekście pojęcie roszczeń restytucyjnych musi być rozumiane szeroko i obejmuje również roszczenia odszkodowawcze. Wynika to również z innych oświadczeń, dotyczących tej sprawy.

Podczas wizyty polskiego premiera w Berlinie, 27 września 2004 r., obaj szefowie rządów odbyli wspólną konferencję prasową. Kanclerz federalny wielokrotnie mówił wówczas o braku podstaw prawnych (Rechtsgrundlosigkeit) dla wszelkich roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski w związku z wypędzeniem i wywłaszczeniem. Ze strony polskiej natomiast potwierdzono, że sprawa reparacji jest zamknięta.

Sformułowanie „w związku z drugą wojną światową” precyzuje, iż chodzi się o ewentualne roszczenia prawne niemieckich obywateli, które związane są z następstwami decyzji aliantów (m.in. z Układem Poczdamskim).

Z powyższego wynika, że niniejsza ekspertyza:

- musi zająć się problemami prawnymi, dotyczącymi restytucji i odszkodowania za wywłaszczenia dokonane bez odszkodowania na polskich terytoriach należących wcześniej do Niemiec;
- natomiast zasadniczo nie zajmuje się problemami prawnymi, związanymi z późniejszą migracją z Polski; w tej dziedzinie istnieją problemy, wymagające wyjaśnienia w świetle prawa polskiego, na które zostanie jeszcze wskazane w dalszych częściach ekspertyzy.

Pewne problemy związane z roszczeniami obu stron nie są przedmiotem niniejszej analizy, ponieważ zostały one uregulowane w sposób odrębny, względnie w taki sposób będą uregulowane. Do spraw tych należy przede wszystkim problem zwrotu dóbr kultury.

Stosownie do art. 28 ust. 3 Traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie strony dążyć będą do rozwiązywania problemów związanych z dobrami kultury i archiwaliami, poczynając od pojedynczych przypadków, w duchu porozumienia i pojednania. W tej dziedzinie między Niemcami a Polską prowadzone są negocjacje.

2. Interpretacja oświadczenia kanclerza federalnego

W swoim przemówieniu w Warszawie kanclerz federalny sformułował trzy istotne z prawnego punktu widzenia stwierdzenia w odniesieniu do ewentualnych roszczeń.

Przede wszystkim stwierdził on, że nie może dzisiaj być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, które stawiałyby historię na głowie. Sformułowanie, w myśl którego nie może być już miejsca, nie jest łatwe do interpretacji z prawnego punktu widzenia. Wydaje się jednak poza wszelką wątpliwością, iż w ten sposób oświadczono, że nie będą stawiane żądania ze strony niemieckiej, związane z określonymi wyżej działaniami wywłaszczeniowymi.

Powyższe stwierdzenie kanclerza federalnego nawiązuje do historycznej rzeczywistości, iż Polska była pierwszą ofiarą agresji, a ze względu na rozwój polityczny po drugiej wojnie światowej sama musiała ponosić główne ciężary zniszczeń.

W istocie, żaden z rządów federalnych nie stawiał tego rodzaju żądań w stosunkach międzypaństwowych z Polską. Dalsze części ekspertyzy zawierają rozważania, jak należy oceniać wcześniejsze oświadczenia, iż sprawy majątkowe nie zostały uregulowane.

W kolejnym zdaniu oświadczenia kanclerza federalnego, stosownie do którego związane z drugą wojną światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich, potwierdzona jest decyzja wynikająca już ze zdania pierwszego, iż żadne żądania majątkowe nie będą dochodzone. Kanclerz federalny

zaznaczył jednocześnie w ten sposób, iż również z polskiej strony nie mogą być podnoszone żądania reparatorne.

Zdanie kolejne oświadczenia dotyczy żądań indywidualnych obywateli niemieckich, w przypadku gdyby zostały one jednak postawione. Należy zbadać, czy mogą być dopuszczalne takie żądania indywidualne na podstawie prawa niemieckiego, polskiego i prawa europejskiego. Ze sformułowań kanclerza federalnego jednoznacznie wynika, że rząd federalny nie będzie tego rodzaju żądań popierał. Jednocześnie jednak wynika z tego, że rząd federalny nie może przeszkodzić ich stawianiu, tam gdzie jest to możliwe. Zdanie końcowe wskazuje, że rząd federalny będzie reprezentował swój brak poparcia dla żądań indywidualnych również przed sądami międzynarodowymi.

Oświadczenie kanclerza federalnego jest co prawda aktem jednostronnym. Ma ono jednak znaczenie prawnomiędzynarodowe. W dalszych częściach zostanie szczegółowo rozważone, w jakim zakresie oświadczenie to wywołuje skutki prawne.

Podsumowując, można jednak stwierdzić, że zasadnicza treść wymowy oświadczenia polega na tym, że rząd federalny jednoznacznie wyklucza dochodzenie roszczeń międzypaństwowych Niemiec w stosunku do Polski, że traktuje on takie roszczenia jako pozbawione podstaw prawnych („*rechtsgrundlos*”) oraz że w żadnym razie nie będzie popierał indywidualnych żądań związanych ze wskazanymi zdarzeniami.

3. Ogólne podstawy oceny

3.1. Odmienne wyjściowe stanowiska prawne

Jest sprawą znaną, że między Niemcami i Polską istnieją różne wyjściowe stanowiska prawne. Mają one swoje historyczne przyczyny przede wszystkim w braku możliwości zawarcia z Niemcami po 1945 r. traktatu pokojowego oraz w trwającym prawie 50 lat podziale Europy.

Niemcy zawsze reprezentowały stanowisko prawne, że wypędzenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich było niezgodne z prawem, podobnie jak przeprowadzone przez Polskę wywłaszczenie bez odszkodowania. Republika Federalna Niemiec respektowała jednak zarządzanie tymi obszarami przez Polskę na mocy środków przyjętych przez aliantów również w swoim porządku prawnym.

Oświadczenie kanclerza federalnego nie może być rozumiane jako rezygnacja z takiego niemieckiego stanowiska prawnego. Z oświadczenia tego wynika jednak z pewnością, że nie będą dochodzone roszczenia związane z bezprawnością tych środków.

W przeciwieństwie do tego Polska stoi na stanowisku, że działania polskie były uzasadnione Układem Poczdamskim.

Przekazanie Polsce byłych niemieckich obszarów wschodnich oraz wywłaszczenie niemieckiej własności traktowane było jako część reparacji. Dochodzenie omawianych roszczeń mogłoby tym samym postawić pod znakiem zapytania powyższe uregulowanie reparacji.

Stosownie do stanowiska polskiego problem „roszczeń restytucyjnych” został zamknięty wraz z zawarciem Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (1990/1991). Otwarte wówczas jeszcze problemy (świadczenia dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych) zostały w następnych latach rozstrzygnięte w drodze rozwiązań politycznych (*ex gratia*).

Z drugiej strony oświadczenie kanclerza federalnego uwzględnia – jak wykazano na wstępie - zarówno okoliczności historyczne, jak również stan prawny powstały w toku zjednoczenia Niemiec w związku z Traktatem o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec oraz w związku z traktatami (Traktatem o potwierdzeniu granicy i Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy) między demokratyczną Polską i zjednoczonymi Niemcami.

3.2. Wspólna ocena od 1990 r.

Od czasu wejścia w życie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. (wszedł w życie 15 marca 1991 r.) oraz Traktatu o potwierdzeniu granicy z 14 listopada 1990 r. (wszedł w życie 16 stycznia 1992 r.) (dalej: Traktat graniczny) między Niemcami a Polską istnieje jednoznaczna sytuacja terytorialna z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Została ona przygotowana przez Układ z 7 grudnia 1970 r.²

W preambule Traktatu o potwierdzeniu granicy Polska i Niemcy stwierdziły wspólnie, że „ogromne cierpienia, jakie przyniosła ta wojna, w tym także utrata przez licznych Niemców i Polaków ich stron rodzinnych w wyniku wypędzenia albo wysiedlenia, są ostrzeżeniem i wyzwaniem do kształtowania pokojowych stosunków między obu Narodami i Państwami”.

Artykuł 1 ust. 1 Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec stwierdza: „Zjednoczone Niemcy będą obejmowały obszar Republiki Federalnej Niemiec, Niemieckiej Republiki Demokratycznej i całego Berlina. Ich granicami zewnętrznymi będą granice Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej i w dniu wejścia w życie tego traktatu staną się ostateczne. Potwierdzenie ostatecznego charakteru granic zjednoczonych Niemiec jest istotną częścią składową porządku pokojowego w Europie”.

W artykule 1 ust. 2 tego Traktatu stwierdzono następnie: „Zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą między nimi granicę w układzie wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego”.

² Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: w tekście w języku niemieckim używany jest termin „Traktat warszawski” (Warschauer Vertrag); w terminologii w języku polskim używana jest nazwa „Układ z 7 grudnia 1970 r.”.

Potwierdzenie granicy na Odrze i Nysie łużyckiej przez zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolitą Polskę jest powiązane z przewyższeniem skutków drugiej wojny światowej. Polska była pierwszą ofiarą niemieckiej agresji. Agresja ta została wsparta ze Wschodu przez ZSRR. W wyniku drugiej wojny światowej Polska straciła rozległe obszary na Wschodzie. Otrzymała ona byłe niemieckie obszary do granicy na Odrze i Nysie łużyckiej. Z powodu braku traktatu pokojowego i ze względu na polityczny podział Europy Polska musiała sama ponosić skutki zniszczeń powstałych podczas drugiej wojny światowej.

Czterej alianci z okresu drugiej wojny światowej, oba państwa niemieckie istniejące przed zjednoczeniem i Polska potwierdziły ten stan prawny w związku z ostateczną regulacją problemu niemieckiego. Nie ulega wątpliwości, że nie nastąpi żadne dalsze uregulowanie w traktacie pokoju. Rząd federalny jednoznacznie potwierdził podczas negocjacji, m.in. 17 lipca 1990 r. w Paryżu, że „nie przewiduje się ani traktatu pokoju, ani uregulowania pokojowego”.

Oświadczenie kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. musi być rozumiane w świetle wyżej wspomnianego rozwoju historycznego i prawnego, przy czym zasadnicze znaczenie należy przypisać nowej jakości stosunków między zjednoczonymi Niemcami a demokratyczną Polską.

Część 2

4. Roszczenia Niemiec w imieniu niemieckich obywateli w stosunku do Polski w związku z drugą wojną światową na płaszczyźnie prawa międzynarodowego

4.1. Możliwość istnienia roszczeń

Właściwa ocena oświadczenia kanclerza federalnego wymaga rozważenia, czy Republika Federalna Niemiec jako państwo mogłaby

mieć roszczenia, czy też prawidłowy jest pogląd, iż tego rodzaju roszczenia nie mają podstawy prawnej.

Należy więc wskazać przede wszystkim na to, że w prawie międzynarodowym uznane są roszczenia prawnomiędzynarodowe, dochodzone w ramach ochrony dyplomatycznej z tytułu sprzecznego z prawem międzynarodowym wywłaszczenia obywateli. Przestanką ich skuteczności jest jednak to, aby albo zainteresowane państwa uznały sprzeczność z prawem międzynarodowym tego rodzaju roszczeń, albo też aby spór rozstrzygnięty został w sposób wiążący przez sąd międzynarodowy.

W myśl polskiego poglądu wywłaszczenia te nie są traktowane jako sprzeczne z prawem międzynarodowym, ponieważ Polska jako suweren mogła podjąć takie decyzje, a działania wywłaszczeniowe w tym kontekście obejmowane są reparacjami wojennymi. Niemcy nie zaakceptowały takiego poglądu, jednak Niemcy nie zaprzeczały, że w Układzie Poczdamskim czterej alianci wyrazili zgodę na przesiedlenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej. Poza tym, zarządzanie tymi obszarami przez Polskę od początku traktowane było przez Republikę Federalną Niemiec jako prawnie skuteczne.

Szczegółowo na ten temat: J. A. Frowein, *Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages*, Jahrbuch für Internationales Recht 1975, s. 11, s. 17-21.

Z tego względu jasne jest, że wszelkie rozważania ewentualnych niemieckich roszczeń odszkodowawczych, nawiązujących do wywłaszczenia bez odszkodowania, dotyczyłyby z prawnego punktu widzenia również wyrażenia zgody przez aliantów na przesiedlenie ludności niemieckiej. Należałoby więc wyjaśnić, czy również sprzymierzeni oceniają wywłaszczenia bez odszkodowania jako sprzeczne z prawem. Nie jest prawdopodobne, aby w tej kwestii mógł być osiągnięty konsensus. Przebieg wydarzeń związanych z dekretami Beneša dotyczącymi Czechosłowacji wykazuje raczej, że zapytani o

stanowisko alianci potwierdziłoby przesiedlenie ludności niemieckiej oraz zapewne wywłaszczenie bez odszkodowania.

W związku z problemami związanymi z dekretem Beneša, ambasadorowie Rosji, Stanów Zjednoczonych i Zjednoczonego Królestwa wyraźnie potwierdzili w Pradze decyzje poczdamskie wobec rządu czeskiego. W tym związku należy również mieć na uwadze, iż odnośne problemy dotyczą obszarów należących obecnie do Rosji.

4.2. Rezygnacja z podnoszenia zarzutów w Układzie przejściowym³

W związku z omawianymi zagadnieniami istotne jest przede wszystkim rozważenie, czy Niemcy nie są zobowiązane do nie kwestionowania konfiskat na podstawie nadal wiążących postanowień art. 3 ust. 1 i 3 części VI Układu przejściowego. Kwestia ta pojawiła się już w związku z konstytucyjnoprawną oceną Układu z 7 grudnia 1970 r. (J.A. Frowein, tamże, s. 25).

W toku rozważań związanych z Układem z 7 grudnia 1970 r. rząd federalny w odpowiedziach udzielanych na zapytania poselskie wielokrotnie w latach 1974 i 1975 oświadczał, że zawarta w art. 3 Układu przejściowego rezygnacja z podnoszenia zarzutów zabrania mu podejmowania działań w stosunku do konfiskat dokonanych przez Polskę; w tym bowiem tkwi zasadnicze prawne ograniczenie możliwości rządu federalnego. Stanowisko takie wydaje się być zasadne.

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Stenographische Berichte tom 90, 18.12.1974, s. 9534-36; tom 92, 18.3.1975, s. 10949-54.

³ Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: chodzi o Układ z 26 maja 1952 r. o regulacji problemów powstałych w związku z wojną i okupacją, w brzmieniu z 23 października 1954 r. („Układ przejściowy”), Bundesgesetzblatt 1954 II, s. 157 i nast.

Art. 3 ust. 1 Układu przejściowego ma następujące brzmienie:

„Republika Federalna Niemiec nie będzie podnosić w przyszłości żadnych zarzutów wobec środków jakie były lub miały być podjęte odnośnie niemieckiego majątku za granicą lub innego, który skonfiskowano dla celów reparacji lub restytucji, bądź na podstawie stanu wojennego, bądź na podstawie układów, jakie trzy mocarstwa zawarły lub zawrą z innymi państwami sojuszniczymi, państwami neutralnymi lub byłymi sojusznikami Niemiec.“

Już w ekspertyzie dotyczącej Układu z 7 grudnia 1970 r. postawione zostało pytanie, czy Republika Federalna nie jest zobowiązana na tej podstawie do niepodnoszenia zarzutów wobec wywłaszczeń przeprowadzonych przez Polskę (J.A. Frowein, tamże, s. 25). Zarzucano w związku z tym w pewnej mierze, że środki powyższe nie stanowiły działań reparatornych. Przeoczono przy tym, że w Polsce jak najbardziej widziano w tym zawsze miarodajne powiązanie z reparacjami. Polska mogła przy tym powoływać się na porozumienia ze Związkiem Radzieckim, które ustalały związek między reparacjami należnymi Polsce a uregulowaniem spraw majątkowych na byłych niemieckich obszarach wschodnich.

Należy jednak przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, czy Układ Poczdamski nie stanowi układu, do którego również odwołuje się art. 3 ust. 1 Układu przejściowego. Wiele argumentów przemawia na rzecz takiego stanowiska. Nic w tym nie może zmienić okoliczność, że Układ Poczdamski nie został zawarty bezpośrednio z Polską, ponieważ Polska bez wątpienia odniosła z tego układu korzyść.

Wiele przemawia więc na rzecz stanowiska, że w tym przypadku ma zastosowanie rezygnacja z podnoszenia zarzutów, mimo że pewien margines niepewności pozostaje, który mógłby być wyjaśniony jedynie w negocjacjach z trzema mocarstwami. Uwzględnić należy jednak przy tym również generalne stanowisko sprzymierzonych z okresu drugiej wojny światowej.

4.3. Oświadczenia w sprawach majątkowych

Należy również brać w związku z tym pod uwagę, że rząd federalny wielokrotnie na płaszczyźnie prawa międzynarodowego wskazywał, iż układy z Polską nie dotyczą spraw majątkowych. Federalny Trybunał Konstytucyjnym w swoim wyroku z 7 lipca 1975 r. stwierdził w odniesieniu do Układu z 7 grudnia 1970 r., że kwestie odszkodowania z tytułu konfiskat dokonanych przez Polskę nie zostały uregulowane w związku z zawarciem Układu.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BverfGE) 40, s. 141, 167 i nast.

Przy podpisywaniu niemiecko-polskiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie w dniu 17 czerwca 1991 r. miała miejsce również wymiana listów między ministrami spraw zagranicznych obu państw, których ostatni punkt ma następujące brzmienie:

„5. Obie strony oświadczają zgodnie:
niniejszy Traktat nie zajmuje się sprawą obywatelstwa i sprawami majątkowymi.”

W wielu niemieckich, urzędowych oświadczeniach znaleźć można stwierdzenia dotyczące otwartości spraw majątkowych. Zasadnicze znaczenie w związku z niniejszymi rozważaniami ma przede wszystkim to, że wyrażne sformułowania dotyczące otwartości spraw majątkowych w stosunku do Polski nigdy nie zawierały stwierdzenia istnienia konkretnych roszczeń. Powyższe oświadczenia ograniczały się raczej do określenia spraw majątkowych jako otwartych w stosunkach bilateralnych, względnie – jak to miało miejsce we wspomnianej wymianie listów – do stwierdzenia, że dany traktat tymi sprawami „nie zajmuje się”.

Polska mogła zaakceptować powyższą klauzulę, zawartą w wymianie listów jedynie dlatego, ponieważ stosownie do jej stanowiska

roszczenia niemieckich obywateli w momencie zawierania Traktatu nie istniały. Sformułowanie zawarte w wymianie listów - iż Traktat nie zajmuje się sprawami majątkowymi – nie jest w stanie takiego polskiego stanowiska prawnego zmienić. Jednocześnie jednak było jasne, że w niektórych, innych obszarach jak najbardziej istnieją „sprawy majątkowe” (dobra kultury, świadczenia dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych), wymagające podjęcia negocjacji.

Po oświadczeniu kanclerza federalnego w Warszawie, Republika Federalna Niemiec nie może już więcej stać na stanowisku, że sprawy majątkowe są otwarte. W oświadczeniu tym zostało wyjaśnione, że Republika Federalna Niemiec nie będzie zgłaszała pod adresem Polski żadnych roszczeń majątkowych na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, które mogłoby być dochodzone w ramach ochrony dyplomatycznej z tytułu szkód wyrządzonych obywatelom niemieckim.

4.4. Uzasadnienie nowej oceny

Znaczenie oświadczenia, w którym określona została pozycja prawna sformułowana przez kanclerza federalnego, wyraża się w tym, że roszczenia restytucyjne i odszkodowawcze związane z pozbawieniem majątków traktowane są jako nie mające podstawy prawnej. Należy więc najpierw postawić pytanie o przyczyny dla takiego braku podstaw prawnych.

Wydaje się być sprawą jednoznaczną, że dla stanowiska Republiki Federalnej Niemiec w związku z tym szczególne znaczenia ma cezura Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r., abstrahując od tego, że oświadczenie kanclerza federalnego nie odnosi się bezpośrednio do tej kwestii. Republika Federalna Niemiec od początku reprezentowała stanowisko, że wraz z tym Traktatem należy jako załatwiony traktować problem żądań reparacyjnych w stosunku do Niemiec, wynikających z drugiej wojny światowej.

Wynika z tego wniosek nie tyle możliwy, co konieczny, że - również w drugą stronę - Republika Federalna Niemiec nie może już więcej podnosić prawnych roszczeń majątkowych związanych z drugą wojną światową. Reprezentowanie takiego stanowiska mieści się w każdym razie - jak się wydaje - w dobrze uzasadnionym zakresie działania rządu federalnego w dziedzinie polityki zagranicznej.

Zasadnicze znaczenie ma przy tym okoliczność, że wspomniana wyżej wymiana listów nie sprzeciwia się takiej interpretacji, ponieważ w listach tych wskazano jedynie, że niemiecko-polski Traktat o dobrym sąsiedztwie nie zajmuje się sprawami majątkowymi. Z drugiej strony nie wyklucza to w żadnym razie, że sprawy majątkowe nie mogą pojawić się w kontekście innych regulacji traktatowych.

Niezależnie od szczegółowej oceny tego problemu, jest w każdym razie jednoznaczne, że wraz z oświadczeniem kanclerza federalnego w Warszawie Republika Federalna Niemiec w świetle prawa nie może dochodzić roszczeń. W świetle wspólnie wyrażonego stanowiska prawnego obu rządów, obecnie w każdym razie żadne roszczenia już nie istnieją i nie mogą być dochodzone.

Tego rodzaju sformułowanie wspólnego stanowiska prawnego nie stanowi zawarcia umowy międzynarodowej. Chodzi jednak o oświadczenie mające znaczenie prawne, które kanclerz federalny złożył jako przedstawiciel Republiki Federalnej Niemiec. Należy je traktować jako akt jednostronny w rozumieniu prawa międzynarodowego, mający charakter wiążący w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec. Tym samym został jednoznacznie uregulowany problem ewentualnych roszczeń Niemiec - w rozumieniu roszczeń międzypaństwowych - w stosunku do Polski z tytułu pozbawienia majątków. Niezależnie od tego Niemcy byłyby ograniczone w działaniu stosownie do zasady „estoppel”, gdyby próbowano dochodzić roszczeń.

5. Roszczenia niemieckich obywateli w stosunku do Polski w świetle prawa polskiego i niemieckiego

5.1. Roszczenia obywateli niemieckich w świetle prawa polskiego

Należy tu jednoznacznie rozdzielić dwa obszary problemów, których pomieszczenie może prowadzić do nieporozumień natury prawnej i politycznej:

- 1) problem wywłaszczenia bez odszkodowania byłej własności niemieckiej „w związku z drugą wojną światową”, a więc na podstawie Układu Poczdamskiego;
- 2) problemy majątkowe i problemy dotyczące obywatelstwa, wynikłe od lat 50. do końca lat 80. w związku z migracją z Polski Ludowej m.in. do Republiki Federalnej Niemiec.

Przedmiot ekspertyzy obejmuje zasadniczo problem pierwszy. Odpowiedź na postawione w związku z tym pytanie z punktu widzenia prawa polskiego jest jednoznaczna. Roszczenia indywidualne z tytułu byłej własności niemieckiej nie istnieją w świetle prawa polskiego, o ile nastąpiło formalne wywłaszczenie. Nie ma przy tym znaczenia prawnego, czy właścicielem wywłaszczonych nieruchomości jest państwo polskie czy też osoba prywatna. W szczególności bez znaczenia prawnego w związku z tym jest status danej osoby jako dzierżawcy wieczystego.

Państwo polskie przeprowadziło formalne wywłaszczenie, m.in. własności niemieckiej na byłych niemieckich obszarach wschodnich (gruntów rolnych, gruntów leśnych, przedsiębiorstw, innych tzw. majątków opuszczonych i ponemieckich). Ze względów przedstawionych wyżej (patrz punkt 3.1.) wywłaszczenie byłej własności niemieckiej zostało przeprowadzone bez odszkodowania.

Według prawa polskiego w tej dziedzinie zasadniczo nie istnieją roszczenia do odszkodowania.

Drugi problem nie jest zasadniczo przedmiotem niniejszej ekspertyzy. Niemniej jednak należy zauważyć, że w toku migracji z Polski Ludowej popełnionych zostało szereg nadużyć i naruszeń prawa – szczególnie w dziedzinie obywatelstwa i spraw majątkowych, m.in. również w stosunku do osób, które chciały wyjechać do Republiki Federalnej Niemiec. Sprawy te – stosunki własnościowe i przypadki pozbawienia obywatelstwa polskiego - muszą być wyjaśnione na podstawie prawa polskiego.

Do poważnych irytacji w stosunkach polsko-niemieckich doprowadziły urzędy wyrównawcze (*Lastenausgleichsbehörden*), które zażądały zwrotu świadczeń wyrównawczych i co najmniej wywołały tym samym wrażenie, że nakłaniają Niemców do ustalenia w drodze postępowania sądowego ich własności nieruchomości w Polsce.

Komunikat prasowy Federalnego Urzędu Wyrównawczego z 23 września 2004 r. wyjaśnia, że urzędy wyrównawcze nie wzywają biorców świadczeń wyrównawczych lub ich następców do dochodzenia w Polsce roszczeń z tytułu własności i innych. Reagują one jedynie na istniejące stosunki własnościowe, nie podejmują jednak działań nakierowanych na zmianę takich stosunków. Wyjaśniono, że osoby, które faktycznie ponownie mogą dysponować swoją własnością, są na mocy ustawy zobowiązane do powiadomienia o tym właściwego urzędu wyrównawczego.

W ten sposób zostaje wzięty pod uwagę w wystarczającym zakresie polski stan prawny. Jak się wydaje byłoby istotne, aby w podobnych przypadkach – gdy występują problemy – przede wszystkim został nawiązany kontakt między niemieckimi urzędami wyrównawczymi i urzędami polskimi, celem wyjaśnienia polskiego stanu prawnego. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w której niemiecki biorca świadczenia wyrównawczego poczułby się zobowiązany do wystąpienia w Polsce na drogę prawną. O ile byłoby to konieczne, rozważyć należałoby rozszerzenie istniejących umów o pomocy prawnej na tę dziedzinę.

5.2. Roszczenia obywateli niemieckich w świetle prawa niemieckiego

Istnieje jednoznaczność co do tego, że na omawianych obszarach miarodajne jest od 1945 r. wyłącznie prawo polskie. Niemieckie międzynarodowe prawo prywatne, podobnie jak niemieckie międzynarodowe prawo wyłączeń wychodzi z założenia, że dla zastosowania danego prawa miarodajne jest to, jakie prawo na danym obszarze obowiązuje.

Por. na ten temat: BverfG 84, s. 90, 123 i nast.

Wywody Federalnego Trybunału Konstytucyjnego były jednak w istocie rzeczy - przynajmniej po części - rozumiane w taki sposób, jakoby na mocy prawa niemieckiego prawo własności poprzednich niemieckich mieszkańców tych obszarów istniało nadal. Dokładna lektura orzecznictwa wykazuje, że Federalny Trybunał Konstytucyjny nigdy czegoś takiego nie potwierdził, a jedynie na podstawie wywodów skarżących po części zakładał taką możliwość, której nie zmieniłby ani Układ z 7 grudnia 1970 r., ani niemiecko-polski Traktat graniczny, o ile stanowisko skarżących byłoby prawidłowe.

Wynika to całkiem jednoznacznie w toku dokładnej analizy orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 7 lipca 1975 r., dotyczącym Układu z 7 grudnia 1970 r., Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił przede wszystkim w ramach

rozważań zasady ochrony własności na podstawie art. 14 UZ⁴, iż majątek skarżących na obszarach na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej został im skonfiskowany w wyniku działań Związku Radzieckiego i Polski, tj. wyłącznie na mocy aktów obcej władzy publicznej (s. 166).

W następnym akapicie Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż można pozostawić otwarty problem, czy skarżący mogą powoływać się na ich pierwotny status właściciela w odniesieniu do ich mienia prywatnego pozostałego na obszarach na wschód od Odry i Nysy, czy też w to miejsce, ze względu na rzeczywisty stan rzeczy, wstąpiły roszczenia do odszkodowania albo przywrócenia własności. O ile punktem wyjścia byłoby założenie, że własność skarżących przestałaby istnieć na skutek konfiskaty, to w grę mogłoby wchodzić przywrócenie lub roszczenia o odszkodowanie, wynikające ze sprzeczności z prawem międzynarodowym tych środków, co zgodnie zakładały rząd federalny i skarżący. Również tego rodzaju roszczenia mogły być pozycjami prawnymi o znaczeniu majątkowym, podlegającym ochronie na podstawie art. 14 UZ.

Z powyższego wynika przede wszystkim jednoznacznie, iż założona została jedynie możliwość istnienia tego rodzaju roszczeń, przy czym Trybunał nie rozstrzygnął, że takie roszczenia w rzeczywistości istnieją. Trybunał nie wskazuje również, o jakiego rodzaju roszczenia miałyby chodzić. Wiele przemawia za tym, że Trybunał miał tu na względzie roszczenia w rozumieniu prawa międzynarodowego, które co prawda przypisywał wchodzącym w grę osobom fizycznym, które jednak nie były w stanie same takich roszczeń dochodzić. Roszczenia takie mogłyby być dochodzone jedynie przez Republikę Federalną Niemiec w ramach ochrony dyplomatycznej. W tym miejscu nie wymaga bliższego rozważenia, czy na mocy prawa międzynarodowego mogą one rzeczywiście przysługiwać osobie fizycznej. Stosownie jednak do przeważającego w dalszym ciągu poglądu, tego rodzaju roszczenia przysługują państwu.

⁴ Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: UZ – Ustawa Zasadnicza (GG – Grundgesetz) RFN.

O ile Trybunał jeszcze w 1975 r. zaznaczył jedynie możliwość tego rodzaju roszczeń, to – w prawie 20 lat później – w orzeczeniu wydanym 5 czerwca 1992 r. w związku ze skargami konstytucyjnymi skierowanymi przeciwko Traktatowi o potwierdzeniu granicy zrelatywizował jeszcze wyraźniej możliwe stanowisko prawne skarżących jako dysponentów takiego stanowiska prawnego.

Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 1992, s. 306 i nast.

W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził przede wszystkim, że w Traktacie granicznym nie można dostrzec wyrzeczenia się istniejącego prawa własności lub roszczeń niemieckich osób prywatnych. Następnie wskazał, że nie można stwierdzić oddziaływania na pozycje dotyczące prawa własności. Niemieckie międzynarodowe prawo wywłaszczenia traktuje wywłaszczenia dokonane przez obce państwa zasadniczo jako skuteczne, o ile dane państwo działało w granicach swojej władzy. Brak odszkodowania z tytułu wywłaszczenia samo w sobie nie jest tym samym wystarczające, aby rozważać brak skuteczności wywłaszczenia, o ile wywłaszczone obiekty znajdują się na terytorium państwa wywłaszczającego.

Następnie pozostawiono – w istocie rzeczy – otwartą kwestię, czy wywłaszczenia dokonane przez urzędy polskie stosownie do powyższych zasad powinny być być uznane jako skuteczne w Republice Federalnej Niemiec przed wejściem w życie Traktatu granicznego. O ile nie wystąpiłoby tego rodzaju uznanie, zawarcie Traktatu granicznego nie prowadziłoby do zmiany takiej oceny.

Federalny Trybunał Konstytucyjny zamyka te rozważania wskazaniem, że pozycja skarżących w dziedzinie prawa własności nie pogorszyła się w następstwie Traktatu granicznego. Trybunał stwierdził (s. 306):

„Pozostało im wszystko to, co mieli uprzednio: istniejące według ich poglądów stanowiska prawne, nie uznawane jednak przez stronę polską i z tego względu praktycznie nie wymagalne oraz nadzieja na przywrócenie

albo co najmniej odszkodowanie z tytułu doznanych przed wielu laty i według ich poglądów bezprawnych szkód.”

Zasadnicze znaczenie ma – jak się wydaje - to, że Federalny Trybunał Konstytucyjny określa roszczenia jako praktycznie nie wymagalne stanowiska prawne oraz jedynie jako nadzieję na wynagrodzenie strat. Wynika z tego jasno, że Federalny Trybunał Konstytucyjny w żadnym razie nie uznaje w tym przypadku statusu własności na podstawie prawa niemieckiego. Formułowane jest raczej jedynie hipotetyczne rozważanie, nawiązujące do możliwości nieskuteczności wywłaszczeń, które jednak nie jest uznawana przez stronę polską. W efekcie Trybunał wyjaśnia, że w działaniach rządu federalnego nie można dostrzec naruszenia jakichkolwiek praw własności skarżących, które byłyby chronione na podstawie art. 14 UZ (s. 307).

Istotne jest stwierdzenie, zgodnie z którym pozycja skarżących nie uległa zmianie, bowiem istniejące według ich poglądów stanowiska prawne, nie uznawane jednak przez stronę polską i z tego powodu praktycznie nie wymagalne, nie zmieniły się w żaden sposób. Federalny Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął tutaj jednak, że tego rodzaju stanowiska prawne istnieją na mocy prawa niemieckiego lub są uzasadnione w myśl prawa międzynarodowego i uznane w prawie niemieckim. Raczej wskazał on jedynie, że taka możliwość mogłaby zaistnieć, gdyby przyznano rację skarżącym.

Należy jednak przyznać, że orzeczenie z 8 września 1993 r., dotyczące niemiecko-polskiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie idzie – mogłoby się wydawać z początku – w swoich sformułowaniach dalej (2 Senat 3 Izba, symbol: 2 BvR 2121/92 i in.). W orzeczeniu tym stwierdzono, że Traktat nie zawiera żadnego uregulowania dotyczącego wywłaszczenia osób skarżących. Następnie wskazuje się na punkt 5 listów ministrów spraw zagranicznych dotyczący spraw majątkowych. Następnie stwierdza się:

„W związku z wystarczająco częstym potwierdzeniem stanowiska prawnego rządu federalnego w tej sprawie majątkowej, znanego od dawna

stronie polskiej i podtrzymanego podczas negocjacji nad Traktatem, nie zachodzi niebezpieczeństwo utraty.”

Sformułowanie to wydaje się wskazywać na to, jakoby rząd federalny od dawna wskazywał rządowi polskiemu, iż omawiane nieruchomości nadal pozostają własnością wypędzonych. Tak jednak nie jest. W tym przypadku mamy do czynienia z błędnym sformułowaniem, które Federalny Trybunał Konstytucyjny popełnił prawdopodobnie nawiązując do wywodów skarżących. W ogólnym kontekście sformułowanie to nie może być miarodajne.

Orzeczenie Izby wykazuje także w dalszych częściach uzasadnienia, że rząd federalny nigdy czegoś takiego nie przedkładał stronie polskiej. Izba wskazuje mianowicie w punkcie 2 jednoznacznie na to, że roszczenia są sporne, oraz że przy uwzględnieniu stanu niemiecko-polskich stosunków politycznych niemieckie działania w tym kierunku byłyby – według oceny rządu federalnego, mieszczącej się w ramach konstytucyjnych uprawnień - bez szans na pozytywne rozstrzygnięcie i do tego szkodliwe. Wykazuje to całkowicie jednoznacznie, że rząd federalny nigdy nie potwierdzał własności niemieckich wypędzonych w stosunku do Polski.

Powoływana wyrywkowo w tym kontekście preambuła ustawy o świadczeniach wyrównawczych z 1952 r. zawiera jedynie zastrzeżenie, że zapewnienie i przyjęcie świadczeń nie może oznaczać zrzeczenia się dochodzenia roszczeń do zwrotu mienia pozostawionego przez wypędzonych. Co prawda zakłada się tutaj możliwość istnienia roszczeń, tym niemniej roszczenia takie nie są ani uzasadnione, ani uregulowane, ponieważ z pewnością wychodziłoby to poza kompetencję ustawodawcy niemieckiego.

Podsumowując, wynika z powyższego, że niemieckie roszczenia niemieckich obywateli w stosunku do nieruchomości, które na podstawie prawa polskiego do tych osób nie należą, nie istnieją. Nie ma przy tym znaczenia, czy nieruchomości te formalnie należą do państwa czy do osób prywatnych. Nawet jeżeli osoby prywatne

dysponują prawem dzierżawy wieczystej, nie zmienia to powyższej oceny.

5.3. Roszczenia obywateli niemieckich do sprawowania ochrony dyplomatycznej

W niniejszym kontekście mogłoby być istotne, gdyby na podstawie prawa niemieckiego istniały roszczenia do dochodzenia przez Republikę Federalną Niemiec ochrony dyplomatycznej w stosunku do Polski. Gdyby tak było, Republika Federalna Niemiec musiałaby zapewne dochodzić tych roszczeń w stosunku do Polski, a oświadczenie kanclerza federalnego mogłoby w tym zakresie popaść w sprzeczność z niemieckim prawem.

W prawie niemieckim roszczenie do ochrony dyplomatycznej jest co prawda zasadniczo uznane, lecz ograniczone jest ono szerokim zakresem uznaniowości rządu federalnego w dziedzinie polityki zagranicznej, działającego zgodnie z prawem (BverfGE 55, s. 349, 364 i nast.).

Przy prawidłowej ocenie nie może być jednak żadnych wątpliwości co do tego, że nie istnieje roszczenie prawne wypędzonych do Republiki Federalnej Niemiec o wykonanie opieki dyplomatycznej w tych sprawach w drodze dochodzenia roszczeń w stosunku do Polski, mimo że od czasu do czasu zainteresowana strona tak twierdzi. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił w omawianych wyżej orzeczeniach, iż tego rodzaju roszczenia nie istnieją.

Już w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r., dotyczącym Układu z 7 grudnia 1970 r., Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że organy Republiki Federalnej mają na mocy konstytucji obowiązek opieki nad niemieckimi obywatelami i ich interesami w stosunku do innych państw. Nie może to jednak prowadzić do dopuszczenia skargi konstytucyjnej, która dąży do stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wobec umowy międzynarodowej, że należałoby

osiągnąć określone uregulowanie merytoryczne na korzyść skarżącego (BVerfGE 40, s. 141, 177 i nast.).

Sformułowania te zostały powtórzone w nowych orzeczeniach dotyczących traktatów niemiecko-polskich. W orzeczeniu Izby z 5 czerwca 1992 r. (EuGRZ 1992, s. 306 i nast.) stwierdzono, nawiązując do orzeczenia z 1975 r., że skarżący nie mogą występować przeciwko ustawom wyrażającym zgodę na umowę międzynarodową o ogólnopolitycznym zakresie regulacji, powołując się na określone, własne interesy. Orzeczenie z 8 września 1993 r. idzie w tej dziedzinie znacznie dalej, uwzględniając rzeczywisty stan stosunków. Stwierdza ono:

„Podobnie nie jest naruszeniem Ustawy Zasadniczej, iż rząd federalny nie podjął żadnych innych kroków, aby wspomóc skarżących w wykonaniu ich praw, które dochodzą oni od państwa polskiego. Ze względu na sporny charakter tych roszczeń oraz polityczną sytuację w stosunkach niemiecko-polskich niemieckie działania w tym kierunku byłyby – według oceny rządu federalnego, mieszczącej się w ramach konstytucyjnych uprawnień – bez szans na pozytywne rozstrzygnięcie i do tego szkodliwe.”

Niniejsze stwierdzenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wykazuje całkowicie jednoznacznie, że również w omawianym kontekście nie istnieje żadne prawo jednostki domagania się od rządu federalnego, aby dochodził jej rzekomych roszczeń i interesów w stosunku do Polski. Oświadczenie kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. należy oceniać w tym samym kontekście, jak stwierdzenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Nie występuje tutaj naruszenie uznanego w prawie niemieckim roszczenia osoby zainteresowanej.

6. Podsumowanie części 2

- 1) Dotychczasowe rozważania wykazały, że roszczenia indywidualne z tytułu wyłączeń bez odszkodowania należy traktować jako nie mające uzasadnienia ani na płaszczyźnie prawa

międzynarodowego, ani w świetle prawa niemieckiego albo polskiego.

- 2) Istotne przyczyny natury prawnej od dawna podważały roszczenia o charakterze prawnomiędzynarodowym ze strony Republiki Federalnej Niemiec z tytułu wyłączeń bez odszkodowania. Do przyczyn tych należało - z jednej strony – zobowiązanie Republiki Federalnej Niemiec, wynikające z Układu przejściowego, do nie podnoszenia zarzutów w stosunku do środków określonych w tym Układzie. Z drugiej strony należą do tego argumenty wskazujące, iż Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec sprawy te załatwił.
- 3) Ponadto Polska od początku stała na stanowisku, że tego rodzaju roszczenia na płaszczyźnie międzypaństwowej oraz roszczenia niemieckich obywateli nie mają żadnych podstaw prawnych. Według stanowiska polskiego, tego rodzaju interpretacja uzasadniona jest również praktyką aliantów.
- 4) Od czasu oświadczenia kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. dochodzeniu roszczeń na płaszczyźnie prawa międzynarodowego sprzeciwia się w każdym razie wiążące z punktu widzenia prawa międzynarodowego jednostronne oświadczenie, złożone w imieniu Niemiec.

Część 3

7. Środki prawne i szanse na powodzenie

7.1. Postępowanie przed sądami polskimi

Postępowania przed polskimi sądami w sprawie wyłączeń dokonanych w konsekwencji drugiej wojny światowej (w związku z Umową Poczdamską i innymi decyzjami aliantów) nie mają szans na powodzenie.

Dopuszczalność postępowania przed polskimi sądami w sprawach dotyczących własności i obywatelstwa, związanych z późniejszymi wyjazdami z Polski Ludowej, wymaga dokładnego zbadania przez polskie urzędy lub sądy.

W kontekście oświadczenia kanclerza federalnego nie stwarza to jednak problemów, ponieważ oświadczenie to nie dotyczy takich przypadków.

7.2. Postępowanie przed sądami niemieckimi

Ze względu na brak w Niemczech właściwości miejscowej, nie jest możliwe postępowanie dotyczące własności nieruchomości położonej poza Niemcami. Zgodnie z § 24 kodeksu postępowania cywilnego, w sprawach o własność nieruchomości wyłączna właściwość miejscowa należy do sądu miejsca położenia nieruchomości.

Nawet gdyby pominąć kwestię właściwości sądów niemieckich, bezspornym pozostaje, iż musiałyby one w sprawach o własność nieruchomości na polskich ziemiach zachodnich i północnych, stosować wyłącznie polskie prawo. Istnieje jasność co do tego, że na podstawie niemieckiego międzynarodowego prawa prywatnego zastosowanie miałoby wyłącznie prawo państwa położenia nieruchomości.

Należałoby również zastanowić się, na ile możliwa byłaby skarga konstytucyjna oparta na art. 14 UZ dotyczącym naruszenia prawa własności, wniesiona przeciwko oświadczeniu kanclerza federalnego. Nie wdając się w szczegóły, można przyjąć, iż z teoretycznego punktu widzenia skargi takiej nie da się całkowicie wykluczyć, nawet jeżeli szanse na jej powodzenie byłyby żadne. Może być podjęta próba uznania oświadczenia kanclerza federalnego jako działania rządu, naruszającego istniejącą nadal pozycję prawną skarżącego w dziedzinie własności.

Federalny Trybunał Konstytucyjny z całą pewnością odpowiedziałby na takie pytanie tak samo jak uczyniła to 3 Izba 2 Senatu w orzeczeniu z 5 czerwca 1992 r., oceniając pozycję w dziedzinie prawa własności skarżących w stosunku do nieruchomości położonych na omawianych terenach. W orzeczeniu tym stwierdzono, że pozycja skarżących w dziedzinie prawa własności nie pogorszyła się w wyniku Traktatu granicznego. Pozostało im wszystko to, co mieli uprzednio: istniejące według ich poglądów stanowiska prawne, nie uznawane jednak przez stronę polską i z tego względu praktycznie nie wymagalne oraz nadzieja na przywrócenie albo co najmniej odszkodowanie z tytułu doznanych przed wielu laty i według ich poglądów bezprawnych szkód.

Ta sama argumentacja doprowadziłaby w powyższym postępowaniu do odrzucenia pozycji prawnej nawiązującej do art. 14 UZ, ponieważ kanclerz federalny nie zrzekł się roszczeń indywidualnych, ale oświadczył jedynie, że rząd federalny nie będzie takich roszczeń popierał. Ponieważ roszczenia takie – jak wskazano (punkt 5.2.) nie istnieją, nie może tym samym zachodzić sprzeczność z art. 14 UZ.

W tym miejscu nie rozważa się, czy w związku z omawianym rozwojem roszczenia odszkodowawcze mogłyby być kierowane przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

7.3. Postępowanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeciwko Polsce

Postępowanie przeciwko Polsce, wszczęte przez Niemca, który utracił swoją własność w roku 1945 i bezpośrednio potem na wspomnianych terenach, jest jednoznacznie pozbawione szans na powodzenie. Wynika to z faktu, iż jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w stosunku do Polski obejmuje okres od przystąpienia Polski do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w roku 1993.

Zakładając, iż zostanie złożona skarga na Polskę w Trybunale Praw Człowieka należy z pewnością przyjąć, że zostanie ona odrzucona w

postępowaniu uproszczonym (*summarisches Verfahren*). Ze względu na *ratione temporis* Trybunał uznał brak swojej właściwości, jako że skarga dotyczy wydarzeń sprzed przystąpienia Polski do Konwencji. Trybunał wielokrotnie orzekał w takich przypadkach.

Por. na przykład orzeczenie z 13 grudnia 2000 r. w sprawie *Malhous v. Republika Czeska*, w którym Trybunał wyraźnie potwierdził, iż wyłączenia sprzed wejścia w życie Konwencji nie podlegają jego ocenie.

Próba oparcia skargi przeciwko Polsce o założenie, iż przed oświadczeniem kanclerza federalnego roszczenia jeszcze istniały, również skazana będzie na niepowodzenie. Jak wykazano wcześniej – nie ulega wątpliwości, że zgodnie z polskim prawem nie było podstaw do takich roszczeń (patrz wyżej, s. 18 i nast.).

Nic innego nie wynika z orzeczenia z 2004 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce w sprawie *Broniowski*. Sprawa ta dotyczyła roszczeń odszkodowawczych jednoznacznie umocowanych w polskim prawie i potwierdzonych przez polskie sądy. Zniesienie tych roszczeń Trybunał uznał za naruszenie gwarancji własności zawartej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Taka sytuacja nie ma miejsca w omawianym przypadku.

Może powstać kwestia, czy w przypadku uchwalenia przez Polskę ustawy reprivatyzacyjnej przewidującej zwrot mienia zagarniętego w wyniku komunistycznej polityki gospodarczej, a nie obejmującej mienia wyłączonego w roku 1945 i bezpośrednio potem – m.in. na polskich ziemiach zachodnich i północnych, nie pojawi się problem w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W tym kontekście zauważyć należy przede wszystkim, że zawarta w art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zasada równości posiada charakter uzupełniający. Znajduje ona zastosowanie jedynie w przypadku naruszenia prawa materialnego, określonego w Konwencji. W omawianym przypadku nie może być mowy o

naruszeniu prawa materialnego, jako że wywłaszczenie omawianych nieruchomości nastąpiło przed przystąpieniem Polski do Konwencji oraz nie istnieje roszczenie w myśl prawa polskiego.

Pomijając nawet przedstawioną wyżej argumentację, należy stwierdzić, iż istnieją merytoryczne i obiektywne argumenty uzasadniające różne potraktowanie spowodowanych zasadniczo odmiennymi okolicznościami wywłaszczeń. Należy jasno rozróżnić wywłaszczenia osób wypędzonych w związku z zakończeniem drugiej wojny światowej i przejęciem terenów przez Polskę od wywłaszczeń komunistycznych.

Przy uwzględnieniu takich okoliczności, postępowanie oparte na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka musi być oceniane jako pozbawione szans na powodzenie.

7.4. Postępowanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeciwko Republice Federalnej Niemiec

Istnieje możliwość wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Republice Federalnej Niemiec – po wyczerpaniu krajowej drogi sądowej – jeżeli skarżący powołałby się na naruszenie prawa własności przez Republikę Federalną Niemiec.

Europejski Trybunał Praw Człowieka z całą pewnością odrzuciłby taką skargę. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, iż stanowiska w sprawie własności należy odróżnić od samej nadziei na przywrócenie starych stanowisk w sprawie własności.

Case of Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany, wyrok z 12 lipca 2001 r., s. 27, par. 83.

Nie ulega wątpliwości, iż Trybunał nie uznałby żadnego stanowiska w sprawie własności na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które mogłaby ingerować w omawiane kwestie.

7.5. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Należy przede wszystkim zaznaczyć, iż zgodnie z art. 295 TWE⁵ stosunki własnościowe w poszczególnych państwach członkowskich nie zostają naruszone poprzez przystąpienie do Wspólnoty. Traktat wyraźnie stwierdza, że nie narusza w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Oznacza to, iż wraz z przystąpieniem Polski do Wspólnoty Europejskiej nie nastąpiły żadne zmiany w charakterze prawnym stosunków własnościowych na polskich obszarach zachodnich i północnych.

Z tego naturalnie wynika również, że w kontekście wyłączeń, które nastąpiły na długo przed przystąpieniem państwa do TWE, prawo wspólnotowe nie ma żadnego zastosowania do istniejących stosunków własnościowych. Przy okazji warto zauważyć, iż prawo wyłączeniowe zostało dotychczas jedynie fragmentarycznie uregulowane w prawie wspólnotowym. Zawarte w art. 6 ust. 2 TUE⁶ odwołanie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi jedyną regulację tej dziedziny. Ponadto, należy pamiętać, że prawa podstawowe mogą być skuteczne jedynie w dziedzinie stosowania traktatów wspólnotowych.

Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w ramach uregulowanego w art. 234 TWE trybu prejudycjalnego wchodziłoby jedynie wówczas w rachubę, gdyby polski lub niemiecki sąd rozpatrując omawiany problem zwrócił się do ETS z pytaniem prawnym. Jednakże pytanie takie dotyczyć by musiało wykładni Traktatu lub wtórnego prawa wspólnotowego. Wydaje się to praktycznie niemożliwe. Nie da się bowiem ustalić, aby jakakolwiek norma prawa wspólnotowego dotyczyć mogła omawianego problemu. Dlatego też wykluczyć należy ewentualne pytanie

⁵Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: TWE - Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

⁶ Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: TUE - Traktat o Unii Europejskiej.

skierowane przez sąd krajowy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Dotyczyć to będzie również sytuacji, w której polska ustawa reprywatyzacyjna przewidywałaby zwrot mienia zagarniętego w wyniku komunistycznej polityki gospodarczej, a nie obejmowała mienia, o którym jest tu mowa. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest rozróżnienie środków wywłaszczeniowych, wynikające z przyczyn rzeczowych i tym samym nie stwarzające problemów dyskryminacji.

Postępowanie na podstawie art. 227 TWE, w którym Republika Federalna Niemiec wniosłaby skargę przeciwko Polsce o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatu, nie wchodzi w rachubę z tego chociażby powodu, że Republika Federalna Niemiec w oświadczeniu kanclerza federalnego skutecznie zobowiązała się do nie wszczynania w stosunku do Polski żadnych postępowań. Postępowanie to byłoby jednak i tak pozbawione jakichkolwiek szans, jako że żadne ze zobowiązań wynikających z TWE nie dotyczy w żadnym przypadku omawianych kwestii.

Z tych samych powodów wykluczone jest postępowanie o naruszenie Traktatów, wszczynane przez Komisję na podstawie art. 226 TWE. Ponieważ nie istnieje żadne wynikające z Traktatów zobowiązanie dotyczące wywłaszczonych nieruchomości, trudno sobie wyobrazić, aby Komisja wszczęła w takiej sprawie postępowanie. Warto przy tym zauważyć, iż postępowanie takie zakłada, iż Komisja umożliwia danemu państwu przedstawienia swojego stanowiska. Stanowisko takie obejmować może wszelkie aspekty prawne. W świetle zaistniałych okoliczności nie ulega jednak wątpliwości, iż Komisja nie zwróci się do Polski o przedstawienie takiego stanowiska, ponieważ jest całkowicie jasne, że prawo wspólnotowe nie wchodzi w grę.

7.6. Postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka na podstawie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych

Istnieje teoretycznie możliwość, że skarżący podejmą próbę składania skarg na podstawie Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych do Komitetu Praw Człowieka. Zarówno Polska jak i RFN ratyfikowały Protokół fakultatywny, co formalnie umożliwia złożenie skargi. Postępowanie przed Komitetem nie ma jednak charakteru sądowego. Komitet może formułować jedynie opinie (*views*), które następnie przedstawia danemu państwu. Nie są to zatem wiążące wyroki sądowe.

Art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zawiera ogólną zasadę równości, która uznana zostanie w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dopiero po wejściu w życie 12 Protokołu dodatkowego. Art. 26 stanowi, iż wszyscy ludzie są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Zgodnie ze zdaniem drugim tego artykułu, zabrania się wszelkiej dyskryminacji i zapewnia skuteczną i równą dla wszystkich ochronę prawną przed dyskryminacją z takich względów jak rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności.

W związku z ustawodawstwem restytucyjnym Czechosłowacji i Republiki Czeskiej, szereg skarg osób prywatnych zostało skierowanych do Komitetu i rozpatrzonych. Przesłanką rozpatrzenia skargi przez Komitet jest, podobnie jak w przypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyczerpanie drogi krajowej (Art. 5 ust. 2 Protokołu fakultatywnego). Skarga zostanie jednak dopuszczana również w przypadku, gdy krajowa droga prawna jest zamknięta, bądź gdy takie dochodzenie z góry skazane jest na niepowodzenie. Tak mogłoby być w omawianym przypadku.

Komitet wielokrotnie badał, czy ustawy restytucyjne naruszają generalne prawo równości. Uznał przy tym przede wszystkim, iż powoływanie się na dyskryminacje jedynie ze względu na obywatelstwo jest problematyczne.

UN Human Rights Committee, Communication No. 516/1992, Simunek et al. v. The Czech Republic, final views, 19 July 1995, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 50th Session, Supplement No. 40 (A/50/40), s. 89-97; Communication No. 586/1994, Adam v. The Czech Republic, final views, 23 July 1996, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 51st Session, Supplement No. 40 (A/51/40), s. 165-173; Communication No. 857/1999, Blazek et al. v. The Czech Republic, final views, 12 July 2001, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 56th Session, Supplement No. 40 (A/56/40), s. 168-174.

Z punktu widzenia omawianego problemu zasadnicze znaczenie ma okoliczność, iż Komitet odrzucił znaczącą liczbę skarg wniesionych przez byłych niemieckich mieszkańców obszaru Sudetów dotkniętych dekretem Beneša, którzy twierdzili, iż również muszą mieć prawo do restytucji, nie dopatrując się żadnego naruszenia. Komitet orzekł w tych przypadkach stanowczo, iż wyłączenie na podstawie dekretów Beneša należy odróżnić od wyłączeń z czasów komunistycznych i przyczyny merytoryczne uzasadniają różne traktowanie w ustawodawstwie restytucyjnym.

UN Human Rights Committee, Communication No. 643/1994, Drobek v. Slovakia, final views, 14 July 1997, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 52nd Session, Supplement No. 40 (A/52/40), s. 300-303; Communication No. 669/1995, Malik v. The Czech Republic, final views, 21 October 1998, and Communication No. 670/1995; Schlosser v. The Czech Republic, final views, 21 October 1998, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 54th Session, Supplement No. 40 (A/54/40), s. 291-297 i s. 298-304.

Praktyka Komitetu wskazuje, że skargi dotyczące wyłączeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych w roku 1945 i bezpośrednio potem, potraktowałby tak samo jak to miało miejsce w odniesieniu do wyłączeń na podstawie dekretów Beneša.

Zakładając, że Polska uchwali ustawę repriwatyzacyjną, należy stwierdzić, iż odmienne potraktowanie wywłaszczeń dokonanych na podstawie komunistycznej nacjonalizacji i wywłaszczeń przeprowadzonych w roku 1945 i bezpośrednio potem na polskich ziemiach zachodnich i północnych, nie będzie stanowić naruszenia art. 26 Paktu.

7.7. Skargi zbiorowe w USA

Skargi zbiorowe w USA są pod pewnymi warunkami dopuszczalne z tytułu naruszenia prawa międzynarodowego, również w przypadku gdy naruszenie nastąpiło poza terytorium USA i ani skarżący ani oskarżony nie są obywatelami amerykańskimi. Sądy amerykańskie respektują jednak generalnie zasadę immunitetu państwa i dotychczas jedynie w wyjątkowych przypadkach dopuszczały skargi z tytułu naruszania prawa międzynarodowego przez państwa.

Skargi zbiorowe z tytułu pracy przymusowej w nazistowskich Niemczech skierowane były przeciwko określonym firmom, nie zaś przeciwko Republice Federalnej Niemiec. Powództwo przeciwko Republice Federalnej Niemiec zostało oddalone w drugiej instancji ze względu na immunitet państwa niemieckiego.

W nowszej praktyce USA zdarzały się jednak przypadki, gdy immunitet państwa uchylany był na mocy ustawodawstwa amerykańskiego. Niemniej nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż uchylenie immunitetu państwa polskiego w przypadku skarg niemieckich wypędzonych całkowicie nie wchodzi w rachubę. Wynika to przede wszystkim już z tego, iż USA są stroną Umowy Poczdamskiej.

Ponadto, należy również zauważyć, że w przypadku tego typu skarg zbiorowych, amerykańskie orzecznictwo wymaga szczególnego uzasadnienia dla właściwości sądów amerykańskich. Najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego USA wskazuje, iż niezależnie od przytoczonej powyżej argumentacji, nie ma żadnych szans na

rozpatrzenie tego typu kwestii przed amerykańskimi sądami ze względu na brak wymaganego łącznika z USA.

Część 4

8. Akty prawne i oświadczenia w przypadku procesów przed sądami krajowymi i europejskimi

Zgodnie z wyraźnym postanowieniem mandatu, należy zbadać w drodze jakich aktów prawnych lub oświadczeń w przypadku procesów przed sądami krajowymi i europejskimi oba rządy mogą przedstawić swoje wspólne stanowisko.

8.1. Procesy przed sądami niemieckimi

Rząd niemiecki będzie mógł przedstawić wspólne stanowisko obydwu rządów przed sądami niemieckimi, jeżeli będzie brał formalny udział w postępowaniu. W przypadku skargi konstytucyjnej w odniesieniu do oświadczenie kanclerza federalnego, sytuacja taka będzie miała miejsce, o ile Federalny Trybunał Konstytucyjny przedłoży taką skargę rządowi federalnemu.

Skargi konstytucyjne w stosunku do Układu z 7 grudnia 1970 r., odrzucone orzeczeniem 1 Senatu z 7 lipca 1975 r., zostały przedłożone rządowi federalnemu. Federalny minister sprawiedliwości przedstawił w tej sprawie szczegółowe stanowisko (BVerfGE 40, s. 141, 153 i nast.). Rząd federalny przedłożył w tym postępowaniu szereg ekspertyz (tamże, s. 156).

Natomiast skargi konstytucyjne w stosunku do niemiecko-polskiego Traktatu granicznego, rozpatrywane 5 czerwca 1992 r. przez 3 Izbę 2 Senatu nie zostały – o ile wiadomo – przedłożone rządowi federalnemu. Federalny Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył bowiem tych skarg ze względu na ich niedopuszczalność. Szereg przeważających argumentów przemawia za tym, że w omawianym przypadku Federalny Trybunał Konstytucyjny również nie dopuści do

rozpatrzenia potencjalnej skargi konstytucyjnej, a co za tym idzie, nie wystąpi o stanowisko rządu federalnego.

Istnieje jednak i taka możliwość, że jedna z Izb Federalnego Trybunału Konstytucyjnego postanowi umożliwić rządowi federalnemu zajęcie stanowiska, celem wyjaśnienia wszelkich aspektów problemu. Wówczas rząd federalny będzie mógł wyczerpująco przedstawić wspólne stanowisko obu rządów w odniesieniu do oceny stanu prawnego.

8.2. Procesy przed sądami polskimi

Podobnie wygląda sytuacja w Polsce. Rząd polski będzie miał możliwość przedstawienia bezpośrednio swojego stanowiska prawnego, względnie nawiązania do zgodnego poglądu prawnego obu rządów w przedmiotowej sprawie, w przypadku jeżeli wniesiona zostałaby skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego oraz pod warunkiem, że skarga taka w ogóle zostałaby dopuszczona.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „każdy”, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Rozpatrując skargę konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny zwraca się do właściwych organów państwowych (w takim przypadku m.in. do Ministerstwa Spraw Zagranicznych) o przedstawienie swojego stanowiska.

8.3. Procesy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka podzielone jest na dwa etapy. Pierwszy etap dotyczy dopuszczalności skargi, a drugi etap jej zasadności.

Duża część skarg indywidualnych zostaje odrzucona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, bez wysłuchania rządów państw, przeciwko którym skierowana jest skarga. Jedynie niewielka część skarg zostaje przekazana oskarżonej stronie na podstawie art. 54 ust. 3 regulaminu Trybunału. O ile doszłoby do takiej sytuacji, Republika Federalna Niemiec lub Polska, w każdym przypadku jako strona przeciwko której skierowana jest skarga, mogłyby naturalnie przedstawić szczegółowo wspólne stanowisko prawne.

Z formalnego punktu widzenia, strona Konwencji przeciwko której nie została skierowana skarga, może włączyć się do postępowania jedynie w przypadku uznania skargi za dopuszczalną, co w omawianej sytuacji nie jest praktycznie możliwe. Zgodnie z art. 36 ust. 2 Konwencji i regułą 44 ust. 2 regulaminu Trybunału, Prezydent Trybunału może, po uznaniu dopuszczalności skargi, każdej stronie Konwencji umożliwić przedstawienie swojego stanowiska w formie ustnej bądź pisemnej. Mogłoby to mieć znaczenie, gdyby skarga przeciwko Republice Federalnej Niemiec lub Polsce uznana została za dopuszczalną, co z wyżej wymienionych powodów można wykluczyć.

8.4. Procesy przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Zakładając, że polski lub niemiecki sąd, rozpatrując omawiane kwestie, zwróciłby się na podstawie art. 234 TWE do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem wstępnym, to – pomimo iż z góry należy odrzucić taką ewentualność – oba rządy miałyby możliwość zajęcia stanowiska. Zgodnie z art. 23 Statutu Trybunału, sekretarz Trybunału przesyła wszystkim państwom członkowskim

orzeczenie sądu państwa członkowskiego o zwrócenie się z pytaniem wstępnym do Trybunału.

W ciągu dwóch miesięcy od otrzymania odnośnego pisma, państwa członkowskie mają możliwość przedłożenia na piśmie stanowisk względnie oświadczeń. W takim przypadku byłoby w pełni możliwe, aby rząd federalny i rząd polski przedłożyły Trybunałowi swój wspólny pogląd co do stanu prawnego. Sytuacja taka miałaby jednak miejsce jedynie w przypadku, gdyby sąd krajowy wszczął procedurę na podstawie art. 234 TWE.

Wszczęcie przez RFN postępowania na podstawie art. 227 TWE nie wchodzi - jak już wspomniano - w rachubę. Podobnie - z powodu braku mogącego mieć zastosowanie postanowienia Traktatu - wykluczyć należy również ewentualną skargę Komisji na podstawie art. 226 TWE.

Poszczególni obywatele państw członkowskich mogą wsząć postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości lub Sądem Pierwszej Instancji jedynie w stosunku do wspólnotowych aktów skutecznych bezpośrednio, co nie ma znaczenia dla rozpatrywanego kontekstu.

Część 5

9. Odpowiedź na pytania zawarte w mandacie

1. Nie istnieją roszczenia prawne związane z drugą wojną światową, które stawiałyby pod znakiem zapytania konsensus co do stwierdzenia, że „nie może być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec”. Stwierdzenie niniejsze dotyczy roszczeń objętych analizą, dotyczących wywłaszczeń z roku 1945 i bezpośrednio potem. Nie dotyczy ono uregulowanej traktatowo problematyki dóbr kultury.

2. Próby dochodzenia skarg z tytułu omawianych wyłączeń nie mają szansy na powodzenie ani przed sądami polskimi, niemieckimi i amerykańskimi, ani przed sądami międzynarodowymi.
3. Rząd federalny i rząd polski mogą składać oświadczenia prezentujące ich wspólne stanowisko w toku różnych postępowań sądowych, o ile procedury przed sądami im to umożliwiają.

Warszawa, dnia 2 listopada 2004 r.
(J. Barcz)

Heidelberg, dnia 2 listopada 2004 r.
(J.A. Frowein)

5.2. Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Długi cień historii¹

(w:) Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych, Warszawa 2011 (strony 191-308)².

1. Kontekst prawno-polityczny

Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r.³, mimo że miało charakter proceduralny i polegało na odrzuceniu możliwości rozpatrzenia przez Trybunał skarg wniesionych przez Powiernictwo Pruskie (*Preussische Treuhand*),⁴ istotnie dotyczyło zasadniczych spraw prawnych w stosunkach polsko-niemieckich: legalności decyzji sojuszniczej w sprawie przesunięć granicy polsko-niemieckiej w wyniku II wojny światowej, legalności decyzji sojuszniczej w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej „do Niemiec”, formuły zaspakajania przez Polskę reparacji wojennych z tytułu zbrodniczej polityki niemieckiej, *last but not least* zasadności roszczeń, jakie „ze strony niemieckiej” były wysuwane ze względu na przewłaszczenia dokonane na przejętych przez Polskę obszarach Rzeszy Niemieckiej.

¹ Tekst dostępny również w języku angielskim:

J. Barcz, *Long Shadow of History: On the Decision of the European Court of Human Rights of 7 October 2008*, the polish quarterly of international affairs 2009 Volume 18 No. 1.

² Rozdział oparty o artykuły opublikowane w: *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*. Red. J. Jaskiernia, Toruń 2010 (strony 230-249), Sprawach Międzynarodowych 2009 nr 1 (*Długi cień historii. W sprawie postanowienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r.*).

³ Postanowienie w sprawie dopuszczalności skargi nr 47550/06, złożonej przez Powiernictwo Pruskie GmbH & co.KG.a.a. przeciwko Polsce (powoływane cytaty tłumaczenia na język polski mają charakter nieoficjalny).

⁴ Zob. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Skarga Powiernictwa Pruskiego – glosa do orzeczenia ETPCz z 7.10.2009 r. w sprawie Preussische Treuhand GmbH & Co. KG A.A. przeciwko Polsce*, Europejski Przegląd Sądowy 2009 nr 2, s. 44 i nast.

Wskazać przede wszystkim należy na powiązanie orzeczenia ETPCz z zasadniczą kontrowersją dotyczącą statusu prawnego polskiej granicy zachodnie na Odrze o Nysie łużyckiej, która w okresie powojennym zdominowała stosunki polsko-niemieckie, zwłaszcza stosunki Polski z RFN⁵. Stanowisko polskie w sprawie granicy zachodniej (podzielane przez społeczność międzynarodową) było od początku jednoznaczne. Granica z Niemcami została w rozumieniu prawa międzynarodowego ustanowiona na mocy Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. (rozdział IX). Ludność niemiecka została z obszarów przekazanych Polsce wysiedlona na mocy decyzji mocarstw sojuszniczych (rozdz. XIII Umowy poczdamskiej, Plan Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. oraz umowy wykonawcze Polski z ZSRR i Wielką Brytanią – na terytorium tych stref okupacyjnych przesiedlano bowiem ludność niemiecką z Polski w nowych granicach).

Legitymacja mocarstw sojuszniczych z okresu II wojny światowej do podjęcia takiej decyzji wynikała ze statusu Niemiec jako państwa agresora oraz z ich całkowitego podbicia (bezwarunkowej kapitulacji i przejęcia władzy najwyższej w Niemczech przez mocarstwa). Polska jako nowy suweren na byłych obszarach wschodnich Rzeszy Niemieckiej przeprowadziła zmiany w dziedzinie obywatelstwa i dokonała wywłaszczenia publicznego i prywatnego mienia niemieckiego znajdującego się na przejętych terytoriach. Wywłaszczenie zostało przeprowadzone bez odszkodowania. Było to tym uzasadnione, że Polska została „przesunięta” na Zachód na mocy decyzji sojuszniczych i przekazane jej były niemieckie obszary

⁵ Zamiarem autora nie jest szczegółowa analiza tego problemu, lecz jedynie odniesienie się do zasadniczych spraw i wskazanie na ich znaczenie w kontekście przedmiotu analizowanej decyzji ETPCz. W literaturze polskiej na ten temat na przykład: A. Kłafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1985; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975; J. Kokot, *Logika Poczdamu*, Katowice 1961. Podsumowując: J. Kranz, *Polen und Deutschland: getrennte oder gemeinsame Wege der Geschichtsbewältigung? Juristisch-politische Bemerkungen aus polnischer Sicht*, Bonn-Bad Godesberg 2005.

wschodnie potraktowano jako „rekompensatę” za polskie ziemie utracone na wschodzie na rzecz ZSRR.

Znalazło to swój formalny wyraz w sposobie uregulowania reparacji należnych Polsce od Niemiec. Na podstawie Umowy poczdamskiej (rozdz. IV) polskie roszczenia reparacyjne miały być zaspokojone z części reparacji przypadającej ZSRR (punkt 2 rozdz. IV). Sposób uregulowania owego zaspokojenia (Umowa z 16 sierpnia 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a Rządem ZSRR w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką⁶) nie pozostawiał wątpliwości co do tego, że w ramy reparacji, które Polska otrzymała, wliczona została wartość przekazanych jej byłych niemieckich obszarów wschodnich oraz znajdujące się na tych obszarach mienie niemieckie⁷.

Stanowisko reprezentowane w RFN⁸ w tej sprawie było odmienne. Umowę poczdamską interpretowano jako *res inter alios acta* i tym samym nie wiążące „niemieckiego podmiotu prawa międzynarodowego”, ostateczne ustalenie granic w rozumieniu prawa międzynarodowego miałoby nastąpić dopiero w przyszłym traktacie pokojowym, do którego zawarcia byłyby uprawnione dopiero zjednoczone Niemcy. Zawarte z Polską umowy w sprawie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (w tym Układ normalizacyjny z 7 grudnia 1970 r.) traktowane były jako regulacje o charakterze *modus vivendi*, nie przesądzające statusu prawnego tej granicy. Naturalnie owego

⁶ Zamieszczona w: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom II, Warszawa 2004, s. 41 i nast. Tam też inne, powiązane z tą umową dokumenty.

⁷ Szczegółowo na ten temat: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom I, Warszawa 2004.

⁸ Mówiąc o „stanowisku w RFN” należy mieć na uwadze, że nie ograniczało się ono do doktryny, lecz znajdowało wyraz w oficjalnych enuncjacjach politycznych, przepisach prawnych i orzecznictwie sądowych (w tym Federalnego Trybunału Konstytucyjnego). Stąd określano je nie bez racji jako państwową doktrynę lub stanowisko prawne. Zob. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982.

stanowiska polityczno-prawnego nie należało mieszać z zakusami do fizycznej zmiany granic. RFN deklarowała konsekwentnie przestrzeganie zasady zakazu użycia siły i – w takim znaczeniu – „nienaruszalności” polskiej granicy zachodniej. Konsekwencją jednak powyższego stanowiska polityczno-prawnego było traktowanie dokonanych przez Polskę przewłaszczeń jako bezprawnych. Z tego też względu ich uprzedni, niemieccy właściciele mieliby prawo do domagania się zwrotu nieruchomości względnie domagania się od Polski odszkodowania. Podkreślić jednak należy, że RFN nigdy nie wystąpiła oficjalnie w stosunku do Polski z roszczeniami z tego tytułu. Wielką aktywność wykazywały natomiast w tej dziedzinie związki wypędzonych, wysyłając m.in. cyklicznie ulotki do polskich instytucji i nowych właścicieli, wskazujące na wyżej omówione stanowisko.

Problem granicy w stanowisku RFN w tej sprawie został zamknięty w toku zjednoczenia Niemiec na mocy Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (tzw. Traktat „2+4”, podpisany 12 września 1990 r.) oraz bilateralnego Traktatu o potwierdzeniu granicy między Polską a RFN (podpisanego 14 listopada 1990 r.). Postanowienia tych traktatów potwierdziły, że granica między Polską a Niemcami ma prawnomiędzynarodowy, ostateczny charakter, a postanowienia art. 1 Traktatu „2+4” w połączeniu z oświadczeniami złożonymi 17 lipca 1990 r. podczas spotkania w Paryżu (z udziałem Polski) jednoznacznie wyjaśniły, że żaden „traktat pokoju”, względnie „uregulowanie pokojowe” nie wchodzi w rachubę (punkt 4 tzw. protokołu paryskiego)⁹.

Traktat „2+4”, który zastąpił tym samym hipotetyczny traktat pokojowy z Niemcami nie odnosił się jednak do szeregu kwestii związanych z przeszłością, w tym do reparacji i odszkodowań.

⁹ Zob. J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, s. 166 i nast.; tenże: *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami* (w:) *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do partnerstwa w Europie*. Pod red. W.M. Góralskiego, s. 113 i nast. Wyczerpująca dokumentacja na ten temat została opublikowana w: *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne*. Red. Wł. Borodziej, Warszawa 2006.

Zakładano, że sprawy te zostały zamknięte, a w dziedzinach wymagających uregulowania ze względów politycznych i moralnych otworzono drogę do rozwiązań humanitarnych (*ex gratia*)¹⁰. Taka właśnie była formuła przekazania z RFN środków na świadczenia dla byłych polskich robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy Niemieckiej¹¹.

Problem roszczeń ze strony niemieckiej z tytułu przewłaszczeń przeprowadzonych przez Polskę w związku z Umową poczdamską stracił z prawnego punktu widzenia wszelką rację bytu w prawie wewnętrznym zjednoczonych Niemiec, tym bardziej że potencjalne sięgnięcie do takich roszczeń nie miałoby przed żadnym sądem (polskim, niemieckim, międzynarodowym, czy amerykańskim) szans na powodzenie. Niemiej jednak problem nabrał własnej „dynamiki politycznej” za sprawą aktywności w RFN związków wypędzonych, a

¹⁰ W tym kontekście należy oceniać głosy krytyczne, odnoszące się to tej formuły, zwłaszcza zaś do niektórych klauzul zawartych w wymianie listów, jaka towarzyszyła podpisaniu tzw. dużego traktatu, w tym stwierdzenia, że traktat ten „nie zajmuje się” sprawami majątkowymi. Wyciągany bywa stąd wniosek, iż w ten sposób Polska zaakceptowała istnienie roszczeń strony niemieckiej z tytułu dokonanych po 1945 r. przewłaszczeń. Wniosek taki nie ma uzasadnienia. Z opublikowanej dokumentacji wynika jasno (por. notatka z wizyty ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego w RFN w dniach 25–28 kwietnia 1991 r. Dokument nr 91 zawarty w książce W. Borodzieja (red.), *Polska wobec zjednoczenia Niemiec...*, s. 501 i n.), że delegacji polskiej dobrze był znany podtekst niemieckiej inicjatywy – ułatwienie ratyfikacji „dużego” traktatu w RFN. Jeśli uzgodniono przywołany wyżej tekst (nie obawiając się „utrwalenia” uprzednich kontrowersji), to zadecydowały o tym przede wszystkim następujące względy. Po pierwsze, było jasne, że potencjalne roszczenia strony niemieckiej odnoszące się do mienia pozostawionego na byłych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej nie mają żadnego uzasadnienia prawnego i nie będzie szans na ich skuteczne dochodzenie. Po drugie, istniały poważne roszczenia strony polskiej, które odnosiły się do świadczeń na rzecz byłych robotników niewolniczych i przymusowych. Po trzecie, istniały i istnieją nierozwiązane problemy dotyczące zwrotu dóbr kultury. Oceniając tę kwestię, należy uwzględnić bilans powyższej klauzuli po bez mała 20 latach od wejścia traktatu w życie: do Polski wpłynęło z RFN ponad 4 mld zł dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych; państwo niemieckie zajęło jednoznaczne stanowisko – wiążące w rozumieniu prawa międzynarodowego – że na roszczenia Niemiec wobec Polski „nie ma miejsca”, że „nie mają one podstawy prawnej” oraz że RFN nie będzie takich roszczeń popierać w postępowaniach sądowych. W dalszym natomiast ciągu toczą się negocjacje w sprawie zwrotu dóbr kultury i zapewne nie zakończą się szybko.

¹¹ Szczegółowo: J. Barcz, G. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998-2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004.

następnie prywatnej spółki prawa niemieckiego – Powiernictwa Pruskiego (założonego w 2000 r.), które postawiło sobie za cel dochodzenie tego rodzaju roszczeń od Polski. Aktywność tej prywatnej spółki (powiązanej jednak personalnie ze związkami wypędzonych) przyczyniła się do powstania poważnych napięć politycznych w relacjach polsko-niemieckich¹².

W tym kontekście politycznym należy widzieć przemówienie ówczesnego kanclerza federalnego, G. Schrödera, wygłoszone w Warszawie 1 sierpnia 2004 r. w związku z 60. rocznicą wybuchu Powstania Warszawskiego, w którym oświadczył on: „My, Niemcy wiemy bardzo dobrze, kto rozpoczął wojnę i kto stał się jej pierwszą ofiarą. Z tego powodu nie może dzisiaj być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, które stawiałyby historię na głowie. Związane z drugą wojną światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich. Ani rząd federalny, ani żadna poważna siła polityczna w Niemczech nie popiera żądań indywidualnych, w przypadku gdyby zostały one jednak postawione. Stanowisko takie rząd federalny będzie reprezentował również przed sądami międzynarodowymi”. Podczas wizyty ówczesnego polskiego premiera M. Belki w Berlinie, 27 września 2004 r., obaj szefowie rządów odbyli wspólną konferencję prasową. Kanclerz federalny wielokrotnie mówił wówczas o braku podstaw prawnych (*Rechtsgrundlosigkeit*) dla wszelkich roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski „w związku z wypędzeniem i wywłaszczeniem”.

Implikacje prawne oświadczeń kanclerza Schrödera stały się następnie przedmiotem analizy w ekspertyzie, sporządzonej na zlecenie obu rządów - polskiego i niemieckiego, opublikowanej 2 listopada 2004 r.¹³ oraz przez oba rządy zaakceptowanej. Główne

¹² Zob. A. Wolff-Powęska, *Polska racja stanu w procesie normalizacji stosunków z Niemcami w warunkach wolności i demokracji* (w:) *Polska-Niemcy 1945-2007 ...*, s. 159 i nast. J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 5 i nast.

¹³ J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową* (2 listopada 2004 r.), *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 110 i

wyniki ekspertyzy można sprowadzić do stwierdzenia¹⁴, że roszczenia wysuwane z Niemiec w związku z przewłaszczeniami dokonanymi przez Polskę w konsekwencji Umowy poczdamskiej nie mają żadnych podstaw prawnych w prawie polskim, niemieckim i międzynarodowym. Przy czym stwierdzenie to obejmuje zarówno ewentualne skargi indywidualne jak i skargi w imieniu Niemiec. Następnie potwierdzono, że ewentualne wysunięcie takich skarg (co oczywiście jest możliwe) nie ma żadnych szans na powodzenie przez sądami europejskimi – Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, przed innymi sądami międzynarodowymi oraz przed polskimi, niemieckimi i amerykańskimi sądami krajowymi.

2. Skarga Powiernictwa Pruskiego

W 2006 r. Powiernictwo Pruskie wniosło jednak w swoim imieniu oraz w imieniu 23 osób fizycznych¹⁵ skargi do ETPCz. Skarżący zarzucili Polsce naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 dołączonego do EKPCz., który stanowi m.in.:

„Każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. (...)”

nast.; *Gutachten zu den Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen In Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2005 Nr. 3, s. 625 i nast. Cytowana dalej jako: ekspertyza z 2 listopada 2004 r.

¹⁴ Szerzej: W.M. Góralski, *Znaczenie ekspertyzy Barcz-Frowein w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z II wojną światową dla stosunków polsko-niemieckich* (w:) *Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*. Red. W.M. Góralski, Warszawa 2005, s. 229 i nast.

¹⁵ Poszczególne stany faktyczne zostały streszczone w punkcie 1. (okoliczności dotyczące indywidualnych skarżących) postanowienia ETPCz.

oraz domagali się stosownych odszkodowań od Polski. Argumenty wspierające skargi można sprowadzić do następujących zasadniczych tez¹⁶:

- przesiedlenie ludności niemieckiej miało charakter czystek etnicznych, które może być zakwalifikowane nawet jako ludobójstwo, a w każdym razie w czasie dokonywania przesiedleń stanowiło zakazaną zbrodnię przeciwko ludzkości;
- tym samym Polska naruszyła obowiązujące już wówczas zasady prawa międzynarodowego o charakterze *ius cogens* (zdefiniowane następnie w art. 53 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów);
- sytuacja wytworzona w wyniku zbrodni ludobójstwa i naruszenia bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego nie może być uznana za zgodną z prawem; tym samym związane z takim działaniem przejęcie mienia musi być traktowane jako bezprawne; w tym kontekście w skargach odwoływano się do wyroku w sprawie Loizidou przeciwko Turcji¹⁷;
- przewłaszczenia dokonane przez Polskę na byłych niemieckich obszarach wschodnich były więc sprzeczne z obowiązującym wówczas i obecnie prawem międzynarodowym; przewłaszczenie to nie było ani wówczas ani obecnie prawnie uzasadnione, tym samym więc stanowi tzw. ciągłe naruszenie prawa własności (*continuing situation*);
- tym skarżący uzasadniali zasadność wniesienia skargi do ETPCz. w sytuacji, gdy wchodzące w grę wydarzenia nastąpiły na długo przed przystąpieniem Polski (w 1994 r.) do EKPCz. oraz związaniem się Protokołem nr 1;

¹⁶ Zob. Punkty 42-46 postanowienia ETPCz. z 7 października 2008 r.

¹⁷ Loizidou przeciwko Turcji. Wyrok ETPCz. z 18 grudnia 1996 r. Zbiór wyroków i postanowień ETPCz. 1996-VI.

- skierowanie skarg bezpośrednio do ETPCz. bez spełnienia wymogu wyczerpania krajowej drogi sądowej skarżący uzasadniali tym, że ustawodawca polski odmawiał konsekwentnie uchwalenia ustawy, które rehabilitowałaby Niemców wysiedlonych z obszarów przekazanych Polsce oraz unieważniałaby dokonane przewłaszczenia, z drugiej zaś strony wskazywano, że wszczęcie postępowania w tych sprawach w Polsce było bez „żadnych, oczywistych perspektyw na powodzenie.

Argumenty przytoczone przez Powiernictwo Pruskie nie były w zasadzie niczym nowym. Były to nieco „uwspółcześnione” tezy, które w przeszłości wiązały w RFN pojęcie „wypędzonego” (*Vertriebener*) z omówionym już pokrótce stanowiskiem polityczno-prawnym. Rzecz w tym, że pojęcie to pojmowane było w RFN jako pewna, konstrukcja polityczno-prawna, zawierająca w sobie następujące zasadnicze aspekty:

- jako punkt wyjścia służyła jej teza, że polska granica zachodnia jest rodzajem prowizorium prawnego a obszary przekazane Polsce znalazły się jedynie pod polską administracją;
- przekazanie byłych niemieckich obszarów Rzeszy Polsce miałoby być nielegalne (w każdym razie nie wiąże Niemiec), w związku z czym działania podjęte przez polskiego suwerena w dziedzinie przewłaszczeń na tych obszarach oraz zmiany obywatelstwa byłyby nielegalne (a w każdym razie nie wiążące RFN);
- w związku z tym wysiedlenie ludności niemieckiej z obszarów przyznanych Polsce było nielegalne a nawet stanowiło zbrodnię międzynarodową;
- w końcu - że w związku z wyżej zaprezentowanymi założeniami - osoby wysiedlone mają „prawo do powrotu do stron rodzinnych” (słynne „*Recht auf die Heimat*”), a Polska powinna

przewłaszczone mienie zwrócić względnie zapłacić za nie odszkodowanie.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego tezy te od początku były nie do utrzymania, a pakiet traktatów z lat 1990-1991 położył im kres również w sferze niemieckiego prawa krajowego¹⁸. Powrót do tych koncepcji w uzasadnieniu skarg Powiernictwa Pruskiego świadczył natomiast również o tym, że zupełnie pominięto nowe możliwości humanitarno-politycznego przewyższenia tragicznych zaszłości ze stosunków polsko-niemieckich, które były ważnym elementem kompromisu wypracowanego w 1990 i 1991 r.

W relacjach polsko-niemieckich dokonano po tym przełomie politycznej¹⁹ i historycznej²⁰ oceny również tragedii, jaka spotkała w końcu drugiej wojny światowej wysiedlonych Niemców. „Duży” traktat polsko-niemiecki otworzył wszelkie drogi do wspólnego dbania o dziedzictwo kulturowe na ziemiach niemieckich przekazanych Polsce, do normalnych kontaktów międzyludzkich oraz zapewniał solidne ramy dla działalności niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce.

ETPCz., odrzucając w postanowieniu z 7 października 2008 r. wniesione przez Powiernictwo Pruskie skargi, nie tylko nie znalazł dla nich żadnego uzasadnienia prawnego. Przytaczając obszerny kontekst historyczny oraz powołując najważniejsze akty prawne i polityczne przyjęte przez mocarstwa sojusznicze z okresu drugiej wojny światowej w istocie gruntownie zdezwuował zaprezentowaną przez

¹⁸ Zob. Punkt 5.2. Ekspertyzy z dnia 2 listopada 2004 r., Sprawy Międzynarodowe 2005, nr 1, s. 122 i nast.

¹⁹ Przemówienie Władysława Bartoszewskiego, Ministra Spraw Zagranicznych RP podczas specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu 28 kwietnia 1995 r. Tekst w: Wł. Bartoszewski, *Warto być przyzwoitym. Teksty osobiste i nieosobiste*, Poznań 2005, s. 357 o nast.

²⁰ Zob. *Przeprosić za wypędzenie. O wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej*. Red. K. Bachmann, J. Kranz, Kraków 1997; *Kompleks wypędzenia*. Red. Wł. Borodziej i A. Hajnicz, Kraków 1998.

Powiernictwo ocenę historyczną i prawną. Również w tym wyraża się zasadnicze znaczenie postanowienia ETPCz. Odrzucając skargi Powiernictwa ETPCz. odwoływał się przede wszystkim do argumentów natury prawnej. Osadził je jednak w kontekście historycznym i politycznym.

3. Kontekst historyczno-prawny w orzeczeniu ETPCz

W uzasadnieniu ETPCz. uwzględniono przede wszystkim kontekst historyczny przesiedleń ludności niemieckiej z byłych wschodnich obszarów Rzeszy. Trybunał – przypominając że Polska była ofiarą drugiej wojny światowej – wskazał również na ważne fakty historyczne związane z ewakuacją i wysiedleniem ludności niemieckiej. Przypomniat ewakuacje zarządzone przez same „niemieckie władze nazistowskie” wobec zbliżającego się frontu oraz ucieczkę ludności „ze strachu przed zbliżającą się zwycięską Armią Czerwoną”²¹. Nawiązał również do ówczesnej sytuacji na byłych niemieckich obszarach wschodnich, na które w warunkach wojennych wkraczały wojska radzieckie, wyciągając z tego istotny wniosek: „Nie można .. stwierdzić, iż Państwo Polskie, które w ówczesnym czasie nie posiadało kontroli *de facto*, ani *de iure* nad przejmowanymi stopniowo przez wojska sowieckie, lecz nadal niemieckimi terenami ... może być uznane za odpowiedzialne za akty przemocy i wypędzenia zarzucane przez ... skarżących”²².

Stwierdzenie to pozwoliło wyciągnąć ETPCz. istotny wniosek: skargi nie są zgodne *ratione personae* z EKPCz. i Protokołem nr 1, tj. skierowane są do niewłaściwego podmiotu i już z tego względu muszą zostać odrzucone²³. Rzecz w tym, że decyzje w sprawie przesunięć terytorialnych w związku z zakończeniem drugiej wojny światowej oraz przesiedleń ludności niemieckiej podejmowały

²¹ Punkty od 2 do 4 postanowienia ETPCz.

²² Punkt 52 postanowienia ETPCz.

²³ Punkt 53 postanowienia ETPCz.

moocarstwa sojusznice. Jeżeli Powiernictwo Pruskie (a wcześniej związki wypędzonych) uważały te decyzje za nielegalne, a nawet zbrodnicze, to skargi powinny być skierowane raczej do czterech ówczesnych moocarstw sojusznich. Zakładałoby to uznanie tych decyzji za nielegalne, co wskazuje na absurdalność tezy wyjściowej leżącej u podłoża skarg, a jednocześnie obłudność ich autorów (nie kierowano takich skarg wobec byłych moocarstw sprzymierzonych) lecz wobec Polski (która sama była po części przedmiotem tych decyzji)²⁴.

ETPCz. nie odniósł się wprost do tej kwestii, ale poprzez jednoznaczne stwierdzenie (o czym dalej), że decyzje moocarstw sojusznich **miały charakter legalny**, zamknął dyskusję. Tym samym całkowicie zdezwuowano istotę argumentacji prawnej, która legła u podstaw wysuwanych w stosunku do Polski roszczeń.

Drugim niezmiernie istotnym odesłaniem do kontekstu historycznego i polityczno-prawnego jest jednoznaczne, spójne ujęcie w postanowieniu ETPCz. kwestii przesunięć terytorialnych (dotyczących Niemiec i Polski) oraz formuły zaspokajania przez Polskę roszczeń reparatornych. ETPCz. wskazał przede wszystkim na decyzje w sprawie „przesunięcia terytorialnego” Polski ze Wschodu na Zachód: od decyzji Konferencji jałtańskiej do Umowy poczdamskiej²⁵. Przypomniat, że Polska otrzymała byłe niemieckie obszary wschodnie jako „rekompensatę” (tak w postanowieniach jałtańskich) w zamian za utracone polskie obszary wschodnie. Przypomniat następnie, że system reparatorji wojennych od niemieckiego agresora został w Umowie poczdamskiej ustalony tak, że Polska miała otrzymać należne jej reparatorje z części przysługującej Związkwi Radzieckiemu. W związku z zawartym kilkanaście dni po Umowie poczdamskiej układem polsko-radzieckim dokonano kompensaty wartości terytoriów utraconych przez Polskę na Wschodzie i otrzymanych na Zachodzie w sposób dla Polski wyjątkowo niekorzystny, a różnicę obciążającą

²⁴ Zob. Wł. Bartoszewski, *To jest zasadnicza i definitywna decyzja ...*.

²⁵ Punkty 31 i 32 postanowienia ETPCz.

Polskę, przez szereg następnych lat spłacano Związkowi Radzieckiemu węglem. Niemniej jednak umowa ta miała istotne znaczenie dla kwalifikacji formuły prawnej zaspakajania przez Polskę reparacji. ETPCz. stwierdził: „Zgodnie z postanowieniami Umowy ZSRR zrzekł się na rzecz Polski wszystkich swoich roszczeń w stosunku do majątków niemieckich znajdujących się na polskim terytorium, włączając w to część terytorium niemieckiego na wschód od granicy na Odrze i Nysie, która to część miała przypaść Polsce. Przyjęto, iż Umowa ta stanowi instrument służący implementacji Umowy poczdamskiej, jak również podstawę przejęcia przez Polskę własności niemieckiej, znajdującej się na terytorium Polski, w obrębie granic ustalonych przez Umowę poczdamską”²⁶.

Wniosek ETPCz. jest jednoznaczny: „Powyższe akty prawne zostały uchwalone jako wynik Konferencji w Jałcie, Umowy poczdamskiej oraz zobowiązań przyjętych przez Trzy Mocarstwa odnośnie reparacji wojennych dla Polski, które na podstawie odpowiednich aktów prawa międzynarodowego miały zostać zaspokojone z byłych niemieckich majątków leżących na terytorium Polski, włączając w to tereny na wschód od granicy na Odrze i Nysie”²⁷. Po raz pierwszy chyba w akcie organu międzynarodowego tak jednoznacznie objaśniono formułę zaspakajania roszczeń reparacyjnych przez Polskę w związku z drugą wojną światową (w rozważaniach doktrynalnych i politycznych było w tej mierze do tej pory sporo niejasności) i jej powiązanie z przesunięciami terytorialnymi²⁸. Wnioski, które wynikają z tego stwierdzenia (do których powrócimy w podsumowaniu) są niezmiernie istotne: skuteczne dochodzenie skarg wysuwanych przez Powiernictwo Pruskie oznaczałoby „rozbicie” poczdamskiej formuły dotyczącej reparacji z trudnymi do przewidzenia następstwami politycznymi. Cała regulacja zamknięcia spraw związanych z

²⁶ Punkt 33 postanowienia ETPCz.

²⁷ Punkt 59 postanowienia ETPCz.

²⁸ Zob. Wł. Czapliński, *Pojęcie reparacji wojennych w prawie międzynarodowym. Reparacje po drugiej wojnie światowej*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 66 i nast.

przeszłością w związku ze zjednoczeniem Niemiec zasadzała się na akceptacji ostatecznego zamknięcia tych kwestii *de iure*.

4. Specyficzny charakter przewłaszczeń związanych z II wojną światową i ich legalny charakter

Wychodząc z powyższych ocen generalnych ETPCz. odrzucił skargi wniesione przez Powiernictwo Pruskie również ze względu na *ratione temporis*. Argument ten był dobrze znany i uzasadniony, wynikał z generalnej zasady, iż prawo nie działa wstecz. Jurysdykcja ETPCz. w stosunku do Polski obejmuje więc okres od przystąpienia Polski do EKPCz. w roku 1994 r., a Trybunał wielokrotnie w swoim orzecznictwie potwierdzał tę zasadę²⁹. Skargi mogły jedynie odwołać się do pojęcia „naruszenia ciągłego”, tj. do sytuacji która miała co prawda miejsce przed wejściem EKPCz. w życie w stosunku do danego państwa, ale trwa nadal po jej wejściu w życie, wywierając skutki co do jurysdykcji ETPCz.³⁰ Dodatkowo Powiernictwo Pruskie wsparło się argumentem, jakoby podjęte działania (przesiedlenie ludności niemieckiej i przewłaszczenie mienia na ziemiach przekazanych Polsce) były od początku nielegalne, po części stanowiły zbrodnie przeciwko ludzkości i tym samym naruszały imperatywne normy prawa międzynarodowego. ETPCz. wszystkie te argumenty odrzucił:

- ETPCz. odwołał się do swojego stałego orzecznictwa, w myśl którego „wywłaszczenia dokonywane w związku z powojennymi regulacjami stosunków własności” są zasadniczo traktowane jako „akty jednorazowe” (*instantaneous acts*), a tym samym „nie powodują ciągłego naruszenia dotyczącego ‘pozbawienia prawa’”³¹;

²⁹ Zob. Punkt 7.5. ekspertyzy z 2 listopada 2004 r.

³⁰ Zob. punkt 56 postanowienia ETPCz.

³¹ Punkt 57 postanowienia ETPCz. Jest to sytuacja odmienna od tej, jaką ETPCz. rozpatrywał w sprawie Broniowskiego (2004). W sprawie Broniowskiego chodziło bowiem o roszczenia odszkodowawcze mające jednoznaczne umocowanie w prawie polskim i potwierdzone przez polskie sądy. Utrudnienia w dochodzeniu tych roszczeń ETPCz. uznał za naruszenie gwarancji zawartych w EKPCz.

- ETPCz. wyszedł jednak poza ogólne odwołanie do swojego utrwalonego orzecznictwa i wskazał przyczyny odrzucenia stanowiska skarżących. Z jednej więc strony sprecyzował specyfikę przewłaszczeń dokonanych przez Polskę (jako „aktu jednorazowego”) i ich powiązanie z następstwami drugiej wojny światowej: polskie akty prawne przejmujące mienie niemieckie „zostały uchwalone jako wynik Konferencji w Jałcie, Umowy poczdamskiej oraz zobowiązań przyjętych przez Trzy Mocarstwa odnośnie reparacji wojennych dla Polski, które na podstawie odpowiednich aktów prawa międzynarodowego miały zostać zaspokojone z byłych ponemieckich majątków leżących na terytorium Polski, włączając w to tereny na wschód od granicy na Odrze i Nysie”³².

Z drugiej strony ETPCz. odniósł się do zarzutu nielegalności wysiedleń ludności niemieckiej i przeprowadzonych przewłaszczeń – w wyniku naruszenia imperatywnych norm prawa międzynarodowego (odwołanie do wyroku w sprawie *Loizidou*). ETPCz. Przytoczył w związku z tym argument o zasadniczym znaczeniu: „Nie może być żadnej wątpliwości, iż były niemieckie tereny, na których indywidualni skarżący posiadali swoje majątki **zostały w legalny sposób przekazane państwu polskiemu** (podkreślenie autora) na podstawie postanowień Umowy Poczdamskiej (...), a następnie granica polsko – niemiecka, w kształcie określonym w Umowie została potwierdzona przez serię umów bilateralnych, zawartych przez Polskę z każdym z obydwu państw niemieckich oddzielenie oraz ostatecznie poprzez umowę zawartą między Polską i Republiką Federalną Niemiec (...). W związku z powyższym, argumenty skarżących wskazujące na istnienie naruszeń prawa międzynarodowego pociągające za sobą „inherentną bezprawność” dokonanych przez władze polskie wywłaszczeń oraz na „trwałe” skutki tych działań istniejące do dnia dzisiejszego, muszą

³² Punkt 59 postanowienia ETPCz.

zostać odrzucone”³³. ETPCz. nie wdawał się (nie było to w kontekście rozpatrywanej sprawy zresztą konieczne) w ocenę stanowiska polityczno-prawnego RFN, które w przeszłości było przyczyną kontrowersji co do statusu polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. W wyniku jednak jasnego stwierdzenia, że ówczesne działania mocarstw sojusznicznych, w tym decyzje w sprawie granicy zachodniej Polski były legalne, tj. zgodne z prawem międzynarodowym ETPCz. z jednej strony potwierdził konsekwentne stanowisko Polski w tej zasadniczej kwestii, z drugiej zaś odrzucił jednoznacznie podstawowe założenie skarżących (oraz stanowiska polityczno-prawnego RFN z przeszłości).

Powiernictwo Pruskie zarzuciło również Polsce, że nie przyjęła ustawy, która rehabilitowałaby wysiedlonych Niemców i zwracała im nieruchomości względnie gwarantowała stosowne odszkodowanie³⁴. ETPCz. odrzucił taką argumentację odwołując się do swojego stałego orzecznictwa: „Artykułu 1 Protokołu 1 nie można interpretować w taki sposób, iż nakłada on na Umawiające się Państwa obowiązek zwrotu mienia przejętego przez nie przed ratyfikacją Konwencji. Przepis ten nie nakłada również na Umawiające się Państwa żadnych ograniczeń w zakresie swobody uchwalenia ustaw rehabilitacyjnych, bądź reprivatyzacyjnych. Pozostawia się państwom swobodę w wyborze i określeniu warunków zwrotu własności poprzednim właścicielom, a Konwencja nie nakłada żadnych szczególnych obowiązków dotyczących wypłaty zadośćuczynienia za krzywdy i szkody spowodowane przed ratyfikacją Konwencji”³⁵.

³³ Punkt 61 postanowienia ETPCz.

³⁴ Punkt 46 postanowienia ETPCz.

³⁵ Niemniej należy rozważyć, czy uchwalenie w Polsce ustawy reprivatyzacyjnej może dać asumpt do ponownego wysunięcia roszczeń, tym razem w odwołaniu do art. 14 EKPCz. zakazującego dyskryminacji (w tym ze względu na pochodzenie). W tym kontekście zauważyć należy przede wszystkim, że zasada zakazu dyskryminacji ma charakter uzupełniający. Znajduje ona zastosowanie jedynie w przypadku naruszenia prawa materialnego, określonego w EKPCz. W analizowanym przypadku nie może być mowy o naruszeniu prawa materialnego, jako że wywłaszczenie omawianych nieruchomości nastąpiło przed przystąpieniem Polski do ETPCz. oraz nie istnieje roszczenie w myśl prawa polskiego. Niezależnie od tego należy mieć

5. Zasadnicze konkluzje prawne orzeczenia ETPCz

Orzeczenie ETPCz. z 7 października 2008 r. odniosło się – poza przypomnieniem i naświetleniem kontekstu historycznego wysiedlenia Niemców z obszarów utraconych przez III Rzeszę Niemiecką w wyniku drugiej wojny światowej – do dwóch fundamentalnych kwestii prawnych:

- potwierdziło legalność decyzji podjętych przez mocarstwa sojusznicze (w Układzie poczdamskim i związanych z nim aktach prawnych i politycznych) z okresu drugiej wojny światowej w sprawie przesunięć terytorialnych Niemiec (zarazem również Polski) oraz w sprawie wysiedlenia ludności niemieckiej. Tym samym potwierdziło, że zasadnicza teza skarg - zakładająca nielegalność tych decyzji – jest od początku błędna.
- w postanowieniu ETPCz. potwierdzono, że pojęcie reparacji, które Polska otrzymała od Niemiec jako następstwo zbrodniczej polityki nazistowskiej podczas II wojny światowej obejmowało również przekazane Polsce były niemieckie obszary wschodnie oraz przejęte przez Polskę mienie poniemieckie.

Przy okazji przypominano również formułę zaspokojenia przez Polskę tych reparacji – co do zasady z części przypadającej Związkowi Radzieckiemu. Wskazanie na tę formułę ma fundamentalne znaczenie. Co hipotetycznie oznaczałoby ewentualne uznanie skuteczności roszczeń „ze strony Niemiec” związanych z

na uwadze zasadniczo różny charakter wywłaszczeń dokonanych w ramach nacjonalizacji oraz wywłaszczeń osób przesiedlonych w wyniku decyzji sojuszniczych w związku ze zmianami terytorialnymi będącymi konsekwencją Umowy poczdamskiej. W ustawie reparywatywacyjnej należy jedynie jednoznacznie wyłączyć kwestie związane z przewłaszczeniami dokonanymi w związku z Umową poczdamską z zakresu jej działania. Ewentualne skargi związane z ustawą reparywatywną również nie mają szans na powodzenie (zob. Punkt 7.3. ekspertyzy z 2 listopada 2004 r.).

przewłaszczeniami dokonanymi w Polsce na podstawie Umowy poczdamskiej? Oznaczałoby „rozbitcie” poczdamskiego systemu zaspakajania reparacji od Niemiec związanych z drugą wojną światową, co z kolei otwierałoby możliwości dochodzenia różnych roszczeń odszkodowawczych od Niemiec ze strony państw, które padły ofiarą III Rzeszy Niemieckiej. Traktat „2+4” zastąpił co prawda „traktat pokojowy z Niemcami”, niektóre jednak problemy (w tym problem odszkodowań wojennych) pominął. Wychodzono – słusznie – z założenia – że problem jest *de iure* zamknięty, a sprawy wymagające dalszych działań (jak na przykład pomoc dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy Niemieckiej) zostaną rozwiązane w ramach polityczno-moralnych (*ex gratia*) – co też się stało. Z powyższym niebezpieczeństwem (z trudno przewidywalnymi konsekwencjami politycznymi i finansowymi) należy się liczyć (zwłaszcza w RFN) rozważając tę sprawę. Oświadczenie byłego kanclerza Schrödera i potwierdzone przez kolejny rząd niemiecki³⁶ świadczy jednoznacznie o tym, że RFN uznaje kwestię roszczeń z tytułu przewłaszczeń dokonanych w Polsce w związku z Umową poczdamską za sprawę zamkniętą.

Z drugiej strony postanowienie ETPCz. potwierdza istotne przesłanki, prowadzące do odrzucenia tego rodzaju roszczeń: działanie zasady *lex retro non agit* oraz stałe orzecznictwo Trybunału, że przewłaszczenia dokonane w związku z drugą wojną światową są traktowane ze względu na swoją specyfikę jako działania jednorazowe, a nie jako „sytuacja ciągła”. Potwierdzenie tej linii orzecznictwa ETPCz. jest niezmiernie istotne, precyzuje bowiem kierunek interpretacji prawa do ochrony własności (określonego w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz.), a tym samym ma zasadnicze znaczenie dla interpretacji tego prawa podstawowego w powszechnym prawie międzynarodowym. Inne procedury, w ramach których skargi mogą być składane (co Powiernictwo zapowiada)

³⁶ Po wydaniu postanowienia przez ETPCz. kanclerz federalna, Angela Merkel oświadczyła, iż decyzja ta „jest ważnym sygnałem potwierdzającym stanowisko rządu niemieckiego, że skarga (Powiernictwa) nie ma żadnych podstaw prawnych”.

jednoznacznie wykluczają szanse na ich powodzenie. Wynika to nie tylko – jak w przypadku UE – ze względu na zakres kompetencji Wspólnot i system skarg przed sądami wspólnotowymi (w tym przypadku w ogóle nie ma możliwości wniesienia tego rodzaju skarg) czy też na brak podstaw prawnych w prawie krajowym, ale również ze względu na interpretację prawa do ochrony własności potwierdzoną przez ETPCz.

6. Lepsze wrogiem dobrego: w poszukiwaniu nowych rozwiązań?

Wspomniana wyżej interpretacja prawa do ochrony własności, czy też ograniczenia proceduralne sądów międzynarodowych były jednoznaczne już w latach 90. W tym znaczeniu ekspertyza z 2 listopada 2004 r. nie wносиła nowych elementów, lecz raczej wykazywała istniejące ramy prawnomiędzynarodowe i odwołujące się do prawa krajowego niemieckiego, polskiego i amerykańskiego, które sprawiają, że skargi związane z przewłaszczeniami dokonanymi w związku z Umową poczdamską nie miały i nie mają żadnych szans na powodzenie. Niemniej jednak sam problem miał swoją dynamikę polityczną, a samo wysuwanie takich skarg wystawiło na szwank delikatną materię polsko-niemieckiego porozumienia. Abstrahując od motywów politycznych przedkładanych koncepcji³⁷ rozwiązania tej kwestii, należy odnieść się do nich jedynie w zakresie, w jakim nawiązywały do prawnych aspektów problemu.

Najdalej idącą koncepcją był pomysł, aby wystąpić w stosunku do RFN z kontr-rozszczeniami. Znalazł on wyraz m.in. w uchwale Sejmu RP z 10 września 2004 r. „w sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech”³⁸. Istotą przedłożonej koncepcji było „podjęcie stosownych działań” wobec rządu RFN z

³⁷ Naświetla je Wł. Bartoszewski. Zob. *To jest zasadnicza i definitywna decyzja ...* .

³⁸ Tekst w: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom II, Warszawa 2004, s. 621.

tytułu poniesionych przez Polskę strat w toku drugiej wojny światowej. Koncepcja ta była z prawnego punktu widzenia błędna. W świetle wyżej omówionej poczdamskiej formuły zaspakajania przez Polskę roszczeń reparacyjnych, adresatem ewentualnych polskich zabiegów mogłaby być Republika Rosyjska (jako państwo identyczne w rozumieniu prawa międzynarodowego z ZSRR). Zabiegi takie byłyby jednak pozbawione skuteczności, ponieważ sprawa rozliczeń reparacyjnych z ZSRR została zamknięta w rozumieniu prawnym³⁹ (nawet jeżeli rozliczenia z przełomu lat 40. i 50. były dla Polski wyjątkowo niekorzystne)⁴⁰.

Racjonalne jądro tej koncepcji polegało być może na tym, że pośrednio wskazywała ona na konsekwencje ewentualnej skuteczności roszczeń wysuwanych przez związki wypędzonych („rozbicie” poczdamskiej formuły dotyczącej reparacji – o czym była już mowa wyżej). Ponieważ jednak roszczenia te nie miały podstaw prawnych i nie było skutecznej procedury ich dochodzenia (jak wspomniano, stan prawny w tej mierze był jednoznaczny), koncepcję tę można mierzyć jedynie w kategoriach politycznych. W tym natomiast wymiarze była ona wyjątkowo bezmyślna, prowadziła bowiem do wywołania jednoczesnego konfliktu zarówno w relacjach z Niemcami jak i z Rosją (bez żadnych szans na wsparcie ze strony byłych mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej). Inną sprawą jest przeprowadzenie bilansu zniszczeń wojennych Polski. Taki obowiązek o charakterze moralnych i politycznym, spoczywający na Państwie Polskim jest oczywisty, a solidne sporządzenie szacunków jest niezbędne dla edukacji historycznej.

³⁹ Zob. Polsko-radziecki protokół końcowy dotyczący wykonania dostaw reparacyjnych. Tekst zamieszczony w: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom II, Warszawa 2004, s. 336 i nast.

⁴⁰ Zob. J. Dołęga, Ł. Kulesza, R. Tarnogórski, *Wykonanie przez ZSRR postanowień reparacyjnych Umowy poczdamskiej wobec Polski* (w:) *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom I, Warszawa 2004, s. 157 i nast.

Inna grupa koncepcji obejmowała propozycje przyjęcia w stosunkach polsko-niemieckich tzw. opcji zerowej lub jednoznacznego przejęcia przez RFN wszelkich możliwych roszczeń jakie mogłyby być wysuwane w stosunku do Polski z tytułu przewłaszczeń związanych z Umową poczdamską. Wspólna, zasadnicza słabość obu tych koncepcji polegała na tym, że punktem wyjścia – w obu przypadkach – byłoby przyjęcie istnienia roszczeń w rozumieniu prawnym (nie można zrzekać się czegoś lub przejmować coś, co w rozumieniu prawnym nie istnieje). Propozycja tzw. opcji zerowej była poza tym gruntownie błędna, ponieważ stawiała na jednej płaszczyźnie potencjalne roszczenia „niemieckie” i „polskie” (pomijała więc zarówno kontekst historyczny jak i źródła potencjalnych roszczeń ze strony polskiej). Niezależnie od tego pomijała ona okoliczność, że ważny obszar (dobra kultury) objęty jest jeszcze odrębnymi negocjacjami, których zakończenie odsuwa się (podstawą prowadzenia negocjacji w tej dziedzinie jest art. 28 ust. 3 „dużego” traktatu polsko-niemieckiego). Realizacja takiej propozycji prowadziłaby więc do kuriozalnego rezultatu, w ramach którego RFN zrzekałaby się roszczeń prawnie nieistniejących, Polska natomiast zamykała sobie drogę do negocjacji w dziedzinach o dużym znaczeniu i deprecjonowała kontekst historyczny całego problemu.

Druga propozycja – wskazująca na przejęcie przez państwo niemieckie wszelkich możliwych roszczeń jakie mogłyby być wysuwane w stosunku do Polski z tytułu przewłaszczeń związanych z Umową poczdamską (i w ten sposób „ostateczne” zamknięcie sprawy) również nie uwzględniała ważnych okoliczności prawnych. Po pierwsze - również w przypadku tej propozycji należałoby przyjąć, że roszczenia istnieją w rozumieniu prawnym. Tymczasem wspólnym, mocnym obecnie stanowiskiem jest, że roszczenia takie nie mają podstaw prawnych (czyli nie istnieją). Jest to dla Polski rozwiązanie optymalne. Jednocześnie jest to rozwiązanie optymalne również dla RFN, ponieważ zakłada nieistnienie roszczeń w płaszczyźnie niemieckiego prawa krajowego. Zważmy, że według konsekwentnego stanowiska RFN w ostatnich latach państwo niemieckie nie ma żadnych roszczeń do Polski z tytułu przewłaszczeń związanych z

Umową poczdamską oraz nie będzie wspierać tego rodzaju roszczeń indywidualnych. Oznacza to, że w przypadku istnienia takich roszczeń w prawie niemieckim państwo niemieckie musiałoby zaspokojenie tych roszczeń przejąć na siebie. Istniejący i potwierdzony stan prawny zawiera więc w sobie postulowaną formułą „przejęcia” przez państwo niemieckie omawianych roszczeń, z tym że w kształcie wzmocnionym: potwierdza się jednocześnie, że roszczenia nie istnieją również w sferze niemieckiego prawa krajowego. Na tym polegała *nota bene* waga ekspertyzy z 2 listopada 2004 r. z punktu widzenia RFN: wykazano w niej bowiem (o czym była już mowa), że roszczenia nie istnieją również w sferze niemieckiego prawa krajowego. Jest to istotne dla RFN również z tego względu, iż wypłaciła już ona w przeszłości świadczenia dla osób wysiedlonych m.in. z byłych niemieckich obszarów wschodnich (z tytułu utraconego mienia) w ramach tzw. systemu o wyrównaniu ciężarów.

Jeżeli w tak ważnej sprawie istnieje konsens między państwami, odpowiadający ich interesom, obiektywnie dla nich korzystny i mający mocne uzasadnienie prawne, to stawianie takiego konsensu pod znakiem zapytania (do tego bez żadnych szans na realizację zgłaszanej propozycji) może być mierzone jedynie w kategoriach populistycznych.

7. Podsumowanie

1. Postanowienie ETPCz z 7 października 2008 r., odrzucające skargi Powiernictwa Pruskiego w sprawie odszkodowania za mienie Niemców wysiedlonych z przekazanych Polsce (na mocy Układu poczdamskiego z 2 sierpnia 1945 r.) byłych obszarów wschodnich Rzeszy Niemieckiej określone zostało zasadnie jako „jeden z ważniejszych aktów międzynarodowych rzutujących na stosunki polsko-niemieckie”⁴¹. Odnosi się ono bowiem do fundamentalnych kwestii politycznych i prawnych w tej dziedzinie. Jednocześnie potwierdza ono zasadność ram polityczno-prawnych dla

⁴¹ Wł. Bartoszewski, *To jest zasadnicza i definitywna decyzja*, Polska z dnia 7 listopada 2008 r., s. 2.

porozumienia i pojednania polsko-niemieckiego, ustalonych w pakiecie traktatów z lat 1990-1991.

2. Postanowienie ETPCz miało co prawda charakter formalny i polegało na odrzuceniu wniesionych przez Powiernictwo skarg z powołaniem na art. 35 ust. 3 EKPCz, stosownie do którego „Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną ... jeżeli uważa, że skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami Konwencji lub jej protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi”. Niemniej jednak ETPCz opatrzył to postanowienie wyjątkowo obszernym i merytorycznie ważnym uzasadnieniem, wskazując na historyczny i polityczny kontekst decyzji podejmowanych w końcowym etapie II wojny światowej przez ówczesne mocarstwa sojusznicze.

3. Wysuwane w okresie powojennym w RFN roszczenia w stosunku do Polski (głównie ze strony związków wypędzonych) z tytułu przewłaszczeń dokonanych na terytoriach przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej były powiązane ze stanowiskiem, iż decyzje poczdamskie w sprawie granicy zachodniej Polski nie ustanowiły granicy ostatecznej w rozumieniu prawa międzynarodowego, a tym samym decyzje podejmowane przez Polskę w kwestiach przewłaszczeń są bezprawne. Postanowienie ETPCz odnosi się więc pośrednio do kwestii statusowej o zasadniczym znaczeniu w stosunkach polsko-niemieckich. Potwierdza ono, że decyzje sojusznicze podjęte w sprawie przesunięć terytorium Niemiec oraz przesiedleń ludności niemieckiej były legalne, a Polska była nie podmiotem a przedmiotem tych decyzji. Nie może więc ponosić za nie odpowiedzialności.

4. Postanowienie ETPCz wyjaśnia również formułę przyznania Polsce reparacji wojennych. Zwłaszcza istotne jest potwierdzenie, że pojęcie reparacji w ujęciu Umowy poczdamskiej obejmowało również przekazane Polsce były obszary Rzeszy Niemieckiej wraz z niemieckim mieniem publicznym i prywatnym. Stąd też żadne roszczenia z tytułu dokonanych przez Polskę przewłaszczeń na tym terytorium nie mają

uzasadnienia prawnego. Próba uzasadnienia takich roszczeń oznaczałaby w istocie podważenie poczdamskiej formuły reparacji, a ich realizacja prowadziłaby do otwarcia sprawy odszkodowań wojennych wobec Niemiec. Taki scenariusz jest nierealistyczny z każdego punktu widzenia.

5. Stąd też postanowienie ETPCz powinno mieć istotne znaczenie dla debaty publicznej w RFN, w Polsce i w stosunkach polsko-niemieckich. Roszczenia wysuwane ze strony Powiernictwa, mimo że nie miały żadnych szans na powodzenie, dawały asumpt do różnego rodzaju kampanii politycznych, z reguły o charakterze populistycznym. Jest to o tyle niedobre, że materia relacji między Polakami i Niemcami jest ze zrozumiałych względów bardzo delikatna, łatwo może prowadzić do głębokich zdrażeń i odnowienia dawnych uprzedzeń⁴².

⁴² W powołany wyżej artykule Wł. Bartoszewski zauważył: „W relacjach polsko-niemieckich nagromadziło się w przeszłości wiele tragedii, których nie da się rozwiązać jakimś cudownym aktem jednorazowym. Proces pojednania wymaga wrażliwości, wiedzy i wielkiej rozwagi w działaniu. Dobrze się stało, że jeden z trudnych i bolesnych rozdziałów stosunków polsko-niemieckich został zamknięty”. Następnie dodał on: „... w demokratycznym systemie międzynarodowym można skarżyć, można też skarg nadużywać w złej woli. Można skarżyć również wówczas, gdy z góry wiadomo, że skarga nie ma żadnych szans na powodzenie. Tego rodzaju cyniczne i hochsztaplerskie poczynania nie mogą jednak stanowić o relacjach między państwami. Nie mogą też określać poważnie prowadzonej polityki państwowej”.

5.3. J. Barcz, Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat po zakończeniu II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego

(w:) Państwo i Prawo 2017, nr 11 (strony 18-32).

1. Mimo upływu ponad siedemdziesięciu lat od zakończenia II wojny światowej kwestia odszkodowań od Niemiec z tytułu rozpętania agresywnej wojny i prowadzenia jej w szczególnie zbrodniczy sposób nadal wzbudza emocje. Ze zrozumiałych względów była i jest przedmiotem szczególnego zainteresowania w Polsce, przy czym w jednej zasadniczej sprawie panuje pełna zgodność: sprawa odszkodowań wojennych dla Polski i jej obywateli uregulowana została wyjątkowo niekorzystnie¹.

Związane z tą problematyką kwestie prawne zostały poddane w minionych latach szczegółowej analizie, a finalne konkluzje w zasadzie nie budzą większych kontrowersji² (zostały one stosunkowo trafnie opisane w odpowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych z

¹ Por. Odpowiedź Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego na interpelację poselską z 16.10.1989 r., [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich (1944–2004)*, t. II, red. S. Dębski, W. Góralski, Warszawa 2004, s. 518 i n.

² Zob. podsumowanie dorobku polskiej doktryny prawa międzynarodowego – *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich (1944–2004)*, t. I, red. S. Dębski, W. Góralski, Warszawa 2004; J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998–2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004; *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011*, red. W. Góralski, Warszawa 2011; *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, red. W. Czapliński, B. Łukańko, Warszawa 2009. Zob. też zbiór dokumentacji o zasadniczym znaczeniu dla poruszanego zagadnienia – *Problem reparacji...*, t. II, *passim*.

8.08.2017 r. na interpelację poselską)³. Konkluzje te wskazują zwłaszcza, że sprawa odszkodowań publiczno-prawnych dla państwa polskiego (zwanych z reguły reparacjami) od Niemiec została w rozumieniu prawnym zamknięta, natomiast roszczenia indywidualne (dotyczące szkód na życiu i zdrowiu, pracy niewolniczej i przymusowej oraz szkód materialnych) zostały zaspokojone jedynie w pewnej, niewielkiej części. Ze względu na niemożność ich dochodzenia na drodze prawnej w stosunku do obu państw niemieckich, a po zjednoczeniu w stosunku do Niemiec, uzgodniono system udzielania pomocy najbardziej poszkodowanym (świadczenia *ex gratia*), na rzecz którego środki przekazały Niemcy (a w pewnej części również Austria). Różnego rodzaju świadczenia na rzecz poszkodowanych zapewniane są również przez niemieckie gminy, przedsiębiorstwa, fundacje oraz kościoły – ewangelicki i katolicki.

Powracając ponownie do sprawy odszkodowań od Niemiec związanych z II wojną światową, prominentni przedstawiciele rządzącej partii „Prawo i Sprawiedliwość” nie precyzują, o jaki rodzaj odszkodowań miałyby chodzić. Nie wskazują również, do jakiej procedury prawnej należałoby sięgnąć, aby wysuwane roszczenia miały szanse na powodzenie (zapowiada się raczej prowadzenie długoletnich starań)⁴.

Celem niniejszego artykułu nie jest ponowne przeprowadzenie szczegółowej analizy uwarunkowań prawnych odszkodowań dla

³ Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Marka Magierowskiego z 8.08.2017 r. na zapytanie nr 3812 w sprawie strat poniesionych podczas II wojny światowej.

⁴ Nie jest również miarodajna w tej mierze przedłożona 6 września 2017 r. przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS-WAP - 1455/17) opinia dr hab. R. Jastrzębskiego (*Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi*), ponieważ nie odnosi się do zasadniczej kwestii – wchodzących ewentualnie w grę procedur efektywnego dochodzenia roszczeń. Natomiast co do ogólnego poziomu tej opinii można jedynie podzielić oceny wyrażone przez prof. Wł. Czaplińskiego – (*Reparacje od Niemiec*) *Biuro Analiz Sejmowych naraża nas na śmieszność*, Kultura Liberalna, nr 453 z 16 września 2017 r.

Polski i przebiegu negocjacji, które doprowadziły do wypłaty pewnych świadczeń dla osób najbardziej poszkodowanych⁵, lecz odniesienie się do zakresu i realnych szans na dochodzenie obecnie roszczeń odszkodowawczych w świetle obowiązującego prawa.

2. Z wypowiedzi dotyczących powrócenia do sprawy odszkodowań wojennych od Niemiec trudno wywieść, o jaki rodzaj odszkodowań konkretnie chodzi. Ponieważ jednak w centrum dyskusji ponownie znalazła się kwestia zrzeczenia się odszkodowań przez Polskę w 1953 r., należy się wpierv odnieść do odszkodowań należnych Polsce od Niemiec o charakterze publiczno-prawnym (między państwami), zwanych najczęściej reparacjami⁶.

Przypomnijmy, że wpływ na niekorzystny dla Polski zakres i przebieg zaspokajania tej części roszczeń odszkodowawczych miała decyzja czterech mocarstw zawarta w Umowie Poczdamskiej z 2.08.1945 r., następnie narastające lawinowo sprzeczności między ZSRR a trzema mocarstwami zachodnimi, polityczny podział Europy, którego wyrazem było m.in. powstanie w 1949 r. dwóch państw niemieckich oraz brak traktatu pokojowego z Niemcami.

W rozumieniu prawnym źródłem problemu była decyzja czterech mocarstw wyrażona w pkt 2 działu Umowy Poczdamskiej⁷, dotyczącego odszkodowań niemieckich, według którego polskie roszczenia odszkodowawcze miały być zaspokajane przez ZSRR z przypadających mu części odszkodowań. Te zaś ZSRR zaspokajał przede wszystkim z własnej strefy okupacyjnej (na obszarze której utworzono później NRD) oraz sprzętu przemysłowego z zachodnich stref okupacyjnych (pkt 1, 4–10 działu „Odszkodowania niemieckie”).

⁵ Autor artykułu był członkiem polskiej delegacji negocjującej porozumienia w sprawie wypłaty świadczeń z 1991 r. i 2000 r.

⁶ Zob. W. Czapliński, *Odpowiedzialność agresora za bezprawne wszczęcie i prowadzenie wojny*, (w:) *Problemy prawne...*, s. 96 i n.

⁷ Zbiór Dokumentów 1946, nr 1. Zob. wyimki dotyczące odszkodowań – *Problem reparacji...*, t. II, s. 37 i n.

Tak więc według decyzji zawartej w Układzie Poczdamskim polskie „roszczenia odszkodowawcze” w stosunku do Niemiec zaspokajane były z części przypadającej ZSRR. Ze stref zachodnich zaspokajane były roszczenia mocarstw zachodnich oraz pozostałych (łącznie 18) państw uprawnionych do odszkodowań od Niemiec (pkt 3 działu „Odszkodowania niemieckie”).

Sposób zaspokajania roszczeń odszkodowawczych z „masy zachodniej” uregulowała umowa z 14.01.1946 r. (umowa paryska), natomiast sposób zaspokajania roszczeń odszkodowawczych przez Polskę, z części przypadającej ZSRR, regulowała umowa Polski z ZSRR z 16.08.1945 r.⁸ Stosownie do tej umowy Polska miała otrzymywać (art. 2) 15% ze wszystkich dostaw reparacyjnych z radzieckiej strefy okupacyjnej oraz 15% dostaw należnych ZSRR z zachodnich stref okupacyjnych (dostawy dla Polski obejmowały cztery zasadnicze grupy: majątek kolejowy, statki, urządzenia przemysłowe oraz dostawy towarów z bieżącej produkcji w radzieckiej strefie okupacyjnej)⁹.

Umowa zawierała także inne istotne postanowienia. W jej art. 1 ZSRR potwierdził, że zrzeka się na rzecz Polski wszelkich roszczeń do mienia niemieckiego na terytorium Polski, w tym na tych obszarach, które uprzednio należały do Niemiec, a na mocy Umowy Poczdamskiej przekazane zostały Polsce. Z formalnego punktu widzenia ten ostatni element nie był potrzebny, bowiem w Umowie Poczdamskiej, w dziale dotyczącym Polski, jednoznacznie stwierdzono, że niemieckie terytoria przekazane Polsce nie mogą być uważane za „część radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech”, niemniej miało to istotne znaczenie „wyjaśniające” i pomogło położyć kres rabunkowym wywozom do ZSRR mienia z niemieckich terytoriów przekazanych Polsce.

⁸ *Problem reparacji...*, t. II, s. 41 i n.

⁹ Szerzej zob. J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie przez ZSRR postanowień reparacyjnych Umowy Poczdamskiej wobec Polski*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 158 i n.

Miało to jednak również inne znaczenie. Odpowiedzialność Niemiec została bowiem przez mocarstwa sprzymierzone określona bardzo szeroko¹⁰ – obejmowała również środki polityczne (kształt ustrojowy powojennych Niemiec), militarne (okupacja) i przymusowe cesje terytorium. W tym ostatnim wypadku przekazanie Polsce byłych wschodnich obszarów Rzeszy Niemieckiej, wraz ze znajdującym się tam niemieckim publicznym i prywatnym majątkiem, wiązało się z należnymi Polsce odszkodowaniami¹¹.

Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich wyciągnął natomiast z tego przewrotny wniosek, który zaciążył na wielkości zaspokojenia polskich roszczeń. Potraktował bowiem przekazanie tych terytoriów Polsce jako uszczuplenie własnej strefy okupacyjnej (do czego nie było podstaw w Umowie Poczdamskiej) i przeprowadził porównanie wartości, zajętych przez ZSRR, wschodnich obszarów Polski z przejętymi przez Polskę wschodnimi obszarami Rzeszy Niemieckiej. Niekorzystny dla Polski bilans spłacany był przez nią – na podstawie ostatniego akapitu art. 2 umowy z 16.08.1945 r. – dostawami węgla dla ZSRR po bardzo zaniżonych cenach w stosunku do cen światowych. Po potrąceniu wartości przekazanego ZSRR węgla ostateczna wysokość świadczeń odszkodowawczych na rzecz Polski z części przypadającej ZSRR wyniosła około 275 mln złotych (w 1957 r.)¹².

Niezależnie od tego na przebieg zaspokajania roszczeń odszkodowawczych Polski miał wpływ rozwój polityczny, tj. pogłębiające się różnice między ZSRR a trzema mocarstwami

¹⁰ W. Czapliński, *Odpowiedzialność agresora...*, s. 107.

¹¹ Por. J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową (2 listopada 2004 r.)*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 115 i 118.

¹² Szerzej zob. J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie...*, s. 167. Autorzy podają również inne wyliczenia, wskazując na ponad 600 mln USD.

zachodnimi. Doprowadziło to najpierw do zaprzestania przekazywania świadczeń należnych ZSRR z „masy zachodniej”, a następnie – paralelnie do procesu powstawania dwóch państw niemieckich – stopniowego ograniczenia pobierania przez ZSRR świadczeń odszkodowawczych ze swojej strefy okupacyjnej, a następnie z NRD (co skutkowało stosownym pomniejszeniem zakresu odszkodowań przypadających Polsce)¹³. Kulminacja nastąpiła na początku lat 50. Państwa zachodnie - na mocy bloku umów międzynarodowych - zaprzestały pobierania świadczeń odszkodowawczych od RFN, odkładając problem wraz ze spłatą zadłużenia z okresu Rzeszy Niemieckiej do przyszłego „uregulowania pokojowego” z Niemcami jako całością. Paralelnie ZSRR - na mocy umowy z NRD z 22.08.1953 r. - „całkowicie przerwał” „pobieranie” od NRD „reparacji”. W ślad za tym rząd PRL opublikował 24.08.1953 r. oświadczenie, w którym - „biorąc pod uwagę, że Niemcy zadośćuczyniły już w znacznym stopniu swym zobowiązaniom z tytułu odszkodowań” – informował o „podjęciu decyzji o zrzeczeniu się (...) spłaty odszkodowań na rzecz Polski” (zaprzestanie pobierania nastąpiło od 1.01.1954 r.)¹⁴.

Umowa NRD z ZSRR oraz oświadczenie rządu PRL wzbudza kontrowersje zwłaszcza w dwóch kwestiach istotnych z prawnego punktu widzenia: zakresu odszkodowań, których dotyczyły i – jeśli chodzi o oświadczenie rządu PRL – jego mocy wiążącej w świetle prawa międzynarodowego.

Jeśli chodzi o problem pierwszy (tj. zakresu odszkodowań, których „spłaty” „zrzeczono” się, względnie których „pobieranie” „przerwano”), należy odnieść się do kwestii, jaki zakres odszkodowań akty te objęły oraz wobec jakiego podmiotu tych aktów dokonano, przy czym oba te aspekty są ze sobą powiązane. Nie może ulegać wątpliwości, że dotyczyły one odszkodowań od Niemiec według

¹³ J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie...*, s. 176 i n.

¹⁴ Zob. wszystkie dokumenty – *Problem reparacji...*, t. II, s. 64 i n.

wskazanej wyżej formuły Układu Poczdamskiego, tj. dotyczyły jedynie odszkodowań publiczno-prawnych (reparacji). Jest to niezmiernie istotne, nie objęły one bowiem (i nie mogły objąć, ponieważ ani ZSRR, ani Polska takich uprawnień nie miały) roszczeń indywidualnych.

W obu tych aktach (zarówno w umowie ZSRR z NRD, jak i w oświadczeniu rządu PRL) powoływane są „Niemcy”. Ma to swoje uzasadnienie w tym, że formuła poczdamska odnosiła się właśnie do odszkodowań od Niemiec. Zawierając umowę z NRD (ustanowioną na terytorium jej strefy okupacyjnej, z której pobierała reparacje), ZSRR zaprzestawał pobierania odszkodowań według formuły poczdamskiej (czyli od Niemiec). Nie bez powodu w umowie tej mowa jest o „reparacjach”. Bez znaczenia dla powyższej oceny jest wskazanie w umowie, że „całkowicie przerywa się” pobieranie reparacji od NRD. Republika ta występowała w tym wypadku jako sukcesor Rzeszy Niemieckiej, który musiał przejąć zobowiązania poczdamskie (abstrahując od tego, że na początku lat 50. sprawa odtworzenia jednego państwa niemieckiego pozostawała jeszcze przedmiotem gry politycznej).

W podobnym kontekście powoływane są „Niemcy” w oświadczeniu rządu PRL, natomiast samo zrzeczenie odnosi się do „spłaty odszkodowań na rzecz Polski”. Biorąc pod uwagę kontekst, nie ulega wątpliwości (w akapicie pierwszym oświadczenia jest jednoznaczne nawiązanie do decyzji ZSRR), że zrzeczenie to dotyczyło spłaty odszkodowań od Niemiec, przysługujących Polsce – na mocy Umowy Poczdamskiej - jako część odszkodowań pobieranych przez ZSRR, tj. należnych Polsce reparacji. Powoływany czasami argument, że w związku z tym zrzeczenie *de facto* odnosiło się wyłącznie do NRD, a nie do Niemiec, jest niezasadny. Polska pobierała należne jej odszkodowania (reparacje) od Niemiec z części przypadającej ZSRR, a ten zaspokajał swoje odszkodowania (reparacje) ze swojej strefy okupacyjnej (następnie NRD). Stosownie do Umowy Poczdamskiej były to odszkodowania (reparacje) od Niemiec.

Jeśli chodzi natomiast o moc prawną oświadczenia rządu PRL w świetle prawa międzynarodowego, zawierającego zrzeczenie się spłaty odszkodowań, to nie podważano jej w praktyce politycznej kolejnych rządów polskich (również po zmianie politycznej w 1989–1990 r.), a także podczas negocjacji nad dwoma traktatami o zasadniczym znaczeniu – nad układem podpisanym 7.12.1970 r. z RFN oraz Traktatem „2+4” „o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”, podpisanym 12.09.1990 r. W niektórych częściach konferencji przygotowującej ten traktat, obok Francji, Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa i ZSRR, uczestniczyła Polska. Również w doktrynie prawa międzynarodowego oświadczenie to uznaje się za typowy akt jednostronny, zawierający zrzeczenie, tj. niepodlegający odwołaniu¹⁵, choć w ostatnich latach pojawiły się również odmienne oceny¹⁶. Kropkę na „i” postawiła umowa między ZSRR a PRL z 4.07.1957 r. – „protokół końcowy dotyczący wykonania dostaw reparacyjnych”. W akapicie drugim punktu 3 tej umowy stwierdzono m.in., że zobowiązania ZSRR wynikające z umowy z 16.08.1945 r. „uważa się za całkowicie wykonane”. Umowy wykonane nie podlegają co do zasady wzruszeniu.

Reasumując, można stwierdzić, że roszczenia publiczno-prawne (reparacje) Polski w stosunku do Niemiec nie mają obecnie uzasadnienia w świetle prawa międzynarodowego. W związku z tym, że stanowisko w tym zakresie zasadza się na postanowieniach Umowy Poczdamskiej, powrót do tego rodzaju odszkodowań od Niemiec mógłby hipotetycznie pójść dwiema drogami proceduralnymi.

¹⁵ Reprezentatywnie zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, [w:] *Przełom i wyzwanie...*, s. 490 i n.; P. Saganek, *Akty jednostronne w stosunkach polsko-niemieckich*, (w:) *Problemy prawne...*, s. 84 i n.

¹⁶ Por. J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 123 i n.

Po pierwsze, adresatem roszczeń musiałyby być nie Niemcy, a Federacja Rosyjska (jako państwo reprezentujące ciągłość podmiotowości prawnomiędzynarodowej ZSRR), ponieważ na mocy Umowy Poczdamskiej Polska miała zaspokajać swoje roszczenia z części przypadającej ZSRR. Uzasadnienie mogłoby odwoływać się do narzuconych, skrajnie niekorzystnych dostaw węgla oraz do wymuszonego „przyłączenia się” do decyzji o rezygnacji z pobierania reparacji. Abstrahując od realności takiego zabiegu i jego politycznych konsekwencji, napotkałby on na istotną barierę prawną w postaci wspomnianej umowy z 4.07.1957 r.

Po drugie, powrót do roszczeń odszkodowawczych wobec Niemiec w tym zakresie mógłby też zmierzać do podważenia formuły poczdamskiej. W tym przypadku wkroczone by na bardzo niebezpieczny dla Polski teren, ponieważ Umowa Poczdamska zawiera decyzje ówczesnych mocarstw sprzymierzonych o egzystencjalnym znaczeniu dla Polski w co najmniej trzech dziedzinach: ustalenia granicy polsko-niemieckiej, przesiedlenia ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich przekazanych Polsce oraz odszkodowań od Niemiec. Skupmy się jedynie na potencjalnych konsekwencjach podważenia formuły poczdamskiej, wynikających z powiązania między należnymi Polsce odszkodowaniami od Niemiec a przejęciem przez Polskę byłych wschodnich obszarów niemieckich i konfiskaty niemieckiego mienia publicznego i prywatnego na terytorium Polski w nowych granicach. Znaczenie tego powiązania pojawiło się w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7.10.2008 r.¹⁷, odrzucającego rozpatrzenie skarg wniesionych przez Powiernictwo Pruskie, mających na celu uzyskanie odszkodowań z tytułu przewłaszczeń dokonanych przez Polskę.

¹⁷ Postanowienie ETPC z 7.10.2008 r., Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. v. Polska, skarga nr 47550/06. Szerzej zob. J. Barcz, *Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Długi dzień historii*, *Sprawy Międzynarodowe* 2009, nr 1, passim.

Odrzucając te skargi, ETPC uwzględnił istotny kontekst historyczny i polityczno-prawny. Wskazał przede wszystkim na decyzje w sprawie „przesunięcia terytorialnego” Polski ze wschodu na zachód: od decyzji konferencji jałtańskiej do Umowy Poczdamskiej¹⁸. Przypomniat, że Polska otrzymała „zgodnie z prawem” byłe niemieckie obszary wschodnie jako „rekompensatę” (tak stanowią postanowienia jałtańskie) w zamian za utracone polskie obszary wschodnie. Przypomniat następnie, że system reparacji wojennych od niemieckiego agresora został w Umowie Poczdamskiej ustalony tak, by Polska miała otrzymać należne jej reparacje z części przysługującej ZSRR. W związku z zawartym kilkanaście dni po Umowie Poczdamskiej układem polsko-radzieckim dokonano kompensaty wartości terytoriów utraconych przez Polskę na wschodzie i otrzymanych na zachodzie w sposób dla Polski wyjątkowo niekorzystny, a różnicę obciążającą Polskę przez szereg następnych lat spłacano Związkowi Radzieckiemu węglem. Niemniej jednak umowa ta miała istotne znaczenie dla kwalifikacji formuły prawnej zaspokajania przez Polskę reparacji. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził: „Zgodnie z postanowieniami Umowy ZSRR zrzekł się na rzecz Polski wszystkich swoich roszczeń w stosunku do majątków niemieckich znajdujących się na polskim terytorium, włączając w to część terytorium niemieckiego na wschód od granicy na Odrze i Nysie, która to część miała przypaść Polsce. Przyjęto, iż umowa ta stanowi instrument służący implementacji Umowy Poczdamskiej, jak również podstawę przejęcia przez Polskę własności niemieckiej, znajdującej się na terytorium Polski, w obrębie granic ustalonych przez Umowę Poczdamską”¹⁹.

Wniosek ETPC był jednoznaczny: „Powyższe akty prawne zostały uchwalone jako wynik Konferencji w Jałcie, Umowy Poczdamskiej oraz zobowiązań przyjętych przez Trzy Mocarstwa odnośnie reparacji wojennych dla Polski, które na podstawie odpowiednich aktów prawa

¹⁸ Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. v. Polska, pkt 31–32.

¹⁹ Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. v. Polska, pkt 33.

międzynarodowego miały zostać zaspokojone z byłych niemieckich majątków leżących na terytorium Polski, włączając w to tereny na wschód od granicy na Odrze i Nysie”²⁰. Tak jak „rozbite” formuły poczdamskiej przy próbie realizacji roszczeń niemieckich wysiedlonych wobec Polski mogłoby „uruchomić” polskie roszczenia odszkodowawcze wobec Niemiec, tak również odwrotnie – podważanie formuły poczdamskiej odnoszącej się do odszkodowań należnych Polsce mogłoby „otworzyć” drogę dla roszczeń niemieckich z tytułu dokonanych przewłaszczeń.

Niezależnie od tego wzruszenie formuły poczdamskiej wymagałoby współdziałania byłych mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej. Nie można tu liczyć na jakiekolwiek zrozumienie. W Traktacie „2+4” „o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec” do sprawy odszkodowań od Niemiec nie powracano. Natomiast wkrótce po podpisaniu tego traktatu Francja, Stany Zjednoczone i Zjednoczone Królestwo wygasły, co do zasady, pakiet umów z początku lat 50, odwołujących się do hipotetycznego „uregulowania pokojowego” z Niemcami. W związku z samym Traktatem „2+4” potwierdzono natomiast jednoznacznie, że „nie przewiduje się ani traktatu pokoju, ani uregulowania pokojowego”. Dla Polski miało to podstawowe znaczenie, likwidowało bowiem tzw. zastrzeżenie związane z traktatem pokoju, które w RFN służyło w przeszłości kilkadziesiąt lat do podważania statusu polskiej granicy zachodniej jako normalnej granicy w świetle prawa międzynarodowego²¹.

Ze strony polskiej podczas konferencji „2+4” nie powracano do kwestii odszkodowań, bowiem paralelnie rozpoczęły się negocjacje nad „dużym” traktatem o dobrym sąsiedztwie oraz konkretyzowano

²⁰ Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. v. Polska, pkt 59.

²¹ Szerzej zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994; J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011, s. 49 i n. (zwłaszcza s. 186 i n.).

porozumienie w sprawie politycznego rozwiązania wsparcia dla ofiar poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce²².

3. Podkreślone wyżej oddzielenie odszkodowawczych roszczeń publiczno-prawnych (reparacji) od roszczeń indywidualnych (dotyczących szkód na życiu i zdrowiu, pracy niewolniczej i przymusowej i szkód materialnych) jest niezmiernie istotne. O ile możliwość dochodzenia tych pierwszych w świetle prawa międzynarodowego została zamknięta, o tyle roszczenia indywidualne mogły być potencjalnie dochodzone. Tego rodzaju roszczenia były konsekwentnie podtrzymywane ze strony polskiej, począwszy od końca lat 40. Najlepszym tego wyrazem jest nota rządu polskiego z 24.11.1969 r. skierowana do Sekretarza Generalnego NZ, której argumentację powtarzano w kilku notach z lat 80.²³

Niemniej również w tym obszarze sytuacja kształtowała się niekorzystnie dla poszkodowanych zamieszkałych w Polsce. Realizacja tego rodzaju roszczeń musi bowiem odwoływać się albo do umów międzynarodowych, albo do prawa krajowego państwa zobowiązanego do ich zaspokojenia. Trzecią możliwością jest polityczne uzgodnienie formuły zaspokojenia takich roszczeń, zwykle jako rodzaj wsparcia ze względów humanitarnych (*ex gratia*), zwłaszcza w wypadku głębokich różnic w stanowiskach prawnych, uniemożliwiających skuteczne uruchomienie procedur prawnych.

We wszystkich tych obszarach sprawy układały się niekorzystnie dla poszkodowanych zamieszkałych w Polsce. Zasadniczy wpływ na taką sytuację miał podział polityczny Europy i powstanie dwóch państw niemieckich. Niemiecka Republika Demokratyczna uważała

²² Szerzej zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991–2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. Problemy polityczne i prawne*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 337 i n.

²³ Szerzej zob. K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie 1944/45–1975*, Wrocław 2007.

się co prawda za sukcesora Rzeszy Niemieckiej, jednak odcinała się całkowicie od przeszłości nazistowskiej. Ze względów politycznych w stosunku do NRD roszczeń nie wysuwano. Natomiast RFN stała na stanowisku ciągłości podmiotowości państwa niemieckiego, niemniej w sprawach odszkodowań podkreślała przynależność do „masy zachodniej”. Ponadto dokonywano również innych manipulacji, aby wyłączyć wypłatę świadczeń odszkodowawczych należnych na podstawie prawa krajowego (przyjętego notabene w RFN pod naciskiem mocarstw zachodnich) dla obywateli państw „na Wschodzie”²⁴. Dopiero zjednoczenie Niemiec w 1990 r. i zmiany polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej umożliwiły podjęcie szerszych uzgodnień (należących do trzeciej kategorii), które w pewnym stopniu zapewniły udzielenie wsparcia finansowego i świadczeń zdrowotnych najbardziej poszkodowanym ofiarom zbrodni nazistowskich²⁵.

Problemy powyższe stały się przedmiotem szczegółowych analiz, niemniej podsumowanie podjętych działań na rzecz zaspokojenia roszczeń indywidualnych jest konieczne, pozwoli bowiem na sprecyzowanie możliwości i realności ewentualnych dalszych działań.

Jeśli chodzi o pierwszy obszar (tj. możliwość odwołania się do umów międzynarodowych), to - po generalnym odłożeniu sprawy odszkodowań do „uregulowania pokojowego” na początku lat 50. – RFN zawarła w końcu lat 50. i na początku lat 60. umowy z 11 państwami zachodnioeuropejskimi, na mocy których przyznano określone sumy dla ofiar zbrodni nazistowskich (były to więc zasadniczo umowy mieszczące się w kategorii świadczeń *ex gratia*). Na mocy tych umów przekazano: Luksemburgowi – 18 mln DM, Norwegii – 60 mln DM, Danii – 16 mln DM, Grecji – 115 mln DM, Holandii – 125 mln DM, Francji – 400 mln DM, Belgii – 80 mln DM,.

²⁴ Por. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje...*, s. 500.

²⁵ Por. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna...*, s. 552 i n.

Włochom – 40 mln DM, Szwecji – 1 mln DM, Wielkiej Brytanii – 11 mln DM i Szwajcarii – 10 mln DM, do rozdzielenia między poszkodowanych, posiadających obywatelstwo tych państw²⁶. Do tej kategorii umów zaliczyć można umowę z 1995 r. zawartą przez RFN ze Stanami Zjednoczonymi²⁷. Poszkodowani narodowości polskiej lub obywatele polscy, o ile mieli obywatelstwo jednego z tych państw, mogli otrzymać stosowne świadczenia. Odrębne porozumienia RFN zawarła również z państwem Izrael oraz z *Jewish Material Claims against Germany*. Za pośrednictwem tej organizacji obywatele polscy narodowości żydowskiej otrzymali pewne świadczenia.

Umowy międzynarodowe stworzyły również podstawę do przekazywania z RFN do Polski pewnych świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego, których część przeznaczona była i jest dla ofiar wojny²⁸. Od końca lat 50. przekazywano do Polski świadczenia, najpierw nieformalnie, a od 1967 r. na podstawie „porozumienia technicznego”, dla inwalidów, członków dawnego Wehrmachtu oraz ich rodzin. W 1980 r. wypłacano jeszcze około 49 tysięcy takich świadczeń. Porozumienia rentowe z 1975 r. odblokowały wypłatę rent wypadkowych na podstawie konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 19, co umożliwiło podjęcie przez RFN wypłaty świadczeń z tytułu wypadków przy pracy, jakim ulegli byli robotnicy przymusowi III Rzeszy Niemieckiej. Wbrew powszechnej opinii rodzajem odszkodowania nie był natomiast ryczałt w wysokości 1,3 mld DM (przekazany przez RFN Polsce na mocy jednego z porozumień z 1975 r.). Chodziło bowiem w tym wypadku o rozliczenie

²⁶ Zob. teksty tych umów – *Problem odszkodowań cywilnych za straty i szkody, poniesione wskutek prześladowań ze strony władz III Rzeszy Niemieckiej (1939–1945). Wybór dokumentów*, cz. II, wyb. B. Franczyk, K. Staszko, Warszawa 1973. Zob. analizę prawną tych umów – J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991)*, PiP 1992, nr 1, s. 49 i n.

²⁷ Szerzej zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje...*, s. 496.

²⁸ Szczegółowo o porozumieniu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego zob. J. Barcz, *Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 295 i n.

wzajemnych roszczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Niemieckie instytucje ubezpieczeniowe pobierały składki w okresie okupacji od prawie 5 mln osób przez kilka lat. Rozliczenie było obliczone notabene bardzo korzystnie dla RFN. Gdyby doszło do eksportu świadczeń, to ryczałt wystarczyłby na pokrycie rocznych, eksportowanych świadczeń. Co ciekawe, ostatnią umową w ramach tego cyklu jest podpisana 5.12.2014 r. umowa między Polską a RFN o eksporcie szczególnych świadczeń dla osób uprawnionych zamieszkałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁹, na mocy której przekazywane są niemieckie świadczenia z tytułu pracy w nazistowskich gettach.

Prawo krajowe NRD co do zasady nie zawierało stosownych przepisów. Natomiast RFN, wypełniając m.in. zobowiązania wynikające z jednego z porozumień z początku lat 50. z byłymi sprzymierzonymi mocarstwami (tzw. układu przejściowego), przyjęła obszerne regulacje krajowe (zwłaszcza federalną ustawę o odszkodowaniach z 29.06.1956 r. – *Bundesentschädigungsgesetz*)³⁰. Niemniej poszkodowanym zamieszkałym w Polsce odmawiano prawa do świadczeń, przytaczając różne argumenty, w tym zrzeczenie się odszkodowań oraz brak traktatu pokojowego. Odwoływano się do tzw. klauzuli dyplomatycznej, braku stosunków dyplomatycznych Polski z RFN, która – stosownie do tzw. doktryny Hallsteina – nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych z państwami, które uznawały NRD³¹. Ponadto wskazywano, że prześladowania nazistowskie na terytorium Polski nie spełniały przesłanek ustawowych. Od 1969 r. podnoszono również przedawnienie roszczeń w świetle niemieckich regulacji ustawowych. Wskutek

²⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 714.

³⁰ Prawo krajowe RFN oraz związana z nim praktyka w tej dziedzinie są szczegółowo omówione w siedmiu tomach publikacji Federalnego Ministerstwa Finansów – *Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik*, München 1987.

³¹ Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z RFN dopiero w 1972 r.

takiego podejścia poszkodowani zamieszkali w Polsce wyłączeni byli z możliwości otrzymywania świadczeń na podstawie ustawodawstwa odszkodowawczego RFN³².

Dopiero zjednoczenie Niemiec w 1990 r. i zmiany polityczne w Europy Środkowej i Wschodniej otworzyły drogę do szerszego uzgodnienia politycznego, mającego na celu udzielenie wsparcia ofiarom prześladowań nazistowskich, niezależnie od istniejących rozbieżności w stanowiskach prawnych. Jednak już wcześniej, w szczególnie drastycznym przypadku ofiar eksperymentów pseudomedycznych w hitlerowskich obozach koncentracyjnych, RFN wypłacała świadczenia również dla osób poszkodowanych zamieszkałych w Polsce. W latach 1960–1971 możliwe było indywidualne otrzymywanie takich świadczeń, które wypłacane były za pośrednictwem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w Genewie (otrzymało je 1357 obywateli polskich, w łącznej wysokości 39 440 DM). Natomiast na mocy porozumienia z 16.10.1972 r. RFN przekazała rządowi polskiemu 100 mln DM (plus 3 mln DM na koszty administracyjne) z przeznaczeniem na pomoc dla tej grupy poszkodowanych. Łącznie udzielono pomocy około 4 tysiącom osób, pozostałą natomiast część sumy rozdysponowano w drugiej połowie lat 80. między byłych więźniów obozów koncentracyjnych (po 188 000 PLN dla około 42 000 osób). Sposób rozdysponowania tej sumy wzbudził uzasadnione zastrzeżenia. Brakowało bowiem jasnych kryteriów rozdziału, znaczną część świadczeń wypłacono w złotówkach. W wyniku zaś błędnych szacunków rząd polski w 1989 r. musiał dofinansować całe przedsięwzięcie sumą 885 mln PLN³³.

³² Szerzej zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje...*, s. 500–501.

³³ Szczegółowo zob. D. Sołtysiak, *Podstawy prawne i implementacja odszkodowań niemieckich dla polskich ofiar eksperymentów pseudomedycznych*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 269 i n.

Na progu zjednoczenia Niemiec, paralelnie do konferencji „2+4”, a następnie negocjacji nad „dużym” traktatem, konkretyzował się kształt porozumienia politycznego w sprawie świadczeń dla ofiar prześladowań nazistowskich zamieszkałych w Polsce. Punktem odniesienia dla formuły takiego porozumienia stały się wspomniane umowy RFN z państwami zachodnioeuropejskimi, w których – abstrahując od różnic w stanowiskach prawnych – uzgodniono przekazanie określonej sumy przez RFN na rzecz osób poszkodowanych, obywateli danego państwa. Taka też była formuła porozumienia z 16.10.1991 r.³⁴, przy czym ostateczną sumę (500 mln DM) uzgodnił ówczesny premier J.K. Bielecki z kanclerzem H. Kohlem podczas spotkania przy okazji podpisania „dużego” traktatu. Podmiotem natomiast wypłacającym świadczenia stała się Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, specjalnie w tym celu ustanowiona w Polsce.

Powyższa formuła stała się punktem odniesienia dla rozpoczętych w końcu lat 90. negocjacji RFN (oraz odrębnie Austrii) z koalicją państw (USA, Polska, Białoruś, Czechy, Izrael, Rosja, Ukraina), grupą kancelarii adwokackich i *Jewish Material Claims against Germany*. Asumpt do tych negocjacji dała groźba wszczęcia procesów indywidualnych przeciwko przedsiębiorstwom niemieckim (i austriackim) przed sądami USA. W wyniku tych negocjacji 17.07.2000 r. podjęto w Berlinie wiele uzgodnień, na mocy których RFN przekazała kolejne świadczenia dla ofiar zbrodni nazistowskich. Analogiczne rozwiązanie uzgodniono z Austrią. Porozumienia te zostały sfinalizowane 24.10.2000 r. w Wiedniu³⁵.

³⁴ Szerzej o kształtowaniu się koncepcji porozumienia zob. J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991 r.)*, Państwo i Prawo 1992, z. 1, s. 49 i nast.

³⁵ Szerzej o temacie tych negocjacji i zawartych porozumień, jak również o treści najważniejszych dokumentów zob. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością...*

W obu wypadkach, w RFN i Austrii, ustanowiono fundacje (zasilane finansowo wpłatami odpowiednio przemysłu niemieckiego i austriackiego), które przekazywały określone kwoty finansowe do „instytucji partnerskich” (w Polsce – Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”). Na mocy tych porozumień polska „instytucja partnerska” otrzymała od Niemiec 1,812 mld DM, a od Austrii około 41 mln euro, do rozdziału między poszkodowanych. Wpłaty napływały również z innych źródeł, a niektóre szkody materialne zaspokajane były za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) w Genewie (z tego tytułu poszkodowani w Polsce otrzymali 43,2 mln euro, bez mała połowę całej przeznaczanej na ten cel sumy)³⁶.

Natomiast dla RFN i dla Austrii, a przede wszystkim dla niemieckiego i austriackiego przemysłu, ważne były postanowienia porozumień dotyczące tzw. pokoju prawnego. Gwarantowały one przestrzeganie przez USA immunitetu państwowego RFN i Austrii w dziedzinach objętych porozumieniami. Stany Zjednoczone w szczególności zobowiązały się we wszystkich sprawach sądowych, w których rozpatrywano by sprawy przeciwko przedsiębiorstwom niemieckim lub austriackim związane z pracą niewolniczą lub przymusową w okresie nazistowskim, do wydawania tzw. *statement of interest* –potwierdzającego, że w interesie USA leży oddalenie takich pozwów³⁷.

4. W okresie powojennym RFN przekazała Polsce na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich około 6 mld PLN³⁸, przy czym żadna z kategorii

³⁶ Szczegółowe dane zob. J. Sułek, *Od odszkodowań do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991–2011 dla ofiar nazizmu w Polsce*, (w:) *Przełom i wyzwanie...*, s. 552 i n.

³⁷ W konsekwencji pozwy skierowane do sądów amerykańskich zostały odrzucone, a droga dla dalszych takich pozwów zamknięta – por. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością...*, s. 104, 213 i 226.

³⁸ Szacunki zbiorcze zob. J. Sułek, *Od odszkodowań do pomocy humanitarnej...*, s. 579 i n.

płatności nie miała charakteru realizacji konkretnych roszczeń prawnych. Wszystkie były następstwem porozumień politycznych. Tym bardziej obecnie nie ma żadnej drogi sądowej, która umożliwiłaby skuteczne dochodzenie roszczeń związanych ze zbrodniami nazistowskimi.

Immunitet państwa w tym obszarze spraw potwierdził Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 3.02.2012 r.³⁹, a w ramach polskiego prawa Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29.10.2010 r.⁴⁰ W szczególności, ze względu na wspomniany „pokój prawny”, wyłączona jest możliwość składania pozwów w tym obszarze przed sądami amerykańskimi. Niezależnie od tego oraz od trwających dyskusji nad zakresem immunitetu państwa należy mieć na uwadze, że w związku z brakiem w Polsce kompleksowej ustawy o zadośćuczynieniu z tytułu nacjonalizacji w okresie powojennym Polska raczej nie powinna należeć do państw podważających immunitet państwa. Kompetencji do rozpatrywania roszczeń związanych ze zbrodniami nazistowskimi nie mają ETPC (co potwierdził w omawianym wyżej orzeczeniu) oraz Trybunał Sprawiedliwości UE, a uruchomienie arbitrażu międzynarodowego wymagałoby zgody również RFN, co z góry można wykluczyć. Przede wszystkim kompetencji w tej dziedzinie nie ma Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, bowiem zarówno Polska jak i RFN wyłączyły jego właściwość w sprawach sprzed złożenia deklaracji uznających kompetencję Trybunału (Polska w latach 1990/96, RFN w

³⁹ Wyrok z 3.02.2012 r. w sprawie Republika Federalna Niemiec v. Republika Włoska, ICJ General List No. 143. Szerzej o wyroku zob. E. Olas, *Immunitet jurysdykcyjny państwa (uwagi na tle wyroku MTS)*, PiP 2013, nr 12, s. 73 i n.

⁴⁰ IV CSK 465/09, LEX nr 694279. Szerzej o orzeczeniu zob. M. Wasiński, *Immunitet państwa a jurysdykcja terytorialna (na tle orzeczenia SN w sprawie Natoniowski v. RFN)*, PiP 2012, nr 10, s. 76 i n.

2008 r.), przy czym RFN szczególnie podkreślała wyłączenie jurysdykcji Trybunału w sprawach związanych i II wojną światową⁴¹.

Pozostają więc dziedziny, w których wyraźnie, wspólnie z RFN zastrzeżona została ich „otwartość”. Dotyczy to zwrotu dóbr kultury i archiwaliów. Odpowiednią klauzulę zawiera art. 28 ust. 2 „dużego” traktatu polsko-niemieckiego⁴². Nadal otwarta jest również droga do dalszych porozumień, które zapewniałyby wsparcie coraz bardziej malejącej grupie ofiar zbrodni nazistowskich, zwłaszcza tym, którzy z różnych względów pominięci zostali w dotychczas wypłacanych świadczeniach⁴³. Umowa polsko-niemiecka z 2014 r. w sprawie wypłaty świadczeń niemieckich z tytułu pracy w nazistowskich gettach wskazuje, że są to działania ważne i potrzebne. To samo dotyczy obecnie różnego rodzaju świadczeń dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich, zapewnianych przez różne ośrodki w RFN i Austrii (przeprowadzenie i finansowanie operacji ortopedycznych, finansowanie innego rodzaju świadczeń medycznych, pobyty w sanatoriach itd.). Do tego niezbędna jest jednak solidna, konstruktywna współpraca polsko-niemiecka, dla której drogę wytyczył „duży” traktat.

⁴¹ Zob. Ch. Eick, *Die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs durch Deutschland*, Zeitschrift für ausländisches, öffentliches Recht und Völkerrecht 68 (2008), s. 763 i nast.

⁴² Szczegółowo zob. P. Stec, *Problem likwidacji skutków II wojny światowej zakresie dóbr kultury i archiwaliów w stosunkach polsko-niemieckich w świetle Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, (w:) *Przełom i wyzwanie...*, s. 393 i n.

⁴³ Grupy takie identyfikuje J. Sułek (*Od odszkodowań do pomocy humanitarnej...*, s. 582–583).

5.4. J. Kranz, Reparacje wojenne i roszczenia indywidualne w kontekście relacji polsko-niemieckich,

(w:) Państwo i Prawo, 2020, nr 3, s. 5-28¹.

1. *Uwagi wstępne.* Wznowiona w Polsce debata na temat reparacji od Niemiec budzi zainteresowanie ze względu na uregulowania prawne. Problematyka ta została już podjęta w publikacjach naukowych², podobnie jak niektóre inne sporne kwestie prawne w powojennych stosunkach polsko-niemieckich³, m.in. dotyczące pracy przymusowej⁴.

¹ Rozszerzona wersja niemiecka: *Kriegsbedingte Reparationen und individuelle Entschädigungsansprüche im Kontext der deutsch-polnischen Beziehungen*, (w:) Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Vol. 80 (2020), s. 325-378.

² Przykładowo J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019; *Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli*, oprac. i kom. M. Balczyk, Poznań 2018; W. Czapliński, *Pojęcie reparacji wojennych w prawie międzynarodowym. Reparacje po drugiej wojnie światowej*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 66–78; *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I, *Studia*, t. II, *Dokumenty*, red. W.M. Góralski, S. Dębski, Warszawa 2004; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45–1977*, Wrocław 2007; W. Jarząbek, *Władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wobec problemu reparacji i odszkodowań od Republiki Federalnej Niemiec 1953–1989*, *Dzieje Najnowsze* 2005, r. XXXVII, nr 2, s. 85–103.

³ Zob. np. *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – 1991–2011*, red. W.M. Góralski, Warszawa 2011; J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, [w:] *Przełom i wyzwanie...*, s. 477–520; *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, red. W. Czapliński, B. Łukańko, Warszawa 2009.

⁴ J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998–2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004; J. Kranz, *Zwangsarbeit – 50 Jahre danach: Bemerkungen aus polnischer Sicht*, [w:] *Entschädigung für NS-Zwangsarbeit. Rechtliche, historische und politische Aspekte*, red. K. Barwig, G. Saathof, N. Weyde, Baden-Baden 1998, s. 111–134.

W praktyce międzynarodowej poza klasycznymi reparacjami w postaci roszczeń międzypaństwowych mamy do czynienia z przesunięciem akcentu na indywidualne roszczenia podmiotów prywatnych wobec państw odpowiedzialnych za zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości (zbrodnie międzynarodowe). W tym kontekście pojawiają się pytania dotyczące zakresu reparacji, możliwości i sposobów dochodzenia roszczeń indywidualnych oraz dopuszczalności zrzeczenia się ich przez państwo macierzyste. Kwestie te są przedmiotem poniższych rozważań ze szczególnym uwzględnieniem relacji polsko-niemieckich.

2. *Pojęcie reparacji i ich forma.* Pojęcie reparacji używane jest często w doktrynie i w praktyce w sposób niejednolity. Pojawiają się takie terminy jak: reparacje, naprawienie szkody, odszkodowanie, indemnizacja, restytucja, rekompensata, zadośćuczynienie, satysfakcja.

Niekwestionowana zasada, że naruszenie prawa powinno być naprawione, znajduje odzwierciedlenie w umowach międzynarodowych lub wyrokach sądów międzynarodowych⁵. Artykuły dotyczące odpowiedzialności państw za naruszenie prawa międzynarodowego (niewiążący prawnie dokument Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ⁶) wskazują, że państwo ponosi międzynarodowoprawną odpowiedzialność za niezgodny z prawem międzynarodowym czyn, który można mu przypisać. Jest ono wówczas zobowiązane do naprawienia szkody (ang./fr. *reparation/réparation*).

W kontekście konfliktów zbrojnych używany jest najczęściej termin reparacje wojenne⁷. W art. 3 Konwencji haskiej IV (1907 r.)

⁵ Np. wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 13.09.1928 r., *Factory At Chorzów* (Claim for Indemnity), Recueil, série A, n° 17, s. 29, 47.

⁶ International Law Commission, Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries, 2001, art. 31–39.

przewidziano: „Strona wojująca, która by naruszyła postanowienia powyższego Regulaminu, będzie pociągnięta do odszkodowania (fr. *indemnité*, ang. *compensation*)”. Zasada ta została powtórzona w Protokole dodatkowym I z 1977 r. (art. 91) do konwencji genewskich z 12.08.1949 r.

Z zasady naprawienia szkody, jako tzw. reguły drugiego rzędu (*secondary rule*), wynika obowiązek prawny. Nie jest ona jednak wystarczająco operacyjna i wymaga sprecyzowania konkretnej podstawy prawnej roszczeń reparacyjnych określającej ich zakres i formę, a także czas i tryb dochodzenia (*primary rules*). W sprawie strat i szkód państwo występuje z roszczeniami w imieniu własnym i swoich podmiotów. Po zakończeniu konfliktu zbrojnego sprawy te są z reguły regulowane w traktacie pokojowym lub innych porozumieniach. Państwo zwycięskie przejmuje też niekiedy majątek prywatny osób fizycznych i prawnych państwa pokonanego⁸.

Powojenne rozliczenia mają charakter międzypaństwowy i ryczałtowy, biorąc pod uwagę okoliczności polityczne, możliwości gospodarcze i finansowe pokonanego państwa. W praktyce reparacje nie są równoważne z wyrządzonymi szkodami, a w przypadku totalnej wojny i ogromu zbrodni sprawiedliwość będzie zawsze niedoskonała.

⁷ P. d'Argent, *Les réparations de guerre en droit international public: la responsabilité internationale des Etats à l'épreuve de la guerre*, Bruxelles 2002; U. Kischel, *Wiedergutmachungsrecht und Reparationen: Zur Dogmatik der Kriegsfolgen*, Juristen Zeitung 1997, nr 3, s. 126–131; H. Rumpf, *Die Regelung der deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg*, Archiv des Völkerrechts 1985, vol. 1/2, s. 74–101.

⁸ Np. Berlin-Potsdam Conference. Protocol of the Proceedings, August 1, 1945, Part III.1; Agreement on Reparation from Germany, on the Establishment of an Inter-Allied Reparation Agency and on the Restitution of Monetary Gold, Paris, 14 January 1946, Part I, art. 6; Treaty of Peace with Bulgaria (Paris, 10 February 1947), art. 25(1); State Treaty for the Re-establishment of an Independent and Democratic Austria (1955), art. 22; Treaty of Peace with Japan (1951), art. 14(a)2; Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (in der gemäß Liste IV zu dem am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung) [Überleitungsvertrag], BGBl. 1955 II, s. 405, Chapter VI, art. 5.

Naprawienie szkody jest pojęciem ogólnym i kompleksowym, co prowadzi niekiedy do niejasności. Przyjmuje ono formę odszkodowania (*compensation*), restytucji lub satysfakcji⁹. Odszkodowania¹⁰ są realizowane w formie finansowej lub w naturze (przejęcie majątku, dostawy towarów i usług). Wchodzą one w rachubę, jeśli niemożliwa jest restytucja, ale często obie formy pojawiają się łącznie. Restytucja dotyczy zwrotu własności (prywatnej lub publicznej), przywrócenia utraconych praw albo zwrotu zastępczego¹¹.

W 1945 r., po przejęciu w Niemczech władzy najwyższej¹², decyzje poczdamskie mocarstw zostały Niemcom narzucone¹³. Uzgodniona w Poczdamie formuła reparacji miała jednak w dużym stopniu charakter ramowy. Napięcia między mocarstwami spowodowały, że w oczekiwaniu na traktat pokoju z Niemcami (do którego nie doszło) sprawa reparacji nie została definitywnie uregulowana. Ostatnim, wielostronnym akordem był Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12.09.1991 r. (Traktat „2+4”), w którym na zasadzie milczącej zgody pominięto zapowiadane wcześniej ostateczne uregulowanie kwestii reparacji.

⁹ International Law Commission, Articles..., art. 34; International Law Association resolution 2/2010 (The Hague Conference – 2010), Declaration of International Law Principles on Reparation for Victims of Armed Conflict, art. 1.1.

¹⁰ International Law Commission, Articles..., art. 36.

¹¹ International Law Commission, Articles..., art. 35. Szerzej A. Jakubowski, *State Succession in Cultural Property*, Oxford 2015; W. Kowalski, *Restytucja i naprawianie szkód w zakresie polskiego dziedzictwa kulturowego. Regulacje prawne i działania władz polskich*, [w:] *Problem reparacji...*, s. 239–268.

¹² Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority by Allied Powers, 5.06.1945.

¹³ Niektórzy niemieccy autorzy postrzegają to krytycznie, np. H. Rumpf, *Die deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg. Völkerrechtswidrige Entnahmen vor einem Friedensvertrag*, Deutschland in Geschichte und Gegenwart 1985, vol. 33, s. 10; H. Rumpf, *Die Regelung...*, s. 101.

Nowym elementem po II wojnie światowej były indywidualne roszczenia finansowe z tytułu popełnionych systematycznie i masowo zbrodni międzynarodowych (zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości). Akcent ten jest ważną cechą ewolucji problematyki reparacyjnej po 1945 r.¹⁴ W tym kontekście kilka kwestii dotyczących nie tylko relacji polsko-niemieckich budzi kontrowersje

3. *Czy roszczenia indywidualne są częścią reparacji?* Obowiązek naprawienia szkody w razie naruszeń prawa międzynarodowego nie jest kwestionowany, często jednak niejasna jest forma i nizbyt klarowny zakres wynikających z konfliktu zbrojnego roszczeń oraz sposób ich dochodzenia.

Reparacje wojenne odnoszą się do strat poniesionych przez państwo oraz jego osoby fizyczne i prawne. Szkody indywidualne można podzielić na zwykłe (typowe) oraz specjalne. Szkody zwykłe (np. straty wynikające z działań wojskowych, grabieży i rabunków) są częścią pakietu reparacyjnego, negocjowanego przez zwycięskie państwo z pokonanym przeciwnikiem, zwłaszcza w traktacie pokoju. Podmioty prywatne zaspokajane są wówczas za pośrednictwem państwa macierzystego, z reguły w sposób ryczałtowy.

Druga wojna światowa różniła się od pierwszej wojny światowej pod względem skali szkód specjalnych wynikających ze zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości (ludobójstwo, obozy koncentracyjne, deportacje ludności, praca przymusowa, przymusowa prostytutcja). W pierwszych powojennych regulacjach nie było jednak jasne, czy wspomniane zbrodnie stanowią osobny tytuł dla odszkodowań indywidualnych.

Reparacje od Niemiec przewidziane w Umowie poczdamskiej miały wyłącznie postać świadczeń w naturze (demontaże obiektów przemysłowych, dostawy z produkcji bieżącej, zajęcie majątku

¹⁴ Zob. R. Hofmann, *Compensation for Personal Damages Suffered during World War II*, Encyclopedia of Public International Law, February 2013.

zagranicznego) realizowanych według klucza stref okupacyjnych¹⁵. Nie uregulowano natomiast problemu indywidualnych odszkodowań z tytułu zbrodni i prześladowań.

Umowa paryska z 1946 r.¹⁶ nie zawierała konkretnych postanowień dotyczących takich roszczeń indywidualnych. W art. 8 części I odnajdujemy wszakże pierwszy ślad, dotyczący wstępnego uregulowania wsparcia finansowego dla prześladowanych przez III Rzeszę tzw. *non-repatriable victims*, czyli ograniczonej liczby uchodźców pozbawionych odszkodowania za pośrednictwem swoich państw macierzystych, do których nie mogli powrócić.

W traktacie pokojowym z Japonią (1951 r.) pojawił się obowiązek odszkodowawczy Japonii wobec prześladowanych w niewoli jeńców wojennych¹⁷. W najważniejszych traktatach zawartych po II wojnie światowej z Japonią, dotyczących materii reparacyjnej, brakuje jednak odniesień do indywidualnych odszkodowań za zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości, co jest nadal źródłem sporów prawnych.

W dotyczącej niemieckiego zadłużenia zagranicznego umowie londyńskiej (1953 r.) między RFN a grupą ponad trzydziestu państw (bez udziału Związku Sowieckiego i Polski) nie wyodrębniono odszkodowań indywidualnych za zbrodnie. W art. 5 ust. 2 umowy odroczono dochodzenie niektórych kategorii roszczeń¹⁸, lecz według doktryny i orzecznictwa sądów RFN odroczenie to obejmowało całość roszczeń wynikających z II wojny światowej, w tym roszczenia indywidualne za niemieckie zbrodnie¹⁹.

¹⁵ Berlin-Potsdam Conference. Protocol of the Proceedings, August 1, 1945, III.

¹⁶ Agreement on Reparation from Germany, on the Establishment of an Inter-Allied Reparation Agency and on the Restitution of Monetary Gold, Paris, 14 January 1946.

¹⁷ Treaty of Peace with Japan, San Francisco, 8 September 1951, Article 16.

¹⁸ Agreement on German External Debts, London, 27 February 1953.

Umowa londyńska przewidywała jednak w art. 26 oraz w aneksie VIII, że odroczenie przewidziane w art. 5 ust. 2 nie dotyczy uzgodnionych wcześniej świadczeń. Ten kamuflaż dotyczył porozumienia RFN–Izrael z 1952 r., czyli różnych wypłat dla żydowskich ofiar narodowego socjalizmu²⁰. Tym samym świadczeń tych nie traktowano jako reparacji podlegających odroczeniu.

Dopiero w układzie przejściowym (w latach 1952–1954)²¹ między RFN a trzema mocarstwami zachodnimi pojawiła się wyraźnie nowa kategoria, ponieważ w odrębnym rozdziale IV zobowiązano RFN do wypłaty odszkodowań (*compensation, Entschädigung*) za narodowo-socjalistyczne prześladowania. Z kolei rozdział VI poświęcono problematyce reparacji (*reparation, Reparationen*) i tylko tę kwestię odroczone do momentu zawarcia traktatu pokoju z Niemcami.

Jeśli z początkiem lat 50. XX w. doszło do odroczenia reparacji (w formule poczdamskiej), to kwestia ta pozostawała nadal w kompetencji czterech mocarstw (prawa i odpowiedzialność mocarstw za Niemcy jako całość)²². Odroczenie miało uzasadnienie polityczne. W kontekście „zimnej wojny” Zachodowi przestało zależeć na osłabianiu RFN. Wykluczało się przekonanie, że obciążanie

¹⁹ Zob. J. Rumpf, *Die Entschädigungsansprüche ausländischer Zwangsarbeiter vor Gericht: Wie die deutsche Industrie mit Art. 5 Abs. 2 Londoner Schuldenabkommen die Klagen ausländischer Zwangsarbeiter/-innen abwehrte*, [w:] *Zwangsarbeit im Nationalsozialismus und die Rolle der Justiz. Täterschaft, Nachkriegsprozesse und die Auseinandersetzung um Entschädigungsleistungen*, red. H. Kramer, K. Uhl, J.-Ch. Wagner J.-Ch., Nordhausen 2007, s. 86–102.

²⁰ Agreement between the State of Israel and the Federal Republic of Germany, Luxembourg, 10 September 1952.

²¹ Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (in der gemäß Liste IV zu dem am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung [Überleitungsvertrag], BGBl. 1955 II, s. 405.

²² Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten [Deutschlandvertrag] vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. Oktober 1954, art. 2 i art. 7.

reparacjami stanowi potencjalne zagrożenie i należy zapobiegać mu, włączając RFN w nowe struktury integracji gospodarczej, politycznej i wojskowej.

Nie rozwiązywało to jednak nabrzmiałego problemu odszkodowań dla ofiar (zwłaszcza zagranicznych) niemieckich zbrodni. Początek lat 50 ubiegłego stulecia przyniósł istotny zwrot: otóż problematyka reparacji będzie się odtąd koncentrować wyłącznie na aspekcie pieniężnych odszkodowań indywidualnych za ciężkie naruszenia norm prawa międzynarodowego²³. Sprawę tych odszkodowań pozostawiono w gestii RFN, która godząc się na wypłatę indywidualnych świadczeń finansowych, podkreślała ich charakter *ex gratia*.

Na przełomie 1950 i 1960 r. RFN zawarła dwustronne umowy międzynarodowe z dwunastoma państwami zachodnimi (*Globalabkommen*), w których zobowiązała się do ryczałtowej wypłaty świadczeń dla ich obywateli – ofiar narodowo-socjalistycznych zbrodni i prześladowań. Wypłaty te określane są jako świadczenia albo pomoc, świadomie unika się takich terminów, jak reparacje lub odszkodowania. Łączna ich wysokość wyniosła prawie miliard DM. Pewną rolę odegrało ustawodawstwo RFN ograniczone jednak głównie do obywateli niemieckich²⁴.

Dochodzimy do aspektu, który w doktrynie niemieckiej nosi nazwę *Wiedergutmachung*²⁵. Ta specyficzna konstrukcja polityczno-prawna odnosi się do – pozostającego poza ramami (odroczonej) reparacji –

²³ Zob. R.M. Buxbaum, *From Paris to London: The Legal History of European Reparation Claims: 1946–1953*, Berkeley Journal of International Law 2013, vol. 31, s. 323–347.

²⁴ Np. Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BEG), 18.09.1953.

²⁵ Przykładowo A. Lehmann-Richter, *Auf der Suche nach den Grenzen der Wiedergutmachung*, Berlin 2008; *Grenzen der Wiedergutmachung. Die Entschädigung für NS-Verfolgte in West- und Osteuropa 1945–2000*, red. H.-G. Hockerts, C. Moisel, T. Winstel, Göttingen 2006; C. Goschler, *Schuld und Schulden. Die Politik der Wiedergutmachung für NS-Verfolgte seit 1945*, Göttingen 2005.

zespołu procedur i norm związanych z restytucją majątku i z wypłatą świadczeń indywidualnych dla ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni i prześladowań, zarówno w RFN, jak i za granicą. Porównując *Wiedergutmachung* i reparacje w formule poczdamskiej, w pierwszym przypadku mamy do czynienia z indywidualnymi świadczeniami pieniężnymi, natomiast w drugim chodziło o rozliczenie strat wojennych między państwami w formie niepieniężnej.

Wiedergutmachung było jednak politycznie selektywne, ponieważ wykluczało ofiary (w tym żydowskie) zamieszkałe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Dopiero na początku lat 90. zjednoczone Niemcy dokonały wypłat *ex gratia* na rzecz powstałych w Polsce, Rosji, Ukrainie i Białorusi fundacji, za pośrednictwem których realizowano wypłaty świadczeń indywidualnych. Łączna ich suma wyniosła 1,5 miliarda DM, w tym 500 mln DM dla fundacji „Polsko-niemieckie pojednanie”. Kolejna faza wypłat indywidualnych nastąpiła w wyniku wielostronnych negocjacji zakończonych w Berlinie 17.07.2000 r. Dla ofiar żyjących wówczas w Polsce przeznaczono 1,812 miliardów DM²⁶.

Niemieckie wypłaty w ramach *Wiedergutmachung* trwają w różnych formach do dziś²⁷. Przeważająca większość tych świadczeń, zarówno w przeszłości, jak i obecnie, przeznaczona jest dla ofiar Holocaustu.

Zgodnie z doktryną i praktyką RFN pojęcie reparacji obejmuje szerokie spektrum wynikających z wojny roszczeń, w tym indywidualne roszczenia ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań. Jeśli zatem na początku lat 50. ubiegłego wieku doszło do odroczenia poczdamskich reparacji do czasu regulacji pokojowej z Niemcami jako

²⁶ Szerzej J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią...*, s. 94-99.

²⁷ Bundesministerium der Finanzen. Entschädigung von NS-Unrecht. Regelungen zur Wiedergutmachung, April 2019. Leistungen der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Wiedergutmachung (vom 1. Oktober 1953 bis 31. Dezember 2018).

całością, to powinno to dotyczyć również roszczeń indywidualnych. Tymczasem niezależnie od odroczenia reparacji, a także przed i po zjednoczeniu, RFN wypłacała świadczenia indywidualne.

Zarysowanej sprzeczności dałoby się uniknąć, gdyby wspomnianych roszczeń indywidualnych nie traktować jako reparacji. W wyrokach sądów niemieckich znaleźć można niekiedy orzeczenia łagodzące dominującą linię doktrynalno-orzeczniczą²⁸, jednak nie zmieniło to oficjalnego stanowiska RFN. Zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego roszczeń tych dochodzić można tylko za pośrednictwem państwa macierzystego ofiar²⁹.

Kontrowersje co do odszkodowań indywidualnych wynikały ze specyficznego splotu okoliczności prawnych i politycznych, a zwłaszcza z braku traktatu pokoju z Niemcami. Doprowadziło to do nietypowej sytuacji i pojawienia się w RFN na początku lat 50. koncepcji *Wiedergutmachung*. Dla tych świadczeń nie było innej podstawy prawnej jak wynegocjowanie odrębnych umów z RFN lub uchwalenie ustawy w RFN. W konsekwencji państwo agresor i sprawca zbrodni definiowało zakres pojęcia reparacji.

Wypłaty w ramach *Wiedergutmachung* dowodzą odrębności indywidualnych roszczeń odszkodowawczych za zbrodnie od poczdamskich reparacji. Nie ma jednak przeszkód, by takie odszkodowania traktować jako część szeroko pojętych reparacji i regulować w drodze umownej, również w traktatach pokoju, z udziałem i za pośrednictwem państw. Trzeba to jednak wyraźnie sformułować, w przeciwnym bowiem razie powstają niejasności.

Konkludując, po II wojnie światowej pojęcie reparacji uległo ewolucji między innymi ze względu na masowy i systematyczny

²⁸ Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Beschluß des Zweiten Senats vom 13. Mai 1996 – 2 BvL 33/93 (Rdnr. 24, 57).

²⁹ Przykładowo Bundesgerichtshof. Urteil vom 6. Oktober 2016, III ZR 140/15 (Rdnr. 16).

charakter popełnionych zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości.

4. *Prawo do indywidualnego odszkodowania i możliwość indywidualnego dochodzenia roszczeń.* Druga kwestia łączy się z pytaniem, czy i na jakiej podstawie prawnej ofiarom zbrodni międzynarodowych przysługują indywidualne roszczenia odszkodowawcze³⁰? Czy roszczenia te muszą wynikać tylko z konkretnych norm prawa międzynarodowego i czy można ich dochodzić wyłącznie za pośrednictwem państwa macierzystego ofiar?

Ogólna zasada zawarta w art. 3 Konwencji haskiej IV oraz w art. 91 Protokołu dodatkowego I z 1977 r. odnosi się do relacji między państwami. Brakuje w tych artykułach wskazania, że obejmują one indywidualne roszczenia za zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości. Nie stanowią one zatem wystarczającej podstawy do dochodzenia przez jednostkę jej roszczeń przeciwko państwu, wskazują jednak na jego międzynarodowoprawną odpowiedzialność³¹. Niezbędne są konkretyzujące regulacje prawa międzynarodowego lub krajowego. Normy współczesnego prawa międzynarodowego obligują wprowadzić państwo sprawcę do uchwalenia w prawie krajowym przepisów, które stworzą podstawę odszkodowania i pozwolą dochodzić związanych z konfliktem zbrojnym roszczeń indywidualnych³², nie zawsze jednak tak się dzieje.

³⁰ Zob. M. Bothe, *Remedies of Victims of War Crimes and Crimes against Humanities: Some Critical Remarks on the ICJ's Judgment on the Jurisdictional Immunity of States*, [w:] *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, red. A. Peters, E. Lagrange, S. Oeter, Ch. Tomuschat, Leiden–Boston 2014.

³¹ P. d'Argent, *Le droit de la responsabilité internationale complété? Examen des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*, *Annuaire français de droit international* 2005, vol. 51, s. 27–55.

³² Np. Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (1984 r.), art. 14; Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966 r.), art. 2(3)(a); Konwencja o ochronie praw człowieka i

W płaszczyźnie międzynarodowej barierą utrudniającą lub uniemożliwiającą indywidualne dochodzenie roszczeń powstałych w wyniku konfliktu zbrojnego jest zazwyczaj brak traktatu pokoju lub innych regulacji umownych, brak w tych traktatach precyzyjnych odniesień do omawianych roszczeń, a także brak właściwego sądu międzynarodowego.

W prawie krajowym mamy do czynienia z immunitetem jurysdykcyjnym państwa obcego³³, czyli brakiem jurysdykcji sądu krajowego (sąd państwa macierzystego ofiar lub sąd państwa trzeciego) dla rozpatrzenia indywidualnych pozwów ofiar przeciwko innemu państwu za jego działania władcze (*acta iure imperii*)³⁴. Immunitet jurysdykcyjny państwa uznaje się za zgodną z prawem międzynarodowym przeszkodę proceduralną w dostępie do sądu, co jednak nie przesądza o legalności lub nielegalności władczego działania państwa ani też nie zwalnia z międzynarodowoprawnej odpowiedzialności i obowiązku naprawienia szkody.

Niektóre sądy krajowe uznają ponadto, że dochodzenie w stosunku do państwa obcego roszczeń indywidualnych powstałych w związku z konfliktem zbrojnym stanowi kwestię polityczną, dla której sąd krajowy nie jest właściwym forum (*non justiciable political question; forum non conveniens; act of state doctrine*). Taka jest linia orzecznicza sądów amerykańskich lub japońskich³⁵.

podstawowych wolności (1950 r.), art. 41; Konwencja genewska (III) dotycząca traktowania jeńców wojennych (1949 r.), art. 129, art. 131.

³³ Zob. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (2004 r.).

³⁴ Zob. *Immunities in the Age...*; Ch. Tomuschat, *The international law of state immunity and its development by national institutions*, Vanderbilt Journal of Transnational Law 2011, vol. 44, s. 1105–1140; *Germany v. Italy: The Right to Deny State Immunity When Victims Have No Other Recourse*, Amnesty International 2011; W. Czapliński, *L'immunité de l'Etat devant la Cour suprême polonaise: l'affaire Natoniewski*, Annuaire français de droit international, 2010, s. 217–225.

Po konflikcie zbrojnym utrudnieniem w dochodzeniu indywidualnych roszczeń bywa traktatowa regulacja nakazująca uwzględniać możliwości finansowe i gospodarcze pokonanego państwa. Podobny skutek może mieć zrzeczenie się takich roszczeń przez państwo w imieniu podległych mu podmiotów.

Wszystkie te elementy sprawiają, że ofiary często pozbawione są środka i drogi dochodzenia roszczeń, a odpowiedzialność prawna państwa sprawcy zostaje ograniczona. Jednocześnie nie wykształciła się powszechna norma dopuszczająca wyjątki od immunitetu jurysdykcyjnego w przypadku aktów władczych państwa. W nielicznych państwach pojawiają się jednak restryktywne próby nieuznawania tego immunitetu przez sądy krajowe. Podyktowane są one brakiem odpowiednich środków ochrony ofiar międzynarodowych zbrodni i dotyczą sponsorowania przez państwo obce terroryzmu (USA, Kanada)³⁶ lub ciężkich naruszeń prawa międzynarodowego, np. zbrodni wojennych lub przeciwko ludzkości (Grecja, Włochy³⁷, Polska³⁸).

³⁵ Np. US District Court for the District of New Jersey, *Burger-Fischer v. Degussa AG*, 65 F.Supp.2d 248 (1999), September 21, 1999; US District Court for the District of New Jersey, *Iwanowa v. Ford Motor Co.*, 67 F. Supp. 2d 424 (D.N.J. 1999), October 28, 1999; US District Court for the Northern District of California. *In re World War II Era Japanese Forced Labor Litigation*, 114 F. Supp 2d 939 (N.D. Cal. 2000), September 21, 2000; US Court of Appeals, District of Columbia Circuit. *Hwang Geum Joo, et al., v. Japan*, 413 F.3d 45 (D.C. Cir. 2005), June 28, 2005; Japan. Supreme Court, *Nishimatsu Construction Co. v. Song Jixiao et al.*, Judgment of 27 April 2007.

³⁶ 28 U.S. Code. Chapter 97 – Jurisdictional Immunities of Foreign States, § 1605A i 1605B; Canada. *Loi portant sur l’immunité des États étrangers devant les tribunaux* (1985), art. 6(1).

³⁷ Np. Wyrok włoskiego Sądu Najwyższego z 11.03.2004 r., *Ferrini v. Federal Republic of Germany*; wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego z 22.10.2014 r., sprawa nr 238/2014; G. Boggero, *The Legal Implications of Sentenza No. 238/2014 by Italy’s Constitutional Court for Italian Municipal Judges: Is Overcoming the « Triepelian Approach » Possible?*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2016, vol. 76, s. 1–22.

³⁸ Wniosek grupy posłów na Sejm (K 12/17) z 26.10.2017 r. do Trybunału Konstytucyjnego (bezpředmiotowy wraz z upływem kadencji Sejmu w listopadzie 2019 r.). Zob. A. Wyrozumska, *Czy prawa człowieka mogą pokonać immunitet państwa. Uwagi o roli sądów krajowych na tle wniosku do Trybunału Konstytucyjnego grupy posłów na Sejm w*

Immunitet państwa nie jest jednak instytucją pozbawioną racji bytu, zwłaszcza uwzględniając kompleksowość międzynarodowo-prawnej odpowiedzialności za naruszenia prawa w czasie konfliktu zbrojnego. W przypadku ograniczenia immunitetu za akty władcze państwa (w tym działania wojskowe) łatwo sobie wyobrazić problemy związane z pozwami tysięcy ofiar, trudności z procedurą dowodową, a także potencjalne nadużycia.

Odczuwalne jest w tym kontekście stałe napięcie między immunitetem państwa a ochroną praw człowieka, a na tym tle – niejednolite orzecznictwo sądów krajowych i wstrzemięźliwą postawę sądów międzynarodowych³⁹. Wskazane byłoby, aczkolwiek niełatwe, zachowanie minimum równowagi między interesami państwa i interesem jednostki.

Z powodu braku podstawy traktatowej w grę wchodzi instytucja tzw. opieki dyplomatycznej⁴⁰, czyli dochodzenie przez państwo roszczeń ofiar (jego obywateli lub osób prawnych) wobec państwa sprawcy naruszenia prawa międzynarodowego w sytuacji, gdy podmioty te nie mogą dochodzić swoich roszczeń na zwykłej drodze. Opieka ta sprowadza się z reguły do presji politycznej, która finalizowana jest w formie międzypaństwowego porozumienia o utworzeniu specjalnych fundacji lub komisji (krajowych bądź międzynarodowych) zaspokajających ryczałtowo roszczenia indywidualne ofiar. Podstawą prawną wypłaty świadczeń indywidualnych jest wówczas umowa międzynarodowa lub prawo krajowe.

sprawie K 12/17, [w:] *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, Warszawa 2018.

³⁹ Ph. Webb, *International Law and Restraints on the Exercise of Jurisdiction by National Courts*, [w:] *International Law*, red. M.D. Evans, Oxford 2018, s. 316–348; Ch.I. Keitner, *Authority and Dialogue: State and Official Immunity in Domestic and International Courts* (2016), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2809829 (dostęp : 18.02.2020 r.); J. Kranz, *L'affaire Allemagne contre Italie ou les dilemmes du droit et de la justice* [w:] *Immunities...*, s. 116–127.

⁴⁰ Szerzej J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006.

Rozwój prawa międzynarodowego umacnia stopniowo pozycję jednostki, m.in. dopuszcza przed instancjami krajowymi lub międzynarodowymi możliwość indywidualnego dochodzenia roszczeń za naruszenie prawa międzynarodowego przez państwo lub jego podmioty (np. Europejski Trybunał Praw Człowieka, Komitet Praw Człowieka). Dotyczy to m.in. ekstraterytorialnego stosowania europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności w związku z konfliktem zbrojnym. Nie oznacza to jednak dopuszczalności dochodzenia każdego roszczenia ani też generalnego zakwestionowania immunitetu jurysdykcyjnego państwa.

Tę ewolucję odzwierciedla doktryna i praktyka władz RFN (*Wiedergutmachung*), której istotnym etapem były na przełomie lat 50. i 60. XX w. dwustronne umowy zawarte z państwami zachodnimi, a na początku lat 90. umowy zjednoczonych Niemiec z niektórymi państwami Europy Środkowej lub Stanami Zjednoczonymi. W rezultacie wielostronnego porozumienia politycznego zawartego w Berlinie w 2000 r.⁴¹ Bundestag uchwalił ustawę powołującą do życia niemiecką fundację⁴², a ta wypłacała świadczenia indywidualne dla zagranicznych ofiar narodowego socjalizmu⁴³.

Działająca w ramach Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji (IOM) *Property Claims Commission* rozpatrywała wnioski z tytułu niektórych szkód majątkowych w związku z porozumieniem berlińskim (2000 r.). W rezultacie tego porozumienia powołano

⁴¹ Joint Statement on occasion of the final plenary meeting concluding international talks on the preparation of the Foundation „Remembrance, Responsibility and the Future”, Berlin, 17 July 2000.

⁴² Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft” vom 2. August 2000, in Kraft getreten am 12. August 2000 (Bundesgesetzblatt 2000 I 1263).

⁴³ *The German Compensation Program for Forced Labor: Practice and Experiences*, red. G. Saathoff, U. Gerlant, F. Mieth, N. Wühler, Berlin 2017; *Die Entschädigung von NS-Zwangsarbeit am Anfang des 21. Jahrhunderts. Die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft” und ihre Partnerorganisationen*, red. C. von Goshler in Zusammenarbeit mit J. Brunner, K. Ruchniewicz, Ph. Ther, Bd. 1-4, Göttingen 2012.

pozarządową *International Commission on Holocaust Era Insurance Claims* (ICHEIC), która negocjowała z firmami ubezpieczeniowymi odszkodowania dla niektórych ofiar II wojny światowej.

Przykładami omawianej tendencji są także niezależne komisje roszczeń: *United Nations Compensation Commission* (1991 r.) w kontekście konfliktu irackiego lub *Eritrea-Ethiopia Claims Commission* (2009 r.). Komisje te wypłacały świadczenia za straty państw, ale dopuszczały wyraźnie również indywidualne roszczenia osób fizycznych i prawnych. W obu przypadkach roszczenia indywidualne adresowane były do komisji za pośrednictwem państwa i również państwo odpowiadało za dystrybucję przyznanych świadczeń indywidualnych⁴⁴.

W sprzyjających prawnie i politycznie okolicznościach sądy krajowe dopuszczają indywidualne pozwy cywilnoprawne przeciwko zagranicznym lub krajowym osobom prawnym (nie przeciwko państwu)⁴⁵. Przykładowo, w końcu lat 90. doszło w USA do rozstrzygnięcia przez amerykański sąd pozwów zbiorowych przeciwko bankom szwajcarskim w sprawie indywidualnych roszczeń za okres II wojny światowej⁴⁶. Jednak już w przypadku pozwów zbiorowych przeciwko niemieckim przedsiębiorstwom w sprawie o indywidualne odszkodowanie za pracę przymusową podczas tej wojny sądy amerykańskie i administracja USA odrzuciły drogę sądową⁴⁷, optując

⁴⁴ Security Council (S/AC.26/1992/10), 26 June 1992: UNCC Provisional Rules for Claims Procedure, Art. 5; Agreement between the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Government of the State of Eritrea, Algiers, 12 December, 2000, art. 5.1 oraz art. 5.8. Zob. też Eritrea Ethiopia Claims Commission. Eritrea's Damages Claims between The State of Eritrea and The Federal Democratic Republic of Ethiopia. Final Award, The Hague, August 17, 2009, para. 229.

⁴⁵ Np. US. Court of Appeals for the Second Circuit, *Filártiga v. Peña-Irala* (630 F.2d 876), 30 June 1980.

⁴⁶ Zob. US. District Court for the Eastern District of New York. *Swiss Banks Settlement: In re Holocaust Victim Assets Litigation*.

na rzecz wielostronnego rozwiązania politycznego (sfinalizowanego 17.07.2000 r. w Berlinie). Dostrzec można też pewien regres orzeczniczy dotyczący ścigania przed sądami w USA firm amerykańskich naruszających za granicą niektóre prawa człowieka⁴⁸.

Zdaniem Sądu Najwyższego Korei Południowej roszczenia indywidualne obywateli koreańskich za pracę przymusową w japońskich fabrykach podczas II wojny światowej nie były objęte umową między oboma państwami z 1965 r.⁴⁹, w której strony zrzekły się wzajemnie roszczeń w imieniu własnym i ich obywateli. W konsekwencji Sąd zasądził w 2018 r. odszkodowania od kilku dużych firm japońskich (jednak nie od państwa japońskiego)⁵⁰.

Konkludując, indywidualne roszczenia odszkodowawcze z tytułu zbrodni międzynarodowych wymagają skonkretyzowanej regulacji prawnej (krajowej lub międzynarodowej). O ich dopuszczalności świadczy przedstawiona wyżej ewolucja, a także postulaty *de lege ferenda* zarówno doktrynalne⁵¹, jak i instytucjonalne⁵². Panuje też

⁴⁷ *Burger-Fischer v. Degussa AG*; zob. też US. District Court. District of New Jersey, Brief of the Republic of Poland as amicus curiae, Warsaw, July 28, 1999.

⁴⁸ *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 569 U.S. 108 (2013).

⁴⁹ Agreement on the Settlement of Problems Concerning Property and Claims and on Economic Cooperation between Japan and the Republic of Korea, June 22, 1965, art. II.1.

⁵⁰ P. Eckerd, *South Korea court orders Mitsubishi of Japan to pay for forced labor during WWII*, Jurist z 29.11.2018 (<https://www.jurist.org/news/2018/11/south-korea-court-orders-mitsubishi-of-japan-to-pay-for-forced-labor-during-wwii/>, dostęp: 18.02.2020 r.); M. Marotta, *South Korea court orders Japan steelmaker to compensate WWII slave laborers*, Jurist z 31.10.2018 (<https://www.jurist.org/news/2018/10/south-korea-court-orders-japan-steelmaker-to-compensate-wwii-slave-laborers/>, dostęp: 18.02.2020 r.).

⁵¹ R. Hofmann, *Compensation...*

⁵² International Law Association resolution 1/2014, Reparation for Victims of Armed Conflict. Procedural Principles for Reparation Mechanisms; International Law Association resolution 2/2010; Report of the International Law Commission. Sixty-ninth session (1 May–2 June and 3 July–4 August 2017), Supplement No. 10 (A/72/10). The draft articles on crimes against humanity adopted by the Commission on first reading, art. 12.

przekonanie, że roszczenia indywidualne istnieją niezależnie od skutecznych procedur ich dochodzenia⁵³.

Potwierdza się wcześniejsza tendencja, polegająca na wypłacie odszkodowań indywidualnych w odrębnym trybie. Utrwała się też preferencja dla rozliczania uznanych roszczeń indywidualnych za pośrednictwem instytucji pozarządowych (np. fundacje krajowe, organy międzynarodowe, organizacje pozarządowe)⁵⁴.

5. *Zrzeczenie się przez państwo roszczeń indywidualnych jego podmiotów.* Trzeci problem związany z roszczeniami indywidualnymi dotyczy zrzeczenia się ich przez państwo w imieniu podległych mu podmiotów. Po zakończeniu konfliktu państwa (zarówno pokonane, jak i zwycięskie) często rezygnują, jednostronnie lub wzajemnie, z roszczeń reparatornych. Może chodzić zarówno o roszczenia wynikające ze zwykłych szkód i strat wojennych, jak i o roszczenia indywidualne z tytułu zbrodni międzynarodowych. Czy i w jakim stopniu prawo międzynarodowe ogranicza kompetencję państwa do takiego działania?

Zrzeczenie się reparacji przez państwo nie jest w praktyce niczym nadzwyczajnym i wynika z przesłanek ekonomicznych i/lub politycznych. W wielu powojennych traktatach stosowano zasadę proporcjonalności oraz wskazywano na konieczność uwzględnienia możliwości finansowych państwa⁵⁵.

⁵³ Zob. International Law Association Resolution 2/2010: Article 6. Right to Reparation. Victims of armed conflict have a right to reparation from the responsible parties – Commentaries (2)(a) and (2)(b).

⁵⁴ Szerzej zob. J. Kranz, *Dostęp do sądu a świadczenie Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”*, PiP 2006, nr 8, s. 62–74.

⁵⁵ Np. Potsdam Agreement, 1945 – Protocol of the Proceedings, część II(B), pkt 19; Paris Reparations Treaty (1946), art. 4 (C)(ii)(c); Treaty of Peace with Italy (1947), art. 74A(1) i (3), 74B(3); Treaty of Peace with Japan (1951), art. 14(a); Überleitungsvertrag, rozdział IV, § 3.

Zrzeczenie się reparacji prowadzi niekiedy do niejasności. Po pierwsze, nie w każdym przypadku obejmuje ono wyraźnie roszczenia indywidualne, a jeśli nawet, to brakuje precyzji, czy dotyczy ono roszczeń indywidualnych z tytułu zbrodni i prześladowań. Po drugie, w kontekście ochrony praw ofiar pojawia się pytanie, czy i w jakim stopniu zrzeczenie takie jest dopuszczalne.

Poglądy na tę kwestię są zróżnicowane. Wariant pierwszy polega na zrzeczeniu się przez państwo własnego prawa do działań w opiece dyplomatycznej, co jednak nie unicestwia istniejących nadal indywidualnych roszczeń jego podmiotów prywatnych. W wariacie drugim państwo zrzeka się roszczeń w imieniu własnym oraz w imieniu swoich podmiotów przeciwko drugiemu państwu i jego obywatelom⁵⁶ – wówczas z reguły (choć nie zawsze) rozlicza się z własnymi poszkodowanymi podmiotami⁵⁷.

W traktacie pokojowym z Japonią (1951 r.) uznano, że reparacje dla państw alianckich nie są od razu możliwe ze względu na jej trudną sytuację gospodarczą i zalecono, aby Japonia wszczęła dwustronne negocjacje tylko z państwami, których terytoria okupowała⁵⁸. W traktacie tym doszło również do wzajemnego zrzeczenia się reparacji Japonii i państw alianckich (w imieniu własnym i ich obywateli przeciwko państwom drugiej strony i ich obywatelom)⁵⁹. Nie

⁵⁶ Np. Treaty of Peace with Bulgaria (Paris, 10 February 1947) – art. 26(4), 28(1); Treaty of Peace with Italy (1947), art. 76(1), 77(4); Treaty of Peace with Japan (1951), art. 14(b) (zob. przyp. 59); Überleitungsvertrag (przyp. 8), chapter VI, art. 3(1) i art. 5. Zob. też wyrok japońskiego Sądu Najwyższego z 27.04.2007 r., *Nishimatsu Construction Co. v. Song Jixiao et al.*, par. 3.

⁵⁷ Np. BVerfG. Beschluß vom 13. Januar 1976 in den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden gegen das Reparationsschädengesetz vom 12. Februar 1969, BVerfGE 41, 126.

⁵⁸ Treaty of Peace with Japan (1951), art. 14(a)(1).

⁵⁹ Treaty of Peace with Japan (1951), Article 14(b); Joint Declaration by the Union of Soviet Socialist Republics and Japan, Moscow, 19 October 1956; Joint Communiqué of the Government of Japan and the Government of the People's Republic of China, September 29, 1972.

sprecyzowano jednak, czy zrzeczenie dotyczy również roszczeń z tytułu zbrodni międzynarodowych, co stało się zarzewiem późniejszych sporów.

Spory co do zakresu zrzeczenia się przez państwo pewnych roszczeń pojawiały się po 1945 r. także w relacjach niemiecko-włoskich⁶⁰ i niemiecko-greckich⁶¹.

Rząd PRL oświadczył 23.08.1953 r., że zrzeka się reparacji od Niemiec⁶², podobnie jak w dniu poprzednim Związek Sowiecki⁶³. Oba akty dotyczyły reparacji od Niemiec (nie od NRD). W polsko-sowieckim Protokole z 1957 r. zobowiązania dotyczące dostaw reparacyjnych „z Niemiec” uznano za całkowicie wykonane⁶⁴. Również stan wojny PRL zakończyła formalnie „z Niemcami”⁶⁵.

Przyznanie Polsce w Umowie poczdamskiej reparacji z puli i za pośrednictwem Związku Sowieckiego można oceniać krytycznie, jeśli uwzględnić charakter relacji między obu państwami, w tym

⁶⁰ Deutscher Bundestag. *Entschädigung für NS-Opfer in Italien*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/7852 (10.03.2016).

⁶¹ Deutscher Bundestag. Zu den völkerrechtlichen Grundlagen und Grenzen kriegsbedingter Reparationen unter besonderer Berücksichtigung des griechisch-deutschen Verhältnisses, WD 2-3000-041/13, 26. Juni 2013.

⁶² Oświadczenie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie decyzji Rządu ZSRR dotyczącej Niemiec, Warszawa, 23.08.1953 r., Zbiór Dokumentów 1953, nr 9, s. 1830–1832 (z załączonym tłumaczeniem oficjalnym).

⁶³ Protokoll zwischen der UdSSR und der DDR über den Erlaß der deutschen Reparationszahlungen und über andere Maßnahmen zur Erleichterung der finanziellen und wirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Demokratischen Republik, die mit den Folgen des Krieges verbunden sind, vom 22. August 1953.

⁶⁴ Końcowy protokół o dostawach wykonanych dla PRL na rachunek jej udziału w reparacjach z Niemiec, 4.07.1957 r.

⁶⁵ Uchwała Rady Państwa z 18.02.1955 r. w sprawie zakończenia stanu wojny między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemcami, Monitor Polski 1955, nr 17, poz. 172.

obciążenie Polski dostawami węgla po zaniżonych cenach⁶⁶. Ponadto wielkość i wartość reparacji sowieckich z Niemiec nie zostały precyzyjnie ustalone, co nie pozostało bez wpływu na udział Polski w puli ZSRR⁶⁷.

Polskie zrzeczenie pozostaje ważne⁶⁸. Niewiele wnoszą argumenty o braku suwerenności, zastosowaniu przymusu przez Związek Sowiecki, braku ratyfikacji lub braku notyfikacji w ONZ – rzeczywistym przedmiotem sporu pozostawał natomiast zakres tego zrzeczenia⁶⁹.

W niezmienniej opinii władz RFN polskie zrzeczenie z 1953 r. objęło całość roszczeń wynikających z wojny⁷⁰. Zauważmy jednak, że w porównaniu z wyraźnymi postanowieniami niektórych powojennych traktatów⁷¹ Polska nie zrzekła się roszczeń „w imieniu swych obywateli” lub „wszystkich roszczeń wynikających z wojny”, nie zastosowano też formuły o zrzeczeniu się roszczeń „wobec Niemiec oraz ich osób prawnych i fizycznych”. W konsekwentnej opinii władz polskich zrzeczenie to odnosiło się tylko do reparacji w formule poczdamskiej.

⁶⁶ Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką, Moskwa, 16.08.1945, Dz.U. 1961, nr 47, poz. 253.

⁶⁷ Szczegółowo J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie przez ZSRR postanowień reparacyjnych Umowy Poczdamskiej wobec Polski*, [w:] *Problem reparacji...*, t. I, s. 167.

⁶⁸ Sejm RP. Odpowiedź podsekretarz stanu w MSZ (8.08.2017 r.) na zapytanie nr 3812; odpowiedź (2.07.2012 r.) podsekretarza stanu w MSZ na interpelację nr 5933; odpowiedź (13.08.2015 r.) podsekretarza stanu w MSZ na interpelację nr 33816.

⁶⁹ Szerzej J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje...*, s. 66–75, 339–367.

⁷⁰ *Deutsche Einheit. Dokumente zur Deutschlandpolitik. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, red. H.-J. Küsters, D. Hofmann, München 1998 – Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Präsident Bush, Camp David, 24 Februar 1990 (s. 863–864); Vorlage des Ministerialdirektors Teltschik an Bundeskanzler Kohl, 15. März 1990 (s. 956).

⁷¹ Zob. typowy przykład – Treaty of Peace with Bulgaria (1947), art. 26.4.

Istotne dla interpretacji jednostronnego zrzeczenia z 1953 r. jest porównanie jego treści z tekstem polsko-japońskiej umowy z 1957 r. (a więc przed zawarciem przez RFN serii tzw. *Globalabkommen*). Pojawił się w niej wyraźnie odmienny od formuły z 1953 r. artykuł: „Polska Rzeczpospolita Ludowa i Japonia zrzekają się wzajemnie wszelkich roszczeń wynikających z wojny między obu Krajami we własnym imieniu, jak również ze strony ich instytucji i obywateli, przeciw drugiemu państwu, jego instytucjom i obywatelom”⁷².

Negocjacje nad Traktatem „2+4” oznaczały formalnie, że możliwy stał się powrót do przewidzianych w Poczdamie reparacji. Nie doszło jednak do tego ze względu na opór RFN, podzielany przez cztery mocarstwa, dla których pierwszoplanowa pozostawała rekonfiguracja Europy związana z ich prawami i odpowiedzialnością za Niemcy jako całość. Inne państwa byłej koalicji alianckiej nie zażądały powrotu do tej kwestii, a w Traktacie „2+4” pominięto ją milczeniem. W okresie jednoczenia Niemiec przeważało przekonanie, że rokowań „2+4” nie należy obciążać omawianą kwestią i dążyć do rozwiązania pragmatycznego w formie dwustronnych porozumień z Niemcami⁷³.

Zgodnie z powojennymi regulacjami sprawa reparacji, granic Niemiec oraz praw i odpowiedzialności za Niemcy jako całość (w tym ich zjednoczenie) należała do kompetencji czterech mocarstw. Ich reprezentatywność dla całej alianckiej koalicji nie była kwestionowana ani w Poczdamie, ani podczas rokowań nad Traktatem „2+4”. Nie ma zatem potrzeby rozpatrywać pominięcia sprawy reparacji w Traktacie „2+4” w kategoriach *pacta tertiis* lub *res inter alios acta*⁷⁴.

⁷² Artykuł IV Układu z 8.02.1957 r. o przywróceniu normalnych stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Japonią, Dz.U. Nr 49, poz. 233.

⁷³ Szerzej zob. J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje...*, s. 96–126.

⁷⁴ Inaczej zob. M. Fischer, *Der Zwei-plus-Vier Vertrag und die reparationsberechtigten Drittstaaten*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2018, vol. 78, s. 1016.

Milczenie mocarstw oraz brak protestów wobec przyjętej w 1990 r. formuły „2+4” miało istotne znaczenie prawne, ponieważ zaistniało w kontekście traktatu, który mógł tę kwestię uregulować. Dopuszczalna wydaje się więc konstrukcja przyzwolenia, które nie zaistniało w próżni. Stwarza ona przeszkodę prawną niepozwalającą państwu upominać się o coś, czemu przeczy jego poprzednie działanie albo zaniechanie (*non venire contra factum proprium; estoppel*). W konsekwencji powstało po stronie zjednoczonych Niemiec przekonanie, że powrót do kwestii reparacji jest prawnie bezprzedmiotowy. W tym świetle państwa byłej koalicji nie mogą w dobrej wierze domagać się reparacji (formuła poczdamska) od Niemiec.

Z faktu, że Traktat „2+4” nie zawierał odniesień do reparacji, trudno wnioskować, że zamknął on definitywnie rozdział indywidualnych roszczeń ofiar niemieckich zbrodni. Wprawdzie w oficjalnej opinii RFN termin reparacje miał obejmować wszelkie wynikające z wojny roszczenia, to jednak stanowisko to okazało się nie do końca trafne. Po zjednoczeniu Niemcy kontynuowały dawne świadczenia indywidualne i stworzyły podstawy prawne (dwustronne lub wielostronne) dla nowych świadczeń (również w relacjach z Polską). Dla rządu USA i sądów amerykańskich problem roszczeń indywidualnych nie stanowił zamkniętego rozdziału, o czym Niemcy mogły się przekonać w przypadku umów z USA z lat 1992, 1995 i 2000⁷⁵. W umowach tych Stany Zjednoczone wymusiły dla obywateli amerykańskich, ofiar niemieckich zbrodni, świadczenia o charakterze odszkodowań, a nie *ex gratia*.

Konkludując, zrzeczenie się przez państwo roszczeń jego podmiotów prawnych znajduje potwierdzenie w praktyce

⁷⁵ M. Fischer, *Der Zwei-plus-Vier...*, s. 158–164 (np. Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Federal Republic of Germany Concerning Final Benefits to Certain United States Nationals Who Were Victims of National Socialist Measures of Persecution, Bonn, September 19, 1995).

międzynarodowej i jest co do zasady dopuszczalne⁷⁶. Zakres zrzeczenia powinien być jednak precyzyjnie sformułowany, zwłaszcza w kontekście nie zawsze jasnego i jednoznacznego zakresu pojęcia reparacji.

6. *Czego zrzekła się Polska?* Polska domagała się przez wiele lat odszkodowań indywidualnych dla jej obywateli – ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań. To stanowisko potwierdziło się w okresie zjednoczenia Niemiec (począwszy od rozmowy Mazowiecki–Kohl, 14.11.1989 r.). Polska nie występowała natomiast z roszczeniami reparacyjnymi w rozumieniu poczdamskim. Poza oświadczeniami z 2019 r.⁷⁷ żaden polski rząd nie kwestionował ważności aktu zrzeczenia z 1953 r.

Za nadużycie ze strony kanclerza H. Kohla należy uznać powoływanie się w latach 1989–1990 na umowę londyńską i twierdzenie, że polskie zrzeczenie się reparacji w 1953 r. obejmowało całość wynikających z wojny roszczeń⁷⁸. Nie ma powodów, dla których ustawodawca, sąd lub rząd niemiecki miałyby lepiej wiedzieć niż rząd polski, z czego ten ostatni zrezygnował.

Przypomnijmy, że z umowy londyńskiej nie płynęły dla Polski skutki prawne, ponieważ Polska (podobnie jak Związek Sowiecki) nie były jej stronami. Ponadto przy negocjowaniu traktatu PRL–RFN z 1970 r., a także w okresie rokowań nad Traktatem „2+4” RFN domagała się potwierdzenia przez Polskę wspomnianego zrzeczenia⁷⁹.

⁷⁶ A. Bufalini, *On the Power of a State to Waive Reparation Claims Arising from War Crimes and Crimes against Humanity*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2017 vol. 77, s. 465.

⁷⁷ Wywiad prasowy premiera RP dla gazet niemieckich grupy Funke-Mediengruppe z 21.08.2019 r.

⁷⁸ *Deutsche Einheit. Dokumente zur Deutschlandpolitik...*, s. 534–535 (Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Ministerpräsident Mazowiecki, Warschau, 14. November 1989).

⁷⁹ *Deutsche Einheit. Dokumente zur Deutschlandpolitik...*, s. 878 (Vorlage des Regierungsdirektors Mertes und des Legationsrats I Hanz an Bundeskanzler Kohl).

Zatem trudno byłoby udowodnić, że na przełomie lat 1990/1991 powstało po stronie RFN *bona fide* wrażenie o rezygnacji przez Polskę z dochodzenia roszczeń indywidualnych⁸⁰. Kanclerz H. Kohl dostrzegał w okresie rokowań zjednoczeniowych konieczność uregulowania tej kwestii, podkreślał jednak, że świadczenia te mogą dotyczyć jedynie szczególnie ciężko poszkodowanych ofiar (tzw. *Härtefälle*) i mieć charakter *ex gratia*⁸¹.

W uzasadnieniu swojej polityki w okresie 1989–1991 kanclerz przedstawiał utratę ziem wschodnich Rzeszy oraz granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej jako cenę za zjednoczenie Niemiec, a nie jako wynik wojny. Nie brakowało w RFN głosów, że wobec „aneksji” wschodnich terytoriów Rzeszy Polska powinna sama wypłacić odszkodowania dla ofiar narodowosocjalistycznych prześladowań. Według innych autorów kwestia reparacji została ostatecznie zamknięta w wyniku daleko idących terytorialnych ustępstw niemieckich w Traktacie „2+4”⁸². Łączeniu reparacji ze zmianą granic i utratą terytoriów wschodnich towarzyszyło niekiedy przeciwstawianie alianckich zbrodni zbrodniom popełnionym wobec Niemiec i na Niemcach.

Opinie te są wewnątrznie sprzeczne i mylą przyczyny ze skutkami. Stanowią one też wygodne usprawiedliwienie dla opóźnień w wypłacie świadczeń indywidualnych dla ofiar w Europie Środkowej i Wschodniej. Otóż według RFN uzyskane przez Polskę na mocy Umowy

⁸⁰ Bezpodstawnie i błędnie ocenia stanowisko Polski M. Fischer, *Der Zwei-plus-Vier Vertrag...*, s. 1035–1036.

⁸¹ Zob. *Deutsche Einheit. Dokumente zur Deutschlandpolitik...*, s. 534–535 (Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Ministerpräsident Mazowiecki, Warschau, 14. November 1989).

⁸² Np. M. Fischer, *Der Zwei-plus-Vier...*, s. 1036–1038; *Entschädigung von Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeitern für erlittenes Unrecht durch Verbrechen von Betrieben der deutschen Wirtschaft im NS-Regime* – Antwort der Bundesregierung vom 13. Oktober 1999 (Deutscher Bundestag, Drucksache 14/1786); H. Rumpf *Die Regelung...*, s. 101; H. Rumpf, *Die deutsche Frage und die Reparationen*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1973, vol. 33, s. 364.

poczdamskiej terytoria miałyby być częścią reparacji, z których Polska powinna była zaspokajać swoje wynikające z wojny roszczenia, w tym roszczenia ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni i prześladowań, z drugiej zaś strony terytoria te i położony na nich majątek podlegać miały tylko tymczasowemu zarządowi Polski do nieznanego momentu *peace settlement* ze zjednoczonymi Niemcami.

Tymczasem w Jałcie i w Poczdamie (1945 r.) mocarstwa wskazywały, że rekompensata terytorialna Polski na Zachodzie wiąże się bezpośrednio z jej stratami terytorialnymi na Wschodzie. W żadnym fragmencie ustaleń mocarstw w 1945 r. nie ma powiązania zmian terytorialnych z problematyką reparacji od Niemiec. O ile jednak zmian tych nie sposób zaliczyć do reparacji, o tyle konfiskata na mocy decyzji poczdamskich mocarstw prywatnego majątku niemieckiego stanowiła środek nadzwyczajny i może wchodzić w skład reparacji⁸³. Uznał to ETPC, odrzucając w 2008 r. skargę obywateli RFN⁸⁴.

W polsko-niemieckim porozumieniu z 1991 r., dotyczącym wpłaty rządu RFN na rzecz utworzonej w Polsce fundacji, stwierdza się wyraźnie: „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim. Oba Rządy są zgodne co do tego, że nie powinno to oznaczać ograniczenia praw obywateli obu Państw”⁸⁵.

⁸³ O specyfice reparacji w relacjach czechosłowacko-niemieckich zob. M. Gniazdowski, *The Problem of War Reparations – the Perspective of the Czech Republic*, The Polish Foreign Affairs Digest 2004, nr 4, s. 163–205.

⁸⁴ Decyzja ETPC z 7.10.2008 r., *Powiernictwo Pruskie GMBH & CO.KG A.A. v. Polska*, skarga nr 47550/06. Zob. szerzej J. Barcz, *Długi cień historii. W sprawie decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r.*, Sprawy Międzynarodowe 2009, nr 1, s. 45–62.

⁸⁵ Umowa w formie wymiany not w sprawie wpłaty ze strony Rządu RFN wkładu 500 mln DM na konto „Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie”, 16.10.1991 r. (wymiana not personalnych Kastrup – Żabiński)

Fragment ten oznacza, że indywidualne roszczenia z tytułu niemieckich zbrodni istniały w płaszczyźnie międzynarodowoprawnej niezależnie od polskiego zrzeczenia z 1953 r. zarówno przed, jak i po zjednoczeniu Niemiec. Rząd polski zrezygnował z wykonywania opieki dyplomatycznej w odniesieniu do tych roszczeń, a obie strony zgodziły się, że nie jest to równoznaczne z pozbawieniem obywateli ich praw. Gdyby miało być inaczej, czyli gdyby zjednoczenie Niemiec zamykało wszelkie wynikające z wojny roszczenia, to ten fragment umowy nie miałby sensu, a nie ma podstaw do domniemania, że strony zamieściły w porozumieniu bezprzedmiotowe fragmenty.

W świetle powyższych uwag niektóre niemieckie opinie grzeszą brakiem precyzji oraz arbitralnością. Według dokonanej na zlecenie Bundestagu⁸⁶ ekspertyzy stanowisko rządu RFN o bezpodstawności polskich roszczeń jest trafne i międzynarodowoprawnie uzasadnione. Intrygujące jest jednak dalsze stwierdzenie, że negatywne stanowisko rządu RFN wobec greckich roszczeń jest wprawdzie międzynarodowoprawnie zasadne, ale bynajmniej nieprzekonujące (*keineswegs zwingend*). Zgodnie z tą ekspertyzą pojęcie reparacji obejmuje wszelkie wynikające z wojny roszczenia. Uchylenie furtki dla roszczeń greckich dopuszcza powrót do wynikających z wojny reparacji, a nie tylko indywidualnych roszczeń za zbrodnie. Nie wiadomo jednak, dlaczego tylko dla roszczeń greckich.

Gdyby zaś ograniczyć się do odszkodowań indywidualnych za zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości, to można się zastanawiać, dlaczego tylko dla greckich ofiar masakry w Distomo. Czy był to przypadek jednostkowy? Czy zstępni ofiar mieliby być objęci odszkodowaniem i dlaczego tylko w Grecji? Widać zatem

⁸⁶ Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste). *Griechische und polnische Reparationsforderungen gegen Deutschland*, 14. Juni 2019 (WD 2-3000-066/19), s. 10–11; zob. też Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste). *Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen kriegsbedingter Reparationen unter besonderer Berücksichtigung der deutsch-polnischen Situation*, 28. August 2017 (WD 2-3000-071/17).

wyraźnie, że nowa ekspertyza na zlecenie Bundestagu przynosi więcej pytań niż odpowiedzi.

Obecnie sprawa reparacji jest zamknięta. Nie ma konkretnej podstawy prawnej ani drogi sądowej (krajowej lub międzynarodowej) ich dochodzenia. Beneficjenci niemieckich świadczeń za pośrednictwem fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” zrzekli się dalszych roszczeń⁸⁷.

Zakres i wysokość ewentualnych nowych świadczeń zależy od porozumień konkretnych państw lub organizacji z Republiką Federalną Niemiec. Dopóki żyją ofiary, nie należy wykluczać tzw. pragmatycznych rozwiązań. Do tego potrzebne są jednak co najmniej dwie strony, odpowiedni klimat i profesjonalna dyplomacja.

* * *

Podsumowując, w prawie międzynarodowym pojęcie reparacji ma kompleksowy charakter. W celu uniknięcia nieporozumień trzeba każdorazowo uściślić ich podstawę prawną oraz zakres i formę. Tej precyzji zabrakło w 1945 r. Powojenna regulacja traktatowa nie zawierała zwłaszcza wyraźnych postanowień dotyczących indywidualnych roszczeń za masowe zbrodnie i prześladowania. Roszczenia te stały się przedmiotem odrębnych negocjacji z RFN i trudno je uznać za część reparacji opisanych w Umowie poczdamskiej.

Mimo pewnego postępu w indywidualnym dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych za zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości w praktyce dominuje tendencja do rozliczania tych roszczeń za pośrednictwem państwa na podstawie odrębnych porozumień.

⁸⁷ Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft” vom 2. August 2000, in Kraft getreten am 12. August 2000 (Bundesgesetzblatt 2000 I 1263), § 16.

Zrzeczenie się przez państwo indywidualnych roszczeń jego podmiotów prawnych znajduje potwierdzenie w praktyce międzynarodowej i jest dopuszczalne. Sprecyzowania wymaga jednak zakres zrzeczenia i w tym kontekście wyważenie go z ochroną praw człowieka i interesem indywidualnym z jednej strony oraz z interesem ogólnym z drugiej.

5.5. J. Barcz, Zwrot w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1991 a odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce (w sprawie porozumienia z 16 października 1991 r.)

(w:) Przegląd Zachodni 2018, nr 3 (strony 233-358)¹.

1. Uwagi wstępne

Jedną z ważnych umów międzynarodowych, składających się na pakiet, który stanowił podstawę prawną zwrotu w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1991 było Porozumienie z 16 października 1991 r.² w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich. Stało się ono w literaturze przedmiotem szczegółowej analizy prawnej³, naświetlono również wagę polityczną, moralną i humanitarną rozwiązania zapewniającego świadczenia dla tych ofiar w toku kształtowania się nowych relacji polsko-niemieckich po zmianach ustrojowych w Polsce i w związku ze zjednoczeniem Niemiec⁴. Szczegółowej analizie

¹ Tekst dostępny w języku angielskim:

J. Barcz, *The 1989–1991 Watershed in Polish–German relations and the issue of compensation for victims of nazi crimes living in Poland (the Agreement of 16 October 1991)*, Przegląd Zachodni 2019 Special Issue (strony 203_228).

² Tekst porozumienia: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Tom II. *Dokumenty* (red. S. Dębski i W.M. Góralski), Warszawa 2004, s. 537 i nast.

³ Zob. J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991)*, Państwo i Prawo 1992, nr 1, s. 49 i nast.

⁴ Należy odesłać zwłaszcza to prac J. Sułka, który był głównym negocjatorem ze strony polskiej „dużego” Traktatu, Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej oraz negocjacji w sprawie udziału Polski w Konferencji „2+4”: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* (w:) *Problemy reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Tom I (red. W.M. Góralski), Warszawa 2004, s. 337 i nast.; J. Sułek, *Polska koncepcja procesu normalizacji stosunków z RFN w 1989 r.* (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991 – 2011* (red. W. M. Góralski), Warszawa 2011, s. 37 i nast.; J. Sułek, *Ofensywa polskiej dyplomacji w celu zakończenia polsko-niemieckiego sporu granicznego* (w:) tamże, s. 77 i nast.; J. Sułek, *Polski*

poddano również strukturę świadczeń wypłacanych przez Fundację Pojednania Polsko-Niemieckiego, zarówno ze środków przekazanych przez rząd RFN na mocy porozumienia z 16 października 1991 r.⁵, jak i w wyniku negocjacji przeprowadzonych w latach 1998-2000⁶.

Przedmiotem natomiast niniejszego artykułu jest analiza przebiegu negocjacji, które doprowadziły do zawarcia porozumienia z 16 października 1991 r. O ile negocjacje dotyczące „dużego” Traktatu, Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej oraz udziału Polski w Konferencji „2+4” stały się przedmiotem szczegółowej analizy, to negocjacje, które doprowadziły do zawarcia porozumienia z 16 października 1991 r. w zasadzie nie zostały do tej pory omówione. Również opublikowana dotychczas, obfita dokumentacja stosunków polsko-niemieckich z lat 1989-1992⁷, zawiera jedynie fragmentaryczne dokumenty dotyczące tego obszaru⁸.

wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przewyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego (w:) tamże, s. 112 i nast.

⁵ Zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* (w) *Problemy reparacji, odszkodowań ...*, s. 357 i nast.

⁶ Zob. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998-2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004; J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 552 i nast.

⁷ Dla strony polskiej miarodajny jest wybór dokumentów: *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne* (red. Wł. Borodziej), Warszawa 2006 oraz dodatkowe dokumenty dyplomatyczne z tego okresu ujawniane systematycznie na stronie polskiego MSZ. Dla strony niemieckiej - *Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier Prozess* (hrsg von H. Möller, I.D. Pautsch, G. Schöllgen, H. Wentker, A. Wirsching), Göttingen 2015 oraz dokumenty dodatkowe, opublikowane online:

<http://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/zusatzdokumente-zur-edition-die-einheit/>

⁸ Rozważania zawarte w niniejszym artykule odwołują się w znacznej części do dokumentów dyplomatycznych dotychczas niepublikowanych, wzbogacone zostały również osobistymi notatkami autora artykułu, który - jako ówczesny dyplomata - brał udział we wszystkich rundach negocjacji dotyczących porozumienia z 16 października 1991 r. oraz w negacjach

Tymczasem negocjacje w tej sprawie były niezmiernie złożone, trudne i długotrwałe: można przyjąć, że rozpoczęły się podczas wizyty Kanclerza H. Kohla w Polsce 9-14 listopada 1989 r. a zakończyły 16 października 1991 r., wraz w wymianą not podpisanych składających się na to porozumienie, choć szczegóły statutu Fundacji były jeszcze doprecyzowane w pierwszych miesiącach 1992 r.

Negocjacje powiązane były politycznie z innymi traktatami, które były wówczas negocjowane: z Traktatem o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, a przede wszystkim nad Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy („dużym” Traktatem). W ujęciu politycznym te trzy umowy międzynarodowe utworzyły pakiet, na którym zasadza się proces porozumienia i pojednania polsko-niemieckiego.

Negocjacje dotyczące świadczeń od Niemiec dla polskich ofiar zbrodni nazistowskich powiązane były również z przebiegiem Konferencji „2+4”, która zakończyła się Traktatem o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (podpisanym 12 września 1990 r.) i otwierającym drogę do zjednoczenia Niemiec (3 października 1990 r.). Dawne mocarstwa sprzymierzone z okresu II wojny światowej mogły - formalnie rzecz biorąc - powrócić do podczas tej konferencji do sprawy „reparacji” w formule poczdamskiej⁹. Nie były jednak tym zainteresowane, bowiem koncentrowały się na sprawach najistotniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego i globalnego, tj. na uzgodnieniu wycofania wojsk radzieckich z terytorium ówczesnego NRD oraz podjęciu decyzji w sprawie włączenia zjednoczonych Niemiec do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

dotyczących Traktatu o potwierdzeniu granicy, „dużego” Traktatu i udziału Polski w Konferencji „2+4”.

⁹ Na temat pojęcia „reparacji w formule poczdamskiej” i roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich – zob. J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2017, nr 11, s. 19 i nast.

Co do różnego rodzaju roszczeń odszkodowawczych, wychodzących poza poczdamską formułę „reparacji”, to podczas Konferencji „2+4” wskazano jednoznacznie, że mają one być negocjowane bilateralnie przez zainteresowane państwa już ze zjednoczonymi Niemcami. Polska w tym czasie takie negocjacje bilateralne z RFN już prowadziła, natomiast podczas Konferencji „2+4” doprowadziła do decyzji dla Polski o zasadniczym znaczeniu – „zdjęcia” różnego rodzaju zastrzeżeń co do ostatecznego charakteru granicy polsko-niemieckiej, wysuwanych w RFN w okresie powojennym¹⁰.

Negocjacje polsko-niemieckie w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich były również niezmiernie interesujące z punktu widzenia dyplomatycznych technik negocjacyjnych: toczyły się na różnych szczeblach – od najwyższego szczebla politycznego szefów rządów, przez ministrów spraw zagranicznych, pełnomocników szefów rządów, ambasadorów i wyższych urzędników ministerstw spraw zagranicznych, w różnych miejscach – Warszawie, Bonn, Moskwie, Nowym Yorku, Paryżu; odbywały się pod wielkim naciskiem uwarunkowań politycznych, bowiem zainteresowanie społeczne tą problematyką było olbrzymie – po stronie polskiej w latach 80. powstało szereg stowarzyszeń skupiających ofiary zbrodni nazistowskich, które aktywnie artykułowały swoje interesy, po stronie niemieckiej w tle pozostawały „kontr-roszczenia” niemieckich wysiedleńców; w obu państwach odbywały się w trakcie negocjacji wybory parlamentarne, które w Polsce jesienią 1991 r. skutkowały zasadniczą zmianą krajobrazu politycznego. *Last but not least* – negocjacje te dotyczyły olbrzymich pieniędzy, stąd nie przypadkowo w obu państwach żywe zainteresowanie ich wynikiem przejawiali szefowie rządów, a w negocjacje – obok ministerstw spraw zagranicznych - zaangażowały się: Urząd Kanclerski (w RFN) i Urząd Rady Ministrów (w Polsce).

¹⁰ Zob. J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”*, Państwo i Prawo 2018, nr 4, s. 3 i nast.

2. Uwarunkowania wyjściowe

Przed 1989 r. ofiary zbrodni nazistowskich zamieszkałe w Polsce były prawie całkowicie wyłączone spod możliwości otrzymania odszkodowań wypłacanych na mocy prawa RFN (w stosunku do NRD sprawy ze względów politycznych nie podnoszono) oraz na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez RFN. Pewne wypłaty osoby poszkodowane otrzymały jedynie w ramach niektórych świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz wsparcia dla szczególnie poszkodowanych (dla ofiar eksperymentów pseudo-medycznych)¹¹.

Przełom ustrojowy w Polsce, kształtowanie się demokratycznej Polski z niezależną polityką zagraniczną, nakierowaną na dołączenie do państw demokratycznych, połączonych więzami integracji europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego, z drugiej zaś strony rozpad NRD i postępujący lawinowo proces zjednoczenia Niemiec, stworzył nowe możliwości w zasadzie we wszystkich dziedzinach relacji społecznych i politycznych¹². Stworzył również nowe uwarunkowania rozliczenia otwartych jeszcze spraw, związanych z okresem II wojny światowej, do których należały przede wszystkim sprawa granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich. W kontekście rozważanego problemu do najistotniejszych nowych okoliczności należały następujące:

Po pierwsze - Polska zrzekła się co prawda (śladem ZSRR) w 1953 r. reparacji (w formule poczdamskiej), niemniej konsekwentnie podtrzymywano istnienie roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni

¹¹ Zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 500; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie 1944/45 – 1975*, Wrocław 1975.

¹² Ujmuje to sumarycznie W. Borodziej we wstępie do zbioru dokumentów - *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991...*, s. 7 i nast.

nazistowskich. Zostały one zrealizowane – jak wyżej wspomniano – jedynie w minimalnym zakresie. Bez wątpienia na taką sytuację istotny wpływ miał podział polityczny Europy, w tym ustanowienie NRD. Wstrzemięźliwość RFN co do wypłaty świadczeń „na Wschód” po części legitymizowana była małą wiarygodnością państw, które znalazły się w strefie wpływów ZSRR: mała była szansa, aby ewentualne świadczenia trafiły bezpośrednio do poszkodowanych, a nadużycia, jakie wystąpiły w przypadku wypłaconych świadczeń, potwierdzały takie obawy. Sytuacja zmieniła się radykalnie wraz ze zmianami ustrojowymi 1989 r. Polska stawała się szybko państwem demokratycznym. Ofiary zbrodni nazistowskich już w latach 80. zaczęły organizować się w stowarzyszenia, coraz aktywniej artykułujące konieczność uzyskania odszkodowań¹³, co spotykało się z powszechnym poparciem społecznym¹⁴.

Po drugie - zanikały więc bariery, które uprzednio w jakimś stopniu uzasadniały zablokowanie wypłaty odszkodowań m.in. do Polski. Po stronie niemieckiej (RFN) trzymano się jednak co do zasady konsekwentnie dotychczasowego „stanowiska prawnego”, stosownie do którego termin „reparacji” (których Polska się zrzekła w 1953 r.) miał obejmować również roszczenia indywidualne ofiar zbrodni nazistowskich, a ewentualne roszczenia na podstawie prawa (zachodnio)niemieckiego uległy przedawnieniu. W efekcie rząd

¹³ Zob. Notatka dla tow. Min. T. Olechowskiego w sprawie Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę Niemiecką, Warszawa 8 maja 1989 r. W notatce tej informowano o zasadach współdziałania Stowarzyszenia z MSZ oraz jego włączenia w obchody 50 rocznicy wybuchu II wojny światowej. Stowarzyszenie zapowiadało również, że wystąpi z roszczeniami odszkodowawczymi również wobec NRD. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991...*, dok. nr 6, s. 91/92. Na ten temat szerzej: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004...*, s. 340.

¹⁴ Symbolem tych nastrojów było kazanie Prymasa Polski, J. Glempa, wygłoszone na Jasnej Górze 15 sierpnia 1989 r. Omawia je M. Tomala - *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia*, Warszawa 1997, s. 405.

federalny odrzucał konsekwentnie wszelkie roszczenia ze strony polskiej, tak rządowe jak i indywidualne¹⁵.

Nastawienie takie utrzymywało się również w pierwszych miesiącach po „zwrocie politycznym” w Polsce, co było widoczne tak w podtrzymywaniu przez Kanclerza H. Kohla „niemieckich pozycji prawnych” w sprawie granicy polsko-niemieckiej, jak również w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Przygotowując się do wizyty w Polsce w listopadzie 1989 r. Kohl wychodził z założenia, że nie może pozostawić żadnych złudzeń co do tego, że możliwy byłby w tej dziedzinie wynik odpowiadający polskim oczekiwaniom¹⁶.

Nie oznaczało to jednak, że w dyskusji i w rozwiązaniach prawnych w RFN nie pojawiły się pewne „wyłomy”. Dotyczyły one na przykład ustanowienia mechanizmów udzielania pomocy pewnym grupom osób poszkodowanych, które nie zostały objęte świadczeniami na mocy federalnej ustawy o odszkodowaniach, ale były to mechanizmy specjalne, nie zmieniające stanowiska zasadniczego. Utworzono w tym celu dwa fundusze celowościowe: w 1980 r. przeznaczony dla prześladowanych pochodzenia żydowskiego i w 1981 r. - obejmujący innych prześladowanych, których nie objęła federalna ustawa o odszkodowaniach¹⁷.

¹⁵ Informacja ministra spraw zagranicznych (ustępującego Tadeusza Olechowskiego – dodatek autora) z 24 sierpnia 1989 r. - *Zarys aktualnego stanu stosunków PRL-RFN. Główne problemy* - przekazana prezesowi Rady Ministrów Tadeuszowi Mazowieckiemu. *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016, dok. nr 2, s. 25.

¹⁶ Helmut Kohl: *„Ich wollte Deutschlands Einheit“*. Dargestellt von K. Diekmann und R.G. Reuth, Berlin 1996, s. 125.

¹⁷ Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti, Roma und verwandter Gruppen*. Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - Drucksache nr 10/6287 z 31 X 1986.

W drugiej połowie lat 80. zaczął rysować się również pewien konsensus między głównymi partiami politycznymi w RFN co do udzielenia dalszej konkretnej pomocy tym ofiarom zbrodni nazistowskich (w tym zamieszkałym „na Wschodzie”), które nie zostały objęte świadczeniami na podstawie federalnej ustawy o odszkodowaniach. Dyskusję rozpoczęła pod koniec 1985 r. partia „Zielonych”, wspomagana następnie przez SPD. Na forum Bundestagu zgłoszono szereg inicjatyw ustawodawczych, doprowadzono do publicznych „przesłuchań” w tej sprawie¹⁸. Co prawda inicjatywy ustawodawcze zostały odrzucone, ale rysował się kompromis w RFN, zmierzający nie tyle do zmiany zasadniczego „stanowiska prawnego”, co znalezienia jakiejś formy „rozwiązania pragmatycznego”, które umożliwiłoby wypłatę konkretnych świadczeń finansowych żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich¹⁹.

Po trzecie – zmiany ustrojowe w Polsce w połączeniu z procesem zjednoczenia Niemiec stwarzały zupełnie nową sytuację, stwarzającą szansę na nowe ułożenie relacji polsko-niemieckich, ustanowienie owej „wspólnoty interesów”, o której mówił Minister K. Skubiszewski²⁰. Wymagało to jednak stworzenia solidnej podstawy nie tylko politycznej i prawnej, lecz również moralnej i humanitarnej, a to z kolei było możliwe jedynie w przypadku otwartego podejścia do szeregu trudnych problemów wynikających z przeszłości, w tym do sprawy odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Świadomość

¹⁸ Por. *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (1985-1987)*, praca zb. pod redakcją J. Barcza, Warszawa 1989; J. Barcz: *Projekty ustawodawcze w Bundestagu (1985-1987) w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich*, Przegląd Zachodni 1989, nr I, s. 127 i n.

¹⁹ Por. J. Barcz: *Inicjatywy ustawodawcze „Zielonych” i SPD w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich*, Sprawy Międzynarodowe 1990, nr 3, s. 117.

²⁰ Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego wygłoszone podczas VI Forum niemiecko-polskiego, Poznań, 22 lutego 1990 r. (w:) J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011, s. 63 i nast.

tego narastała stopniowo po obu stronach. W związku z trudnymi do przewyższenia różnicami w stanowiskach prawnych i brakiem możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń, w grę wchodziło raczej poszukiwanie „rozwiązania pragmatycznego”, które przyniosłoby konkretne świadczenia dla ofiar zbrodni nazistowskich bez dalszej zwłoki²¹. Przy pełnym wsparciu dla oczekiwań ofiar zbrodni nazistowskich ze strony rządu Premiera T. Mazowieckiego²², w tym też kierunku określona została strategia negocjacyjna z RFN²³.

Po czwarte – strategia taka miała mocny punkt odniesienia w umowach, jakie na przełomie lat 50-tych i 60-tych RFN zawarła z 11 państwami zachodnioeuropejskimi²⁴. Były to umowy, które co do zasady abstrahowały od rozbieżności w stanowiskach prawnych, natomiast kierowały się formułą „pragmatyczną” w tym znaczeniu, że zapewniały świadczenia ofiarom zbrodni nazistowskich, przy czym państwo otrzymywało od RFN określoną sumę ryczałtową i samo decydowało o jej rozdziale między poszkodowanych. Na mocy tych umów przekazano: Luksemburgowi 18 mln DM, Norwegii 60 mln DM, Danii 16 mln DM, Grecji 115 mln DM, Holandii 125 mln DM, Francji 400 mln DM, Belgii 80 mln DM, Włochom 40 mln DM, Szwecji 1 mln

²¹ J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* (w:) *Problemy reparacji, odszkodowań ...*, s. 341.

²² Zob. Odpowiedź Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego 16 października 1989 r. na interpelację poselską (w:) *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich (1944-2004)*, Tom II (red. S. Dębski, W.M. Góralski), Warszawa 2004, s. 518 i nast. W tej sprawie panował pełny konsensus między rządem a ówczesnym Prezydentem, W. Jaruzelskim. Zob. List Prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego z 3 listopada 1989 r. do Prezydenta Richarda von Weizsäckera. *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie ...*, dok. nr 9, s. 67.

²³ J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* (w:) *Problemy reparacji, odszkodowań ...*, s. 354.

²⁴ Teksty tych umów: *Problem odszkodowań cywilnych za straty i szkody, poniesione wskutek prześladowań ze strony władz III Rzeszy Niemieckiej (1939-1945). Wybór dokumentów*, część II, B. Franczyk i K. Staszko, Warszawa 1973. Analiza prawna: J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991)*, Państwo i Prawo 1992, nr 1, s. 49 i nast.

DM, W. Brytanii 11 mln DM i Szwajcarii 10 mln DM – do rozdzielenia między poszkodowanych, posiadających obywatelstwo tych państw²⁵.

3. Wizyta Kanclerza H. Kohla w Polsce (8-14 listopada 1989)

Wizyta ta miała szczególne znaczenie²⁶ nie tylko z tego powodu, że odbyła się w nowych warunkach politycznych w Polsce, a przyjęte (14 listopada 1989 r.) przez obu szefów rządów – Premiera T. Mazowieckiego i Kanclerza H. Kohla – Wspólne oświadczenie oraz zawarte umowy międzynarodowe²⁷ – stworzyły punkt wyjścia dla gruntownej przebudowy stosunków polsko-niemieckich, lecz również z tego powodu, że podczas jej trwania (9 listopada 1989 r. wieczorem) upadł mur berliński. Kanclerz H. Kohl przerwał wizytę w Polsce, wyjechał do Berlina, aby następnie powrócić do Warszawy. Było to okoliczność symboliczna, również dlatego, że upadek muru berlińskiego rozpoczął proces odbudowywania jedności Niemiec.

Zarazem wyniki tej wizyty miał przełomowe znaczenie również dla analizowanego problemu. Podczas rozmów szefów rządów po raz pierwszy zarysowała się bowiem formuła udzielenia konkretnej pomocy ofiar zbrodni nazistowskich. Punkt wyjścia był - jak wspomiano – bardzo trudny.

Jeszcze w komentarzu, sumującym doświadczenia uprzednich negocjacji pełnomocników szefów rządów E. Kuczy i H. Teltschika, przygotowanym już dla nowego pełnomocnika, powołanego przez

²⁵ Szczegółowa analiza tych umów zob. E. F. de la Croix: *Staatsvertragliche Ergänzungen der Entschädigung (w:) Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt*, München 1985, s. 257 i nast.

²⁶ Zob. J. Sułek, *Polska koncepcja normalizacji stosunków z RFN w 1989 r. ...*, zwłaszcza s. 62 i nast.

²⁷ Zob. *Polska – Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu, Zbiór dokumentów związanych, z wizytą kanclerza federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r.* (Wstęp, wybór i opracowania J. Barcz), Instytut Zachodni - Poznań 1990.

Premiera T. Mazowieckiego (M. Pszona), podkreślano, że „Ze względu na zdecydowanie negatywne stanowisko władz RFN w sprawie uregulowania problemu odszkodowań dla polskich ofiar prześladowań nazistowskich brak jest szans realizacji tego postulatu w ramach negocjowanego ‘pakietu’. Spowodowałoby to bowiem w konsekwencji zablokowanie całości rozmów.”²⁸. Sugerowano wysunięcie propozycji dokonania przez RFN „jakiegoś gestu moralno-politycznego”, nawiązującego do projektów wysuwanych w debacie wewnątrz-niemieckiej względnie „rozwiązań nieoficjalnych” (na przykład powołanie fundacji, które gromadziłaby środki z różnych źródeł i przekazywała poszkodowanym)²⁹. Po kolejnej rundzie negocjacji (14-16 września 1989 r.) prowadzonej ze strony polskiej przez nowego pełnomocnika, M. Pszona, sytuacja nie uległa zmianie. Ze względu na stanowisko RFN problem odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich miał pozostać „poza pakietem”, podtrzymywano zarazem koncepcję przedłożenia jakiejś formuły motywowanej moralno-politycznie³⁰.

Podczas wizyty Kanclerza H. Kohla do moralnego aspektu „zadośćuczynienia Polakom poszkodowanym przez III Rzeszę w czasie II wojny światowej” nawiązywał podczas spotkania również ówczesny Prezydent, W. Jaruzelski³¹. Zasadnicze jednak znaczenie miały rozmowy z Premierem T. Mazowieckim, zwłaszcza zaś rozmowa

²⁸ Uwagi i propozycje (polskiego MSZ – dodatek autora) w związku z VIII rundą rozmów pełnomocników szefów rządów PRL i RFN, M. Pszona i H. Teltschika (Poufne) (sumujące przebieg rozmów E. Kucza- H. Teltschik, przekazane 11 września 1989 r.). *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991 ...*, dok. nr 11, s. 110/111).

²⁹ Tamże.

³⁰ Sprawozdanie z VIII rundy rozmów pełnomocników rządów PRL i RFN (14-16 września 1989 r. w Warszawie) (moja uwaga: sporządzone już przez nowego pełnomocnika M. Pszona). Tamże, dok. nr 18, s. 131.

³¹ Zapis rozmowy prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego w kanclerzem federalnym Helmutem Kohlem, Warszawa, 12 listopada 1989 r. *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016, dok. nr 10, s. 76.

odbyta 14 listopada 1989 r., w ostatnim dniu wizyty (już po powrocie Kohla z Berlina). Podczas tej rozmowy Kanclerz H. Kohl podtrzymywał co prawda swoje wstrzemięźliwe nastawienie: podkreślał, że jest związany swoim stanowiskiem prawnym, Polska zrzekła się reparacji w 1953 r., zawarto umowę rentową w 1975 r., RFN wypłacała już duże sumy odszkodowań, a nowe wypłaty dla Polski otworzyłyby drogę do kolejnych roszczeń i wypłat, nie widział też finansowych możliwości zaspokojenia roszczeń 800 tys. poszkodowanych. Niemniej nie wykluczał możliwości podjęcia świadczeń dla tzw. przypadków szczególnie trudnych (*im Härtebereich*). Przyjął też do wiadomości przedłożoną przez Premiera T. Mazowieckiego propozycję, aby sprawę powierzyć specjalnej fundacji lub powołać komisję do zbadania sprawy³².

J. Sułek, który był obecny przy tej rozmowie i prowadził jej zapis, oceniał, że w ten sposób „sprawa choćby częściowego zaspokojenia roszczeń Polski z tytułu prześladowań nazistowskich weszła w stadium konkretnych decyzji politycznych”³³. Niemniej Kohl wyraził zgodę jedynie na zaspokojenie oczekiwań ofiar zbrodni nazistowskim w pewnym zakresie w formule niestandardowej (pragmatycznej). Zauważyć również należy, że podczas wizyty Kohla towarzyszący Kanclerzowi dyrektor generalny bońskiego MSZ, D. Kastrup, spotkał się z przedstawicielami stowarzyszeń poszkodowanych³⁴.

Nie odpowiadają więc prawdzie pojawiające się czasami oceny, że problem odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich został podczas

³² Notatki Departamentu IV MSZ z rozmów Mazowiecki-Kohl 9,10 i 14 listopada 1989 r. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991 ...*, dok. nr 27, s. 169/170.

³³ J. Sułek, *Polska koncepcja normalizacji stosunków z RFN w 1989 r. ...*, s. 68.

³⁴ Ocena wizyty kanclerza RFN Helmuta Kohla w Polsce (9-14 listopada 1989 r.). Materiał do wystąpienia Ministra K. Skubiszewskiego na posiedzeniu Rady Ministrów 20.11.1989 (przygotowany w Departamencie IV MSZ, opracowali J. Sułek, S. Borek, W. Góralski). Archiwum autora. Zob. również: Notatka rzeczownika Zarządu Głównego Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991 ...*, dok. nr 26, s. 156.

wizyty Kanclerze H. Kohla pominięty kosztem porozumienia w sprawie nowych kredytów i redukcji zadłużenia ³⁵. Z przeprowadzonych rozmów jasno wynikało, że poszukiwane będzie „rozwiązanie pragmatyczne”, które – choć o ograniczonym zasięgu – przyniesie poszkodowanym konkretne świadczenia. Wydaje się, że Kanclerz H. Kohl rozumiał również polityczną i moralną wagę znalezienia takiego rozwiązania dla budowy nowej jakości stosunków polsko-niemieckich, choć – jak pokazały nadchodzące negocjacje – wyzwolenie się z dotychczasowych „pozycji prawnych” (podobnie jak w sprawie granicy), rozbudowywanych w RFN przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego, łatwe nie było.

Również treść samego Wspólnego oświadczenia odnosiła się pośrednio do problemu odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich: w punkcie 3 tego oświadczenia podkreślano, że oba państwa kształtują swoje przyszłe stosunki, „pamiętając o tragicznych i bolesnych kartach historii”, a w rozwoju tych stosunków (punkt 78) „będą dążyć do zaleczenia ran przeszłości poprzez porozumienie i pojednanie”. Oczywiście, były to postanowienia bardzo ogólne, które pozwalały na różnie rozłożenie akcentów po obu stronach: dla Niemców oznaczały odniesienie się do krzywd Niemców wysiedlonych z terytoriów przejętych przez Polskę, dla strony polskiej – wskazanie na konieczność uwzględnienia krzywd ofiar zbrodni nazistowskich.

³⁵ Takie głosy pojawiały się już wówczas z różnych stron sceny politycznej, zwłaszcza zaś ze strony przedstawicieli Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę. Stanowisko rządu w tej sprawie wyjaśnił zarządowi Stowarzyszenia – na polecenie Ministra K. Skubiszewskiego – ówczesny Sekretarz Stanu w MZS, B. Kulski. Zob. Pilna notatka z 3 listopada 1989 r. ministra spraw zagranicznych, K. Skubiszewskiego, dla sekretarza stanu, B. Kulskiego, w sprawie spotkania z Zarządem Głównym Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę (*Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991 ...*, dok. nr 24, s. 154) oraz Notatka z 8 listopada 1989 r. ze spotkania sekretarza stanu, B. Kulskiego, z delegacją Zarządu Głównego Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę. Tamże, dok. nr 25, s. 155.

4. Konkretyzowanie się koncepcji „rozwiązania pragmatycznego”

Konkretyzacja koncepcji „rozwiązania pragmatycznego” nastąpiła na przełomie lat 1989/1990. Przypomnieć należy, że polityczne wydarzenia rozwijały się wówczas lawinowo. Kilkanaście dni po wizycie w Polsce Kanclerz H. Kohl przedłożył 10-punktowy program zjednoczenia Niemiec, a w połowie lutego 1990 r. postanowiono zwołać konferencję w sprawie „zewnętrznych warunków” zjednoczenia Niemiec. Stawiało to wyzwania w stosunkach polsko-niemieckich w zupełnie nowym świetle³⁶, tym bardziej że należało umiejętnie połączyć strategiczne interesy Polski (do których bez wątpienia należało dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami) z zażegnaniem konfliktów powiązanych z przeszłością, do których należało przede wszystkim stanowisko RFN kwestionujące ostateczny charakter granicy oraz odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich.

Ze względu na tempo wydarzeń politycznych ważnym etapem była trzydniowa wizyta w RFN Marszałka Sejmu, M. Kozakiewicza, które odbyła się w połowie grudnia 1989 r. Podczas tej wizyty, w pełnym porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Marszałek nawiązał do strat polskich podczas II wojny światowej, przypominał, że w Polsce żyje jeszcze około 40 tys. byłych więźniów obozów koncentracyjnych oraz około 800 tys. byłych robotników przymusowych, którzy w większości żadnych odszkodowań nie otrzymali, w końcu podkreślił, że „godne rozwiązanie” odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich jest „*conditio sine qua non* porozumienia i przyszłego pojednania”³⁷. Do wypowiedzi Marszałka Kozakiewicza nawiązywał w nadchodzących miesiącach Kanclerz H. Kohl, używając jej jako „straszaka”, symbolizującego „astronomiczne” sumy, jakie Niemcy musiałyby płacić, gdyby „wszyscy” zażądali od nich odszkodowań. Do wypowiedzi tych nawiązywali ostatnio w

³⁶ Zob. J. Sułek, *Polska koncepcja normalizacji stosunków z RFN w 1989 r. ...*, s. 70 i nast.

³⁷ Zob. M. Tomala, *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia*, Warszawa 1997, s. 406.

Polsce przedstawiciele partii rządzącej, epatując wysokością odszkodowań, która miałyby się Polsce nadal należeć.³⁸

Główne jednak przesłanie wypowiedzi Marszałka M. Kozakiewicza leżało gdzie indziej. Marszałek nawiązał do listopadowych rozmów Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem H. Kohlem oraz do argumentacji Kohla, odwołującej się do barier prawnych uniemożliwiających podjęcie wypłat odszkodowań. Podkreślił zarazem, że Kanclerz H. Kohl zapowiedział „ponowne przemyślenie problemu”. W tym kontekście Marszałek M. Kozakiewicz wskazał na możliwość znalezienia rozwiązania, które mogłoby polegać na ustanowieniu fundacji „Odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich”, która mogłaby otrzymywać środki finansowe od państwa niemieckiego, przedsiębiorstw i osób indywidualnych³⁹. Wypowiedzi Marszałka precyzowały więc po raz pierwszy publicznie na forum polsko-niemieckim i na wysokim szczeblu politycznym polską koncepcję „rozwiązania pragmatycznego”, która mogłaby przynieść konkretne świadczenia dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich.

Niezależnie od - wspomnianego wyżej - „taktycznego nadużywania” wypowiedzi Marszałka M. Kozakiewicza przez Kanclerza H. Kohla, propozycja ta stopniowo konkretyzowana była w rozmowach polsko-niemieckich. Świadczy o tym przebieg rozmowy między Ministrem K. Skubiszewskim a Ministrem H.D. Genscherem podczas wizyty Ministra Skubiszewskiego w RFN (5-8 lutego 1990 r.)⁴⁰, podczas której

³⁸ *Nasz wywiad. Mularczyk o nowych tropach w sprawie reparacji, niemieckiej kontrakcji i konieczności jedności w tej sprawie.*

<https://wpolityce.pl/polityka/362014-nasz-wywiad-mularczyk-polskie-panstwo-i-jego-instytucje-powinny-prowadzic-jednolita-polityke-w-sprawie-reparacji?strona=1>
(data weryfikacji: 12.10.2017 r.)

³⁹ Zob. *Sejm-Präsident: Frage der Entschädigung würdig lösen*, Die Welt z 14 grudnia 1989 r.

⁴⁰ Notatka informacyjna o wizycie oficjalnej Ministra Spraw Zagranicznych RP Prof. K. Skubiszewskiego w RFN, Warszawa, 5 marca 1990 r. (w:) *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 39, s. 217 i nast.

zgodzono się, że stosowna fundacja powinna zostać ustanowiona w Polsce i rozdzielać środki finansowe przekazane przez RFN wśród poszkodowanych.

Miało to istotne znaczenie dla dalszego rozwoju koncepcji ustanowienia fundacji, bowiem w tym czasie w rozważaniach w polskim MSZ zastanawiano się nad ustanowieniem takiej fundacji zarówno w RFN jak i w Polsce. Strona niemiecka wyraźnie jednak – kierując się doświadczeniami wynikającymi ze stosowania *Globalabkommen* - dążyła do przeniesienia odpowiedzialności za rozdział środków na fundację ustanowioną w Polsce. Późniejszy rozwój, po rozpoczęciu negocjacji w 1998 r., wykazał, że również dla rządu niemieckiego ustanowienie fundacji (Fundacja *Erinnerung, Verantwortung und Zukunft*) stało się wygodnym mechanizmem zbierania środków od przemysłu niemieckiego i utrzymywania stosunków z fundacjami w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

W ramach polskiego MSZ pracę nad założeniami takiego rozwiązania podjęto niezwłocznie. Już 9 marca 1990 r. Departament IV MSZ (zajmujący się m.in. stosunkami politycznymi z RFN) skierował pismo do Departamentu Prawno-Traktatowego (DPT), z prośbą o wszczęcie prac nad statutem fundacji, która miałaby być ustanowiona w Polsce⁴¹. W piśmie tym informowano o wynikach wizyty Ministra K. Skubiszewskiego w RFN dotyczących świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich oraz precyzowano główne założenia przyszłej fundacji. Przede wszystkim jednak sprecyzowano istotę pojęcia „rozwiązania pragmatycznego”. Wskazywano również na główne wnioski, wynikające z dotychczasowych negocjacji. Wynikało z nich przede wszystkim, że Polska powinna zawrzeć z RFN umowę międzynarodową, wzorowaną na formule *Globalabkommen*, na mocy której „strona polska” otrzymałaby określoną sumę do rozdziału

⁴¹ Pismo Departamentu IV MSZ z dnia 9 marca 1990 r. do Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ. W archiwum autora.

między ofiary zbrodni nazistowskich. Rozdział środków prowadziła ustanowiona w Polsce fundacja (którą w piśmie nazywano "Odszkodowanie dla ofiar hitlerowskich"). Sprecyzowano również generalne założenia takiej fundacji: miałyby być utworzona pod auspicjami uznanych autorytetów moralnych, byłaby uprawniona do przyjmowania środków od obcych rządów, koncernów, firm itp., środki te rozdzielałyby w formie jednorazowych świadczeń dla poszkodowanych oraz pomocy charytatywnej w przypadkach szczególnie ciężkich. Zwraca uwagę w tej koncepcji również to, że potwierdzono "oderwanie" mechanizmu rozdzielania środków od struktur rządowych oraz dążono do zagwarantowania fundacji solidnej legitymacji demokratycznej.

Potwierdzenie wówczas, na progu rozpoczynającej się Konferencji „2 + 4” „formuły pragmatycznej” udzielenia pomocy ofiarom zbrodni nazistowskich w Polsce było niezmiernie istotne. Jak już bowiem wspomniano, były mocarstwa sprzymierzone z okresu II wojny światowej zrezygnowały z powracania podczas Konferencji „2 + 4” do sprawy „reparacji” (w formule poczdamskiej), natomiast inne kategorie roszczeń odszkodowawczych miały być negocjowane bilateralnie przez zainteresowane państwa już ze zjednoczonymi Niemcami. W tym czasie Polska miała już skonkretyzowaną formułę prowadzenia takich negocjacji, zaakceptowaną co do zasady przez stronę niemiecką⁴².

5. Rozpoczęcie negocjacji ze zjednoczonymi Niemcami

Zasadniczy etap potwierdzenia ze strony niemieckiej granicy polsko-niemieckiej jako normalnej granicy w rozumieniu prawa międzynarodowego sfinalizowany został wraz z podpisaniem 12 września 1990 r. Traktatu „2 + 4” (wszedł w życie 15 marca 1991 r.). 3

⁴² Zob. szczegółowo: J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”...*

października 1990 r. nastąpiło zjednoczenie Niemiec, a do pierwszej rundy negocjacji polsko-niemieckich doszło 30-31 października 1990 r. Podczas tej rundy negocjacji ustalono tekst Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, który został podpisany w Warszawie 14 listopada 1990 r. przez ministrów K. Skubiszewskiego i H.D. Genschera oraz uzgodniono zakres przedmiotowy „dużego” Traktatu (Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy).

Pojawiło się w tym kontekście pytanie dotyczące związku między treścią „dużego” Traktatu a świadczeniami dla ofiar zbrodni nazistowskich: czy sprawa ta powinna znaleźć się w postanowieniach Traktatu, natomiast jeśli miałyby być uregulowana paralelnie do Traktatu, to wyłaniał się postulat *iunctim* czasowego, tj. połączenia finalizacji porozumienia w sprawie takich świadczeń albo z momentem podpisania „dużego” Traktatu, albo z procesem jego ratyfikacji.

W polskim MSZ nie dążono do powiązania treści „dużego” Traktatu z formułą świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich „za wszelką cenę”. Istota formuły „pragmatycznej” wyrażała się bowiem w tym, aby skoncentrować się na doprowadzeniu do wypłaty konkretnych świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich i – w miarę konieczności – abstrahować od kontrowersji w stanowiskach prawnych po obu stronach. Podejście takie nie budziło w zasadzie kontrowersji: podobne oceny zawierały propozycje polskich ambasad w RFN i NRD co do treści „dużego” Traktatu⁴³.

W takim kierunku poszły paralelne negocjacje między RFN a Związkiem Radzieckim, który podczas Konferencji „2 + 4” nie podnosił (podobnie jak pozostałe trzy mocarstwa) sprawy „reparacji”, niemniej

⁴³ Zob. Uwagi i propozycje dot. szerokiego układu między Polską a Republiką Federalną Niemiec (przedłożone przez Ambasadę w Kolonii, 13 września 1990 r.). (*Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 76, s. 413) oraz Uwagi nt. stosunków i II traktatu z Niemcami (Ambasady w Berlinie z 1 października 1990 r.) (*Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 79, s. 422).

do kwestii roszczeń indywidualnych (zwłaszcza więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych) powrócono w negocjacjach bilateralnych – również w wytyczonej przez Polską formule „pragmatycznej”. Podpisany między ZSRR a zjednoczonymi Niemcami 9 listopada 1990 r.⁴⁴ układ bilateralny o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy nie zawierał bezpośredniego nawiązania do odszkodowań z tytułu zbrodni nazistowskich. Natomiast wstępne rozmowy bilateralne w sprawie „humanitarnego uregulowania problemu” odbyły się 26 lutego 1991 r. Ich finalizacja nastąpiła już po rozpadzie ZSRR, a w wyniku stosownych porozumień ustanowiono fundacje w Moskwie, Kijowie i Mińsku⁴⁵.

W Polsce również w środowiskach naukowych i politycznych podzielano co do zasady argumenty na rzecz „rozwiązania pragmatycznego”, nie powiązanego bezpośrednio z treścią „dużego” Traktatu⁴⁶. W innym nieco kierunku szły postulaty A. Hajnicza, dyrektora wówczas wpływowego Ośrodka Studiów Międzynarodowych przy Senacie RP, który eksponował znaczenie potencjalnych roszczeń ze strony niemieckich „wypędzonych” i wskazywał, aby podczas negocjacji „zrezygnować z wysuwania wzajemnych roszczeń na szczeblu państwowym, a więc z roszczeń niemieckich do odszkodowań materialnych i z polskich roszczeń do odszkodowań dla robotników przymusowych”⁴⁷.

⁴⁴ Europa Archiv, 1991, nr 3, s. 85 i nast.

⁴⁵ Szerzej: J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”*

⁴⁶ Zob. Problemy i wnioski z dyskusji w dniu 9.10.1990 r. w sprawie polityki niemieckiej RP (punkt 5 – odszkodowania). *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 80, s. 428/429.

⁴⁷ Uwagi dyrektora Ośrodka Studiów Międzynarodowych przy Senacie RP dla ministra spraw zagranicznych w sprawie stanu stosunków polsko-niemieckich (Wokół polsko-niemieckiego traktatu), Warszawa, dnia 31 grudnia 1990 r. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 86, s. 469.

W polskim MSZ oczywiście uważnie śledzono wszystkie enuncjacje po stronie niemieckiej związane z „roszczeniami wypędzonych”. Oceniano je jednak raczej w kategoriach uwarunkowań wewnątrzpolitycznych w RFN, z którymi Kanclerz H. Kohl w jakimś zakresie musiał się liczyć, a wysuwanie przez polityków niemieckich związanych z tym argumentów podczas rozmów bilateralnych oceniano raczej jako element „techniki” negocjacyjnej. Natomiast w żadnym razie nie stawiano roszczeń związanych ze zbrodniami nazistowskim na jednej szali z potencjalnymi „roszczeniami wypędzonymi” i zdecydowanie odrzucano jakiekolwiek wersje tzw. opcji zerowej (do której zbliżały się sugestie A. Hajnicza). Wychodzono przy tym z założenia, że indywidualne roszczenia ofiar zbrodni nazistowskich mają mocne zakorzenienie w prawie międzynarodowym, natomiast wobec trudności w ich dochodzeniu i wraz z upływem czasu konieczne jest nie tyle wdawanie się w spory proceduralne, co znalezienie rozwiązania pragmatycznego, które przyniesie poszkodowanym konkretną pomoc finansową. Natomiast „roszczenia wypędzonych” nie miały uzasadnienia prawnego⁴⁸, a wręcz przeciwnie podnoszenie takich roszczeń było wprost zakazane na mocy Układu przejściowego (jednej z układów wchodzących w skład pakietu zawartego między RFN a mocarstwami zachodnimi na początku lat 50.). *Notabene* stanowisko takie zostało potwierdzone w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r.⁴⁹, odrzucającego rozpatrzenie skarg wniesionych przez Powiernictwo Pruskie, nakierowanych na uzyskanie odszkodowań z tytułu przewłaszczeń dokonanych przez Polskę.

⁴⁸ Zostało to kilkanaście lat później potwierdzone w ekspertyzie J. Froweina i J. Barcza sporządzonej na zlecenie rządów polskiego i niemieckiego. *Ekspertyza w sprawie roszczeń Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową sporządzona na zlecenie rządów Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej przez prof. dr hab. Jana Barcza i prof. dr hab. Jochena A. Froweina (2 listopada 2004 r.)*. Tekst w języku polskim: *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 110 i nast.

⁴⁹ Postanowienie ETPCz w sprawie dopuszczalności skargi nr 47550/06. Szerzej: J. Barcz, *Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Długi dzień historii*, *Sprawy Międzynarodowe* 2009, nr 1.

Podczas pierwszej rundy negocjacji polsko-niemieckich (30-31 października 1990 r. w Warszawie), wynegocjowano postanowienia Traktatu o potwierdzeniu granicy (pierwszego dnia) oraz (drugiego dnia) ustalono zakres przedmiotowy „dużego” Traktatu, przy czym uzgodnione nie włączanie do jego treści sprawy odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich, o ile zrealizowane będzie paralelnie „rozwiązanie pragmatyczne”⁵⁰.

Na szczeblu politycznym sprawa ta stanęła ponownie podczas rozmów Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem H. Kohlem 8 listopada 1990 r. we Frankfurcie nad Odrą i w Słubicach. Premier Mazowiecki zapowiedział ustanowienie Polsce fundacji, stwierdził też, że sprawy tej „nie chce włączać do traktatu”, niemniej „trzeba ją rozwiązać w tym samym czasie”. Kanclerz Kohl potwierdził co prawda samą formułę, niemniej wykazywał wstrzemięźliwość – powołując się na trudną sytuację przedwyborczą w Niemczech oraz na roszczenia wysuwane w stosunku do Niemiec z innych stron, zwłaszcza ze strony żydowskiej – jeśli chodzi o upublicznienie problemu: proponował „wrócić do sprawy przed ratyfikację”⁵¹ („dużego” Traktatu – dopisek aut.).

Już po zmianie na stanowisku premiera (4 stycznia 1991 r. T. Mazowiecki przestał być premierem, a jego miejsce zajął J.K. Bielecki), Minister K. Skubiszewski podkreślał w exposé na temat polityki zagranicznej w Sejmie 14 lutego 1991 r. wagę powiązania

⁵⁰ Zob. komentarz J. Sułka – *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 554/555.

⁵¹ Zapis rozmów Premiera RP, Tadeusza Mazowieckiego z Kanclerzem Federalnym RFN, Helmutem Kohlem w dn. 8 listopada 1990 r. we Frankfurcie/O i Słubicach. Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. *Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 84, s. 460/461. Zob. również: Ważniejsze ustalenia z rozmów Premiera T. Mazowieckiego i Kanclerza H. Kohla we Frankfurcie/O 8 listopada br. Departament Europy (Dyrektor Departamentu Europy, J. Sułek), Warszawa, 9 listopada 1990 r. (notatka przekazana M. Niezabitowskiej, rzeczniczce rządu). Archiwum autora.

porozumienia w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich a „dużym” Traktatem. Minister Skubiszewski podkreślał, że sprawa ta musi znaleźć właściwe rozwiązanie „równocześnie z zawarciem traktatu”⁵². Pojęcie „zawarcia” umowy międzynarodowej nie jest jednoznaczne i może odnosić się zarówno do momentu jego podpisania, jak i procedury ratyfikacyjnej oraz wejścia w życie. Jak zobaczymy, w następnych miesiącach sprawa ta będzie przedmiotem pewnej kontrowersji: stronie polskiej zależało na jak najszybszej finalizacji porozumienia i jego upublicznieniu, natomiast Kanclerz H. Kohl dążył do odwlekania sprawy. W końcu stosowne porozumienie zostało sfinalizowane i upublicznione w końcowym etapie procedury ratyfikacyjnej obu traktatów.

Na ówczesnym jednak etapie ważne było, że sama formuła przekazania przez RFN środków na rzecz świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich została zaakceptowana. Naturalnie, poza tempem finalizacji porozumienia w tej sprawie, pozostawała jeszcze istotna kwestia – uzgodnienia wysokości środków finansowych, jakie zostaną przekazane fundacji w Polsce przez rząd niemiecki. Problem ten był w lutym i na początku marca 1991 r. jednym z ważniejszych zagadnień dialogu politycznego na najwyższym szczeblu⁵³.

⁵² W archiwum autora.

⁵³ Odnosiła się do niego na przykład delegacja senatorów Komisji Spraw Zagranicznych Senatu RP, która przebywała w RFN w dniach 25-26 lutego 1991 r. Problem odszkodowań dla żyjących w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich. Materiał na wizytę w RFN w dniach 25-26 lutego 1991 r. delegacji senatorów z Komisji Spraw Zagranicznych Senatu. Departament Europy MSZ, Warszawa, 13.02.1991 r. Archiwum autora. Ważny sygnał ze strony niemieckiej został przekazany podczas wizyty w Polsce Przewodniczącej Bundestagu, R. Süßmuth, która w dyskusji z Sejmową Komisją ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych 5 marca 1991 r. potwierdziła, że w „RFN zapadła już decyzja polityczna odnośnie pozytywnego rozwiązania problemu odszkodowań” oraz że została zaakceptowana formuła uzgodniona między Premierem T. Mazowieckim a Kanclerzem H. Kohlem we Frankfurcie nad Odrą. Notatka Departamentu Europy MSZ nt. spotkania przewodniczącej Bundestagu R. Süßmuth z Sejmową Komisją ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 5 marca 1991 r., Warszawa, 7.03.1991 r. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 88, s. 475.

Na początku 1991 r. trwały w polskim MSZ zaawansowane prace nad formułą przekazania środków finansowych przez rząd niemiecki na rzecz fundacji oraz zasadami ustanowienia takiej fundacji⁵⁴. Podkreślano zwłaszcza, że rozwiązanie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich musi zapaść „w ścisłym powiązaniu czasowym” z zawarciem „dużego” Traktatu, a podstawą przekazania świadczeń powinna być umowa międzynarodowa (między rządami). Sprecyzowano również wymóg legitymacji społecznej i politycznej fundacji, która miała być ustanowiona w Polsce, oraz główne zasady podziału środków. Było to istotne, ponieważ można było zakładać, że planowana umowa międzyrządowa będzie się w jakimś stopniu odnosiła do zasad działania fundacji, a określenie grup ofiar zbrodni nazistowskich, które będą korzystały ze świadczeń fundacji miało bezpośrednie powiązanie z wysokością środków finansowych, jakie rząd niemiecki powinien przekazać fundacji.

6. Negocjacje pełnomocników szefów rządów

Bezpośrednim impulsem dla rozpoczęcia konkretnych negocjacji była rozmowa nowego Premiera J.K. Bieleckiego z Kanclerzem H. Kohlem w dniu 5 marca 1991 r. podczas wizyty Premiera w RFN⁵⁵. Podczas tej rozmowy Kanclerz Kohl pierwszy nawiązał do wcześniejszych uzgodnień. Potwierdził akceptację dla formuły ustanowienia w Polsce fundacji, która wypłacałaby świadczenia poszkodowanym, podtrzymał oczekiwanie, aby do sfinalizowania porozumienia doszło nie w samym „dużym” Traktacie, lecz równolegle „z jego zawarciem” oraz wyraźnie dążył do ograniczenia kręgu poszkodowanych, którzy byliby uprawnieni do otrzymania świadczeń od fundacji (środki miałyby być przeznaczone dla osób

⁵⁴ Powołanie Fundacji "Pomoc ofiarom zbrodni nazistowskich". Opracowanie Departamentu Europy MSZ (J. Barcz) z lutego 1991 r. W archiwum autora.

⁵⁵ Zapis z rozmowy Premiera J.K. Bieleckiego z kanclerzem H. Kohlem (5 marca 1991 r.). Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. *Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 89, s. 478.

najbardziej poszkodowanych - *Härtefälle*, tj. dla ofiary eksperymentów pseudo-medycznych i więźniów obozów koncentracyjnych.

Ten ostatni problem stał się w nadchodzących negocjacjach istotnym przedmiotem kontrowersji. Strona niemiecka bowiem, dążąc do ograniczenia wysokości środków, które miałyby przekazać fundacji, zmierzała do ograniczenia kręgu poszkodowanych, którzy byłby beneficjentem wypłat z fundacji - początkowo zmierzano do wyłączenia największej grupy poszkodowanych – byłych robotników przymusowych, a następnie z tej grupy robotników zmuszanych do pracy w rolnictwie. Premier Bielecki przypomniał w rozmowie, że na „rekompensatę oczekuje” około 800 tysięcy byłych robotników przymusowych - „Ich oczekiwania muszą być również uwzględnione przy tworzeniu fundacji”.

Rozmowa zakończyła się zapowiedzią powołania przez szefów rządów pełnomocników z każdej strony w celu prowadzenia szczegółowych rozmów: ze strony niemieckiej został nim D. Kastrup, czołowy dyplomata niemiecki (m.in. był głównym negocjatorem podczas Konferencji „2 + 4”), wówczas Sekretarz Stanu w bońskim MSZ , po stronie polskiej Premier J.K. Bielecki powołał na pełnomocnika Ministra Krzysztofa Żabińskiego, Szefa Urzędu Rady Ministrów. Do spotkania pełnomocników szefów rządów doszło w Bonn, 19 kwietnia 1991 r.⁵⁶. Podczas spotkania⁵⁷ uzgodniono główne kierunki rozwiązania, zarazem wyartykułowały się problemy, w których wyraźnie zarysowały się różnice stanowisk. W dwóch sprawach osiągnięto co do zasady porozumienie:

⁵⁶ W negocjacjach uczestniczył również po stronie niemieckiej m.in. również W. Höynck (ambasador do specjalnych poruczeń, m.in. negocjował „duży” Traktat polsko-niemiecki), a po stronie polskiej - J. Barcz (wicedyrektor w Departamencie Europy MSZ).

⁵⁷ Parafraza szyfrogramu z Ambasady w Bonn zawierającego sprawozdanie z pierwszej rundy rozmów żabiński-Kastrup w dniu 19 kwietnia 1991 r. w Bonn (archiwum autora) oraz notatki własne autora.

Po pierwsze – w ramach „pragmatycznego rozwiązania” potwierdzono, że rząd polski ustanowi fundację (na prawie polskim), na rzecz której rząd niemiecki przekaże określoną sumę ryczałtową. Podstawą przekazania tej sumy będzie umowa międzynarodowa, zawarta w formie wymiany not między pełnomocnikami szefów rządów.

Po drugie - osiągnięto kompromis w sprawie kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczeń od fundacji. Jego istota wyrażała się w tym, że określenie kręgu uprawnionych do świadczeń pozostawiono by stronie polskiej (fundacji). W porozumieniu będzie natomiast mowa ogólnie o ‘osobach poszkodowanych w wyniku zbrodni nazistowskich’ (w ten sposób „omijano” rozbieżność stanowisk w tej sprawie).

W dwóch zasadniczych kwestiach zarysowały się natomiast wyraźne różnice stanowisk:

Po pierwsze – w kwestii wysokości sumy ryczałtowej. Minister K. Żabiński podał jako sumy referencyjne – po 20 tys. DM dla każdego z byłych więźniów obozów koncentracyjnych (ok. 40 tys. osób) oraz po 2 tys. DM dla b. robotników niewolniczych (ok. 500 tys. osób, przy czym liczba może być większa o ok. 100 tys. osób). Łącznie więc chodziłoby o sumę około 1.8 mld DM. Ze strony niemieckiej D. Kastrup stwierdził, że nie może odnieść się do wysokości sumy ryczałtowej, ponieważ kwestia ta jest jeszcze przedmiotem wewnętrznych politycznych ustaleń. Zwrócił natomiast uwagę na to, że „wyobrażenia obu stron co do wysokości sumy ryczałtowej są jednak znacznie rozbieżne”.

Po drugie – zarysował się problem „klauszuli końcowej” porozumienia. Po stronie niemieckiej wyrażono oczekiwanie, że w porozumieniu (wymianie not) zawarte zostanie postanowienie, że z chwilą wypłaty sumy ryczałtowej przez RFN rząd polski będzie uważał sprawę indywidualnych roszczeń odszkodowawczych za zakończoną.

Minister K. Żabiński co do zasady potwierdził, że jakaś tego rodzaju klauzula może znaleźć się w porozumieniu, niemniej zastrzegł jej konkretne sformułowanie do dalszych negocjacji.

Rozmowy pełnomocników szefów rządów w dniu 19 kwietnia 1991 r. zakończyły się więc ustaleniem zasadniczych ram prawno-politycznych porozumienia w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich. Zarazem jednak nie doszło do ustalenia kwestii kluczowej, tj. wysokość sumy ryczałtowej, która miała być przekazana przez rząd niemiecki. Trudno było jednak takiej decyzji oczekiwać, ponieważ wyraźnie leżała ona w rękach szefów rządów.

7. Ustalenie wysokości świadczenia ryczałtowego ze strony niemieckiej oraz powiązanie porozumienia z „dużym” Traktatem

Tempo dalszych działań wyznaczały: sfinalizowanie negocjacji nad „dużym” Traktatem, parafowanie (tj. potwierdzenie wynegocjowanego tekstu) tego Traktatu 6 czerwca 1991 r. w Warszawie i jego uroczyste podpisanie 17 czerwca 1991 r. w Bonn. W celu niezwłocznego zawarcia porozumienia w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich polskie MSZ rozważało możliwość wymiany not podpisanych składających się na takie porozumienie⁵⁸ wraz z podpisaniem 17 czerwca 1991 r. „dużego” Traktatu. Zakładało to, że podczas rozmowy szefów rządów w tym dniu uzgodniona zostanie suma ryczałtowa, jaką przekazać ma rząd niemiecki⁵⁹. Wysłano w

⁵⁸ Nie czekając na propozycje niemieckie, w polskim MSZ podjęto prace nad projektem takiego porozumienia: Notatka z 27 maja 1991 r. wicedyrektora Departamentu IV Jana Barcza w/s porozumienia z RFN nt. odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. W archiwum autora. Propozycje zawarte w tej notatce zostały zaakceptowane przez Ministra K. Skubiszewskiego i po uwzględnieniu niewielkich uwag Ministra K. Żabińskiego stały się mandatem dla dalszych negocjacji.

⁵⁹ Pilna notatka służbowa z 31 maja 1991 r. wicedyrektora Departamentu IV MSZ, Jana Barcza, dla Pana Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich (zatwierdzona przez Ministra 31 maja 1991 r.). Archiwum autora.

związku z tym stosowną instrukcję do Ambadora w RFN, J. Reitera, odrębny list wystosował w tej sprawie Minister K. Żabiński do D. Kastrupa, a sprawa miała być przedmiotem rozmów 6 czerwca 1991 r. przy okazji parafowania tekstu „dużego” Traktatu (parafowali główni negocjatorzy: ze strony polskiej J. Sułek a ze strony niemieckiej W. Höynck, który jednocześnie miał prowadzić po stronie niemieckiej dalsze negocjacje nad porozumieniem).

Na początku czerwca Ambador J. Reiter nadesłał do centrali MSZ ocenę. Po odbyciu szeregu rozmów w bońskim MSZ informował, że w RFN trwają jeszcze uzgodnienia co to treści porozumienia (dopiero po finalizacji tych uzgodnień będą w stanie określić termin negocjacji ekspertów), natomiast ustalenie wysokości sumy ryczałtowej zastrzeżone jest dla najwyższego szczebla politycznego, tj. dla rozmowy Kanclerza H. Kohla z Premierem J.K. Bieleckim. Również Ambador J. Reiter opowiadał się za tym, aby wykorzystać pobyt W. Höyncka w Warszawie do rozmów w tej sprawie⁶⁰.

Po uroczystości parafowania tekstu „dużego” Traktatu 6 czerwca 1991 r. (w rządowym hotelu przy ulicy Parkowej w Warszawie) odbyła się godzinna rozmowa Ministra K. Skubiszewskiego z Ambadorem W. Höynkiem⁶¹. Minister podkreślił ponownie znaczenie „czasowego” powiązania między „dużym” Traktatem a porozumieniem w sprawie świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich. Nawiązał do występujących opóźnień w realizacji dotychczasowych ustaleń i wskazywał, że kwestia ustalenia wysokości sumy ryczałtowej powinni zająć się obaj szefowie rządu podczas spotkania przy okazji podpisania „dużego” Traktatu. Ambador W. Höynck ze swojej strony tłumaczył, że D. Kastrup nie mógł dotrzymać ustalonego terminu przedłożenia projektu porozumienia, bowiem w RFN nadal trwają ustalenia polityczne w tej sprawie. Do ustalenia wysokości

⁶⁰ Parafraza szyfrogramu z Kolonii z 2 czerwca 1991 r. od Ambadora Reitera. W archiwum autora.

⁶¹ Na podstawie własnych notatek autora.

sumy ryczałtowej kompetentny jest wyłączenie Kanclerze H. Kohl, niemniej „polskie racje są dobrze rozumiane” i podczas spotkania szefów rządów 17 czerwca z pewnością nastąpi „znaczny postęp”. Ambasador W. Höynck potwierdził jednoznacznie inne merytoryczne uzgodnienia odnoszące się do treści porozumienia.

Przygotowując spotkanie Premiera J.K. Bieleckiego z Kanclerzem H. Kohlem 17 czerwca 1991 r. polskie MSZ opracowało tezy do rozmowy, które – jeśli chodzi o odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich - podsumowywały dotychczasowy stan negocjacji. Problemem centralnym tej części rozmowy miało być oczywiście uzgodnienie wysokości sumy ryczałtowej, jaką rząd RFN przekaże fundacji ustanowionej w Polsce. W tezach MSZ jako sumy referencyjne przyjęto kwoty zaproponowane przez Ministra K. Żabińskiego, podczas spotkania z D. Kastrupem 19 kwietnia 1991 r., tj.: 2 tysiące DM dla każdego z byłych robotników niewolniczych, około 20 tysięcy DM dla byłych więźniów obozów koncentracyjnych (mniej więcej tyle, ile wynosiły zapomogi dla ofiar eksperymentów pseudo-medycznych); wskazywano również, że pewna suma będzie konieczna na pokrycie kosztów administracyjnych. W tezach przypominano, że dużym ustępstwem ze strony polskiej jest ograniczenie kręgu uprawnionych do świadczeń od fundacji jedynie do żyjących jeszcze poszkodowanych (około 40-42 tys. byłych więźniów obozów koncentracyjnych i około 500-600 tys. byłych robotników przymusowych)⁶².

Podczas rozmowy Premiera J.K. Bieleckiego z Kanclerzem H. Kohlem przy okazji uroczystości podpisania „dużego” Traktatu 17 czerwca 1991 r.⁶³ Premier Bielecki nawiązał do dotychczasowych negocjacji w sprawie „kwestii zadośćuczynienia dla polskich ofiar II

⁶² *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 95, s. 528.

⁶³ Zapis z rozmowy Premiera J.K. Bieleckiego i min. K. Skubiszewskiego z kanclerzem H. Kohlem i min. H.-D. Genscherem, Bonn, 17 czerwca 1991 r. Tamże, dok. nr 97, s. 530-533.

wojny światowej” oraz znaczenia powiązania tej sprawy z procesem ratyfikacji Traktatu. Kanclerz H. Kohl, zastrzegając poufność (problemy wewnętrzne w RFN oraz negocjacje z innymi państwami), poinformował, że może przeznaczyć do dyspozycji polskiej fundacji 500 mln DM. Zapowiedział, że w najbliższych dniach przybędzie do Warszawy jego wysłannik, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów H. Köhler, który przekaze list potwierdzający gotowość przekazania tej sumy. List ten może być następnie upowszechniony w Sejmie RP. Premier J.K. Bielecki zaakceptował takie rozwiązanie.

H. Köhler, przybył do Warszawy 28 czerwca 1991 r. i spotkał się z Premierem Bieleckim. Przekazał list potwierdzający, że rząd federalny przekaze na rzecz fundacji 500 mln DM (w innych częściach list odnosił się do tzw. ekokonwersji, tj. zmiany zadłużenia na inwestycje służące ochronie środowiska). Wysokość ustalonej sumy ryczałtowej pozostawała poufna aż do czasu finalizacji porozumienia i ostatniego etapu ratyfikacji „dużego” Traktatu⁶⁴.

8. Negocjacje na szczepku ekspertów

Dalszy przebieg negocjacji nad postanowieniami porozumienia był następujący: 22 lipca 1991 r. Ambasador RFN w Warszawie G. Knackstedt przekazał Ministrowi K. Żabińskiemu niemiecki projekt porozumienia⁶⁵. W trzy dni później, 25 lipca 1991 r., przekazany został stronie niemieckiej (Ambasadorowi G. Knackstedtowi) kontrprojekt polski⁶⁶. Różnice w obu projektach koncentrowały się wokół rozłożenia sumy ryczałtowej na raty i daty wypłaty ostatniej raty, określenia kręgu poszkodowanych uprawnionych do świadczeń od fundacji oraz – przede wszystkim – brzmienia „klauzuli kończącej”.

⁶⁴ Notatka informacyjna dot. oficjalnej wizyty Premiera J.K. Bieleckiego i Ministra K. Skubiszewskiego w RFN (Bonn, 17-18 czerwca 1991 r.), Warszawa, 3 sierpnia 1991 r. Tamże, dok. nr 98, s.539/540.

⁶⁵ W archiwum autora.

⁶⁶ W archiwum autora.

Według projektu niemieckiego miałaby ona stwierdzać, iż: "... rząd Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje tę ofertę (sumę ryczałtową – aut.), ponadto, że ten wkład finansowy w całkowitym stopniu spełnia oczekiwania rządu Rzeczypospolitej Polskiej oraz, że nie będzie się już występować z żadnymi dalszymi roszczeniami obywateli polskich w związku z. wydarzeniami II wojny światowej". Projekt niemiecki wzbudził istotne zastrzeżenia w polskim MSZ⁶⁷. Jeśli chodzi o „klauzulę kończącą”, to w projekcie polskim znalazło się następujące sformułowanie: "W związku z przekazaną sumą Rząd Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia uważa za ostatecznie uregulowane między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec. Porozumienie niniejsze nie narusza roszczeń ważnych na mocy prawa krajowego jednego z Państw lub innych porozumień".

Oba projekty stały się podstawą negocjacji, które odbyły się 30 sierpnia 1991 r. w Bonn. Ze strony niemieckiej prowadził je Ambasador W. Höynck (wspomagany przez grupę prawników w bońskiego MSZ), ze strony polskiej J. Sułek, dyrektor Departamentu Europy, wspomagany przez J. Barcza, wicedyrektora tego Departamentu). Podczas tych negocjacji ustalono wszystkie postanowienia porozumienia, z wyjątkiem „klauzuli kończącej”⁶⁸.

- Ustalono procedurę przekazania sumy ryczałtowej 500 mln DM, „wypośredkowując” podejścia z obu stron: ustalono zmniejszenie liczby rat z czterech (co postulowała strona niemiecka) do trzech (strona polska proponowała dwie) i skrócenie okresu przekazywania tej sumy: pierwszy rata w wysokości 250 mln DM

⁶⁷ Zob. Notatka z 22 lipca 1991 r. J. Barcza dla Ministra K. Skubiszewskiego nt. odszkodowań dla polskich ofiar zbrodni nazistowskich. W archiwum autora.

⁶⁸ Podsumowanie wyników negocjacji – zob. parafraza szyfrogramu J. Sułka z Ambasady RP w Kolonii do Ministra K. Skubiszewskiego. W archiwum autora.

niezwłocznie po ustanowieniu fundacji, druga – 150 i trzecia – 100 (najpóźniej do lipca 1993 r.);

- Podobnym wynikiem zakończyły się negocjacje w sprawie określenia kręgu poszkodowanych, którzy uprawnieni zostali do otrzymania świadczeń od fundacji: „szczególnie poszkodowane ofiary prześladowań nazistowskich, które poniosły ciężkie szkody na zdrowiu i są obecnie w trudnej sytuacji materialnej”, przy czym dokładne kryteria zostały zastrzeżone dla zarządu fundacji; „ominięto” w ten sposób istotne kontrowersje w stanowiskach obu stron; jak pamiętamy strona niemiecka dążyła do ograniczenia kręgu uprawnionych jedynie do ofiar eksperymentów pseudo-medycznych i byłych więźniów obozów koncentracyjnych, nie godząc się na świadczenia dla byłych robotników przymusowych, zwłaszcza zaś w rolnictwie; wynegocjowane postanowienia zapewniały fundacji niezbędne pole manewru (choć oczywiście w ramach przekazanej sumy ryczałtowej);
- W projekcie niemieckim zawarty był obowiązek uzgodnienia statutu fundacji ze stroną niemiecką; ostatecznie przyjęto postanowienia zbliżone do projektu polskiego, z których wynikał obowiązek skonsultowania projektu statutu oraz zaproszenia do rady nadzorczej fundacji „niezależnej osobistości” wskazanej przez rząd RFN;
- Strona niemiecka z dużą wstrzeźliwością odnosiła się do propozycji zawartej w polskim projekcie, aby rząd niemiecki „ułatwiał” przekazywanie dalszych kwot od różnych podmiotów niemieckich. Po dłuższej wymianie argumentów zgodzono się na postanowienia, w myśl których: "fundacja może otrzymywać środki również od osób fizycznych i prawnych. Oba rządy będą przyjmować z zadowoleniem tego rodzaju wsparcie". Było to rozwiązanie korzystne dla fundacji (i poszkodowanych),

otwierało bowiem drogę do otrzymywania przez fundację środków również z innych źródeł.

Jak wspomniano, podczas tej rundy negocjacyjnej nie udało się ustalić „klauzuli kończącej”. Ambasador W. Höynck stanowczo obstawał przy sformułowaniu tej klauzuli w brzemieniu zawartym w niemieckim projekcie, iż rząd polski „nie będzie się już występować z żadnymi dalszymi roszczeniami obywateli polskich w związku z wydarzeniami II wojny światowej”, którą po dłuższej dyskusji nieco zmodyfikował: rząd polskie „nie będzie dochodzić dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniami nazistowskimi”. Obie te wersje były jednak nie do przyjęcia dla strony polskiej: przede wszystkim rząd polski nie miał żadnego uprawnienia, aby rezygnować z roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich, mógł co najwyżej ograniczyć zakres tzw. opieki dyplomatycznej. Wychodziła temu na przeciw w pewnym stopniu zmodyfikowana wersja klauzuli (odwoływała się tylko *expressis verbis* do „dochodzenia”).

Niemniej obie te wersje wykraczały poza zakres przedmiotowy porozumienia, dotyczyły bowiem poszkodowanych, którzy mogli nie być objęci świadczeniami od fundacji. Stąd po stronie polskich negocjatorów obstawano zdecydowanie przy sformułowaniu – „Porozumienie niniejsze nie narusza roszczeń ważnych na mocy prawa krajowego jednego z państw lub innych porozumień.”, co gwarantowało, że porozumienie o charakterze „pragmatycznym”, „pozaprawnym” nie ingeruje w sferę roszczeń mających charakter prawny.

Większych kontrowersji nie wzbudzała natomiast propozycja zawarta w polskim projekcie, stosownie do której rząd polski potwierdzał, że „sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia uważa za ostatecznie uregulowane między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec.”. Niemniej po stronie niemieckiej dążono do jej uzupełnienia

sformułowaniem, że rząd polski „nie będzie dochodzić dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniami nazistowskimi”, natomiast polscy negocjatorzy nie godzili się na takie sformułowanie i w jego miejsce proponowali stwierdzenie, że „Porozumienie niniejsze nie narusza roszczeń ważnych na mocy prawa krajowego jednego z państw lub innych porozumień.”. W efekcie polscy negocjatorzy „wzięli w nawias” propozycję niemiecką, a niemieccy negocjatorzy „wzięli w nawias” propozycję polską. Oznaczało to, że uzgodniono tekst całego porozumienia z wyjątkiem postanowień „wziętych w nawias”, które wymagały dalszych negocjacji.

9. Uzgodnienie tekstu porozumienia

Przez cały kolejny miesiąc – aż do początku października – sformułowanie „klauzuli kończącej” było przedmiotem negocjacji na szczeblu szefów rządów, pełnomocników ds. zawarcia porozumienia, ministrów spraw zagranicznych oraz dyplomatów⁶⁹. Odbływały się one, podobnie jak i przebieg procedury ratyfikacyjnej „dużego” Traktatu i Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej – w gorącej atmosferze przedwyborczej. W wyniku bowiem narastających trudności rządu Premiera Bieleckiego 27 października 1991 r. przeprowadzone zostały przedterminowe wybory do parlamentu, które były zarazem pierwszymi całkowicie wolnymi wyborami. W warunkach wielkiego rozdrobnienia sceny politycznej, szereg partii – i po prawej stronie i po lewej stronie tej sceny – zaczęła „profilować się” m.in. wykorzystując resentymenty antyniemieckie, stąd zasadne było dążenie, aby cały pakiet zasadniczych porozumień polsko-niemieckim „zamknąć” jeszcze pod rządami starego parlamentu.

⁶⁹ Przegląd najważniejszych etapów negocjacji: Geneza powstania formuły oświadczenia rządu polskiego (min. Żabińskiego) w związku z przekazaną przez RFN sumą, przeznaczoną na pomoc finansową dla polskich ofiar prześladowanych przez III Rzeszę. Departament Europy MSZ, Warszawa, 4.10.1991. W archiwum autora.

Brzmienie „klauzuli kończącej” zostało ostatecznie uzgodnione przez ministrów spraw zagranicznych, H.D. Genschera i K. Skubiszewskiego podczas rozmów w Nowym Yorku pod koniec września (udział w Zgromadzeniu Ogólnym NZ)⁷⁰. Klauzula ta – po niewielkich korektach – brzmiała następująco:

„Rząd Rzeczypospolitej Polskiej potwierdza, że uważa sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia za ostatecznie uregulowane.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłoby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim.

Oba Rządy są zgodne co do tego, że nie powinno to oznaczać ograniczenia praw obywateli obu Państw.”.

Czasu na sfinalizowanie porozumienia nie pozostawało zbyt dużo, bowiem 18 października 1991 r. miała odbyć się debata w Sejmie dotycząca ratyfikacji obu traktatów polsko-niemieckich⁷¹. Paralelnie trwała procedura ratyfikacyjna w niemieckim Bundestagu i wiadome było, że Bundestag zamierza przyjąć uchwałę w sprawie traktatów. Ze względu na wpływy środowiska wysiedlonych sytuacja była z politycznego punktu widzenia delikatna.

Napięcia polityczne wokół upublicznienia wysokości sumy ryczałtowej oraz treści porozumienia zostały „rozładowane” w następstwie sprawnego doprowadzenia do wymiany not.. Nastąpiło to 16 października 1991 r. Ze względu na presję czasu procedura wymiany not (listów) miała następujący przebieg: Ambasadorowi polskiemu J. Reiterowi wręczono w Bonn notę podpisaną przez Sekretarza Stanu D. Kastrupa, paralelnie Ambasador niemiecki G. Knackstedt otrzymał w Warszawie notę podpisaną przez Ministra K. Żabińskiego. Noty te łącznie stanowiły umowę międzynarodową

⁷⁰ Parafrazy szyfrogramów Ministra K. Skubiszewskiego z 26 i 27 września 1991 r. (z Nowego Jorku) do centrali MSZ. W archiwum autora.

⁷¹ Notatka służbowa (b. pilna) z 11 października 1991 r. wicedyrektora Departamentu Europy MSZ, J. Barcza dla Ministra K. Skubiszewskiego w sprawie odszkodowań (zaakceptowana przez Ministra – parafa na marginesie notatki). W archiwum autora.

(porozumienie międzyrządowe) w rozumieniu prawa międzynarodowego, która weszła w życie w dniu ich wymiany. O treści zawartego porozumienia poinformował szczegółowo Minister Żabiński podczas debaty w Sejmie 18 października 1991 r.⁷².

Od strony strukturalnej, porozumienie z 16 października 1991 odpowiadało porozumieniom zawartym przez rząd federalny RFN z rządami 11 państw zachodnioeuropejskich⁷³. Regulowało więc ono trzy zasadnicze problemy: przekazanie sumy ryczałtowej stronie polskiej, sposób rozdziału tej sumy oraz „klauzulę kończącą” (*Erledigungsklausel*). Klauzula ta w porozumieniu z 16 X 1991 zawierała trzy zasadnicze elementy:

Po pierwsze - w porozumieniu stwierdza, że „sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia” są „ostatecznie uregulowane”. Przedmiotem porozumienia było przekazanie przez rząd federalny RFN kwoty 500 mln DM - za pośrednictwem fundacji - na pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego. Wynikało z tego, że wraz z wpłatą ostatniej raty przez rząd federalny sprawę uważa się za zakończoną.

Po drugie - rząd polski oświadczał, że „nie będzie dochodził roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim”. Porozumienie nie regulowało zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych obywateli polskich z tytułu zbrodni hitlerowskich, nie mogło więc naruszać - i nie narusza -

⁷² Zob. Generalnie na temat porozumienia: Departament Europy. Notatka informacyjna nt. zawartego 16 października br. porozumienia międzyrządowego w sprawie powołania Fundacji ds. pomocy polskim ofiarom prześladowania nazistowskiego. Warszawa, 24 października 1991 r. W archiwum autora.

⁷³ Zob. Notatka informacyjna nt. zawartego 16 października br. porozumienia międzyrządowego w sprawie powołania Fundacji ds. pomocy polskim ofiarom prześladowania nazistowskiego. Departament Europy MSZ, Warszawa, 24 października 1991 r. Archiwum autora. Analiza prawna porozumienia: J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991) ...* .

istniejących roszczeń odszkodowawczych w tej mierze. Rząd polski stwierdził natomiast, że roszczeń tych nie będzie „dochodził”, czyli ograniczył w tym zakresie obowiązek tzw. opieki dyplomatycznej (ewentualnego występowania w imieniu pewnych kategorii własnych obywateli). Należy jednak w tym kontekście zwrócić uwagę na to, że powyższa klauzula nie ograniczyła rządu polskiego we wspieraniu roszczeń byłych robotników przymusowych w toku negocjacji w latach 1998-2000⁷⁴. Strona niemiecka nie przywoływała też tej klauzuli, aby wyłączyć z negocjacji rząd polski. Abstrahując od uwarunkowań moralno-politycznych sprawy, strona niemiecka wpadła we własną pułapkę: jak pamiętamy w toku negocjacji obstawała zdecydowania na rzecz wyłączenia byłych robotników przymusowych z kręgu uprawnionych do otrzymywania świadczeń od fundacji; ogólne ujęcie uprawnionych w porozumieniu „przykrywało” jedynie różnicę stanowisk w tej dziedzinie.

Po trzecie - o ile roszczenia takie istniały na mocy prawa polskiego, prawa niemieckiego lub prawa międzynarodowego, to porozumienie istnienia takich roszczeń nie naruszyło. W akapicie trzecim „klauzuli kończącej” stwierdzono wyraźnie, „że nie powinno to (przy czym «to» odnosi się jednoznacznie do sformułowań mówiących o tym, że rząd polski nie będzie «dochodził» odnośnych roszczeń) oznaczać ograniczenia praw obywateli obu Państw”. W akapicie tym mowa jest o obywatelach „obu Państw”, bowiem również w Niemczech trwały dyskusje nad odszkodowaniami dla pewnych grup obywateli niemieckich, które zostały wyłączone spod odszkodowań przyznawanych na mocy federalnej ustawy o odszkodowaniach (*Bundesentschädigungsgesetz*) z 1956 r., a z drugiej strony porozumienie nie przesądza sprawy udzielania pomocy obywatelom polskim (czy byłym obywatelom polskim) - ofiarom zbrodni nazistowskich zamieszkałym za granicą.

⁷⁴ Zob. J. Kranz, *Rokowania wielostronne z Niemcami – od końca 1998 r. do 17 lipca 2000 r.* (w:) J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998-200 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004, s. 23.

10. Podsumowanie

Oceniając porozumienie z 16 października 1991 r. trudno oddzielić aspekty prawne od politycznych i historycznych. W tle pozostają odniesienia humanitarne i moralne, które odegrały istotną rolę w doprowadzeniu do finalizacji tego porozumienia. Samo zawarcie porozumienia zbiegło się z finalizacją procedur ratyfikacyjnych obu traktatów – „dużego” Traktatu i Traktatu o potwierdzeniu granicy - w Polsce i w Niemczech: w Polsce ustawy zezwalające na ratyfikowanie uchwalone zostały przez Sejm 18 października 1991 r. a w Niemczech dzień wcześniej przez Bundestag. Oba parlamenty przyjęły w związku z tym oświadczenia,⁷⁵ a w Polsce tydzień później odbyły się wybory parlamentarne. Bez wątplenia atmosfera przedwyborcza rzutowała na oceny, które znalazły się w wypowiedziach polskich polityków⁷⁶.

⁷⁵ Sprawa rezolucji miała szerszy kontekst po obu stronach. W rezolucji niemieckiego Bundestagu z 16 października 1991 r. nawiązano m.in. do „wypędzonych ze stron ojczystych”, niemniej w kontekście raczej ich potencjalnej pozytywnej roli w procesie porozumienia. Jeśli chodzi o kwestię odszkodowań, to niemiecki Bundestag „wyraził zadowolenie, że poprzez utworzenie Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie udzielona będzie pomoc ofiarom prześladowań nazistowskich jako końcowy gest humanitarny.”. Jak się wydaje sformułowanie powyższe miało przede wszystkim podkreślić, że przekazanie środków na rzecz Fundacji miałoby zamykać ostatecznie świadczenia RFN w tej dziedzinie (porozumienie takich stwierdzeń nie zawiera).

Ponieważ rezolucja wzywała rząd federalny do „formalnego przekazania” Polsce tej rezolucji, „wyrażającej ... oczekiwania” Bundestagu, aby uniknąć niejasności prawnych co do wagi tych oczekiwań, Minister Skubiszewski, przyjmując 15 listopada 1991 r. Ambasadora RFN z okazji przekazania tej rezolucji, złożył następujące pisemne oświadczenie: „W stosunkach stron wiążące są oba traktaty oraz zobowiązania zaciągnięte poprzez wymianę listów. Rezolucja parlamentarna jednego państwa nie jest wiążąca dla drugiego państwa. Rezolucja parlamentarna jest tekstem odrębnym wobec zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Rozumiem, że rezolucja Bundestagu jest - zgodnie z brzmieniem swych końcowych słów - wyrazem (Ausdruck) oczekiwań (Erwartungen) Bundestagu. W razie gdyby rząd niemiecki zajął oficjalne stanowisko wobec treści uchwał Sejmu i Senatu RP, Polska zastrzega sobie zajęcie stanowiska zarówno wobec treści rezolucji Bundestagu, jak i ewentualnej niemieckiej interpretacji treści uchwał Sejmu i Senatu RP.”. W archiwum autora.

⁷⁶ Szersza prezentacja głównych wątków dyskusji: J. Sułek, *Polski wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przezwyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 146/147; M. Tomala, *Zachodnia granica Polski po II wojnie światowej. Dokumenty i materiały*, Warszawa 2002, s.

Trzy kwestie podnoszone były szczególnie krytycznie w stosunku do porozumienia z 16 października 1991 r.:

- brak stosownej regulacji, dotyczącej odszkodowań, w „dużym” Traktacie (co w zasadzie dotyczyło nie tyle porozumienia, co tego Traktatu),
- treść „klauzuli zamykającej” - jej akapitu drugiego („Rząd RP nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim.”) oraz
- niedostatecznej wysokości samej sumy ryczałtowej, przekazanej przez rząd RFN.

Jeśli chodzi o kwestię pierwszą, to okoliczności, które spowodowały „wydzielenie” sprawy roszczeń odszkodowawczych związanych z II wojną światową w stosunku do negocjacji nad „dużym” Traktatem zostały wyżej objaśnione. Sumując można stwierdzić⁷⁷, że rozbieżności były w tej dziedzinie tak głębokie, a strona niemiecka tak kurczowo trzymała się swojego „stanowiska prawnego”, że połączenie tych spraw groziłoby załamaniem względnie zamrożeniem negocjacji w sprawie „dużego” Traktatu. Zarazem jednak otworzyły się pewne, nowe możliwości wynegocjowania konkretnych świadczeń dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich w formule „pragmatycznej”, co wymagało

245 i nast.; S. Sulowski, *Krytycznie o Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r.* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 319/320.

⁷⁷ Naświetla ten problem szerzej J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 554.

jednak dłuższych, odrębnych negocjacji⁷⁸. Z punktu widzenia interesów ofiar zbrodni nazistowskich forma aktu prawnego oraz jego relacje z innymi porozumieniami miały znaczenie drugorzędne: chodziło o uzyskanie konkretnych świadczeń finansowych bez dalszej zwłoki, która i tak trwała zbyt długo. Bez wątplenia to było podstawowe kryterium, które zadecydowało o takiej a nie innej strategii negocjacyjnej. Nie chodziło w tych negocjacjach o „mydlenie oczu” uzyskaniem jakiś świadczeń w bliżej nieokreślonej przyszłości, i sądzić się „o zasady”, lecz o udzielenie konkretnej pomocy finansowej gwałtownie zmniejszającej się ze względów biologicznych grupie ofiar zbrodni nazistowskich.

Druga kwestia - akapitu drugiego „klauzuli kończącej” – budziła dużo emocji. Była też przedmiotem zarzutów wysuwanych w latach 90.⁷⁹. W niniejszym artykule wskazano, jak trudne były negocjacje nad tą częścią porozumienia. Niemniej w końcowym efekcie postanowieniom ograniczającym zakres opieki dyplomatycznej ze strony rządu polskiego, towarzyszyło postanowienie o zasadniczym znaczeniu, iż porozumienie z 16 października 1991 r. nie ogranicza w niczym istniejących indywidualnych roszczeń odszkodowawczych. Są to roszczenia, które muszą być wpierw dochodzone indywidualnie⁸⁰. Krytyka „klauzuli kończącej” zamarła po wszczęciu drugiej tury negocjacji 1998-2000, podczas której przedsiębiorstwa niemieckie, pod groźbą postępowań przed sądami amerykańskimi, zgromadziły we współpracy z rządem niemieckim pokaźne sumy, przekazane fundacjom krajowym, w tym polskiej Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego. Jak już wspomniano, „klauzula kończąca” zawarta w

⁷⁸ Zob. Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego, wygłoszone 13 września 1991 r. podczas plenarnego posiedzenia Sejmu w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na ratyfikację Traktatu. W archiwum autora.

⁷⁹ Na przykład: pismo z 21 maja 1997 r. Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę do Marszałka Sejmu RP, J. Zycha. W archiwum autora.

⁸⁰ Zob. na przykład: odpowiedź z dnia 6 maja 1998 r. Ministra B. Geremka na interpelację posła M. Podsiadło. W archiwum autora.

porozumieniu z 16 października 1991 r. nie stała na przeszkodzie aktywności rządu polskiego podczas tych negocjacji, która miała poważne znaczenie dla finalnego ich rezultatu.

Wysokość sumy ryczałtowej, przekazanej przez rząd RFN na rzecz Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego ze zrozumiałych względów wzbudziła kontrowersje, zwłaszcza wobec prawie całkowitego wyłączenia ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce ze świadczeń odszkodowawczych w okresie powojennym. W tym świetle nawet sumy formułowane po stronie polskiej jako wyjściowe w toku negocjacji na szczeblu roboczym nie byłyby zapewne uznane jako wystarczające. Ostateczne ustalenie wysokości sumy ryczałtowej pozostaje „tajemnicą” ówczesnych szefów rządów – Kanclerza H. Kohla i Premiera J.K. Bieleckiego, choć nie bez racji stronie niemieckiej wytykano brak wykazania „stosownej wrażliwości” i zdominowania moralności przez pragmatyzm⁸¹. Niemniej porozumienie z 16 października 1991 r. i wypłacane na jego podstawie przez Fundację Pojednania Polsko-Niemieckiego świadczenia dla ofiar zbrodni nazistowskich miało ważną wymowę moralną i znaczenie praktyczne dla poszkodowanych⁸².

Na uwadze należy mieć również, że porozumienie z 16 października 1991 r. przyniosło dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce największą sumę ryczałtową, jaka w tym okresie została wynegocjowana ze strony państw „wschodnich”, których obywatele uprzednio byli wykluczeni ze możliwości otrzymywania odszkodowań od RFN. W analogicznej formule RFN przekazała⁸³ w 1993 r. fundacjom w Rosji, na Ukrainie i w Białorusi

⁸¹ S. Sulowski, *Krytycznie o Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r.* ..., s. 320.

⁸² Zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* ..., s. 376.

⁸³ Wszystkie dane według: *Bundesministerium der Finanzen. Entschädigung von NS-Unrecht. Regelungen zur Wiedergutmachung*, Berlin 2012.

łącznie 1 mld DM (0,51 mld euro) – po 400 mln DM dla fundacji w Moskwie i Kijowie i 200 mln DM w Mińsku), przy czym ok. 15 tys. poszkodowanych z Litwy, Łotwy i Estonii otrzymało świadczenia za pośrednictwem fundacji a Moskwie i Mińsku. Niemiecko-czeski Fundusz Przyszłości otrzymał 140 mln DM (71,58 mln euro) na podstawie niemiecko-czeskiego oświadczenia z 21 stycznia 1997 r., a poszkodowani z Albanii, Bośni, Bułgarii, Serbii, Chorwacji, Macedonii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier otrzymali łącznie w latach 1998-2000 80 mln DM (40,90 mln euro) z pośrednictwem głównie narodowych organizacji czerwonokrzyżskich.

Przełom polityczny lat 1989/1990 umożliwił, choć późno, wypłatę pewnych świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich w formule *ex gratia*. Do natury „pragmatycznego rozwiązania”, motywowanego względami humanitarnymi, należy również to, że nie jest ono ograniczone ani czasowo, ani barierami formalnymi. Rozwiązanie takie nie stanowiło realizacji konkretnych roszczeń odszkodowawczych, otworzyło natomiast drogę dla dalszych wpłat na rzecz Fundacji – zarówno w następstwie negocjacji 1998-2000, jak i różnego rodzaju wpłat indywidualnych⁸⁴.

⁸⁴ Zob. J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce ...*, s. 552 i nast.

5.6. J. Barcz, Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”

(w:) Państwo i Prawo 2018, nr 4 (strony 3-28).

1. Uwagi wstępne

Traktat „2+4”, który otworzył drogę do zjednoczenia Niemiec w 1990 r., powraca obecnie do debaty publicznej w związku z pomysłem partii rządzącej PiS, aby domagać się od Niemiec „reparacji” wojennych. Pojawiły się w tej debacie insynuacje, że podczas negocjacji nad tym Traktatem dyplomacja polska dopuściła się zaniedbań w sprawie odszkodowań. Przypomnijmy więc, że Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (zwany Traktatem „2+4”) został wynegocjowany w ramach konferencji, którą rozpoczął tzw. komunikat z Ottawy z 13 lutego 1990 r. Podpisany został 12 września 1990 r. (wszedł w życie 15 marca 1991 r.), a jego stronami było sześć państw: Francja, Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo, ZSRR oraz ówczesne dwa państwa niemieckie – NRD i RFN¹. Krąg państw uczestniczących w konferencji i stron Traktatu „2+4” miał swoje uzasadnienie w „prawach i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość”, wywodzących z wspólnych aktów mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej².

W odniesieniu do sprawy odszkodowań od Niemiec związanych z II wojną światową Traktat „2+4” miał istotne znaczenie, bowiem skupił

¹ Źródła odnośnych dokumentów oraz podstawowy literatura – zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994. Odwoływania w niniejszej pracy dotyczą zaktualizowanego tekstu tej książki, zamieszczonego w: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, Warszawa 2011.

² Szczegółowo na ten temat: K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 88 i nast.

cztery mocarstwa, które były stronami Umowy poczdamskiej. Formalnie miały one legitymację, aby do „reparacji” w formule poczdamskiej powrócić. Co prawda ZSRR rzekł się tych reparacji w 1953 r.³, ale trzy mocarstwa zachodnie w pakiecie umów z RFN z początku lat 50.⁴ przesunęły ostateczną decyzję w tej sprawie do „traktatu pokoju” względnie „uregulowania pokojowego”, zobowiązując zarazem RFN do zagwarantowania w jej prawie krajowym odszkodowań dla szeregu kategorii ofiar zbrodni nazistowskich. *Notabene* podobne zastrzeżenie dotyczyło ostatecznej decyzji co do granicy polsko-niemieckiej, co stało się w RFN podstawą do sformułowania tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*), stosownie do którego decyzja co do ostatecznego charakteru tej granicy miała zapaść dopiero w przyszłym „traktacie pokoju”.

Podczas Konferencji „2+4” skupiono się na sprawach o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego i globalnego, tj. doprowadzenia do wycofania wojsk radzieckich z terytorium ówczesnego NRD i włączenia zjednoczonych Niemiec do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ówczesny rząd Tadeusza Mazowieckiego i polska dyplomacja (Minister Krzysztof Skubiszewski) doprowadził do włączenia „sprawy granicy” do porządku obrad Konferencji i udziału polskiej delegacji w tych jej częściach, które tej kwestii dotyczyły. Następstwem było położenie kresu dotychczasowemu stanowisku RFN, związanemu z „zastrzeżeniem w sprawie traktatu pokoju”. Granica polsko-niemiecka jest normalną

³ A w ślad za ZSRR również Polska, która – według formuły poczdamskiej – pobierała reparacje z części przypadającej Związkowi Radzieckiemu. Ostatnio na ten temat: J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, Państw i Prawo 2017, nr 11, s. 18 i nast.

⁴ Zob. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag), BGBl. 1955 II, s. 301 i nast.; Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag), BGBl. 1954 II, 157 i nast. Abkommen vom 27.2.1953 über deutsche Auslandsschulden (Londoner Schuldenabkommen), BGBl. 1953 II, s. 331 i nast.

granicą w rozumieniu prawa międzynarodowego, nie kwestionowaną w zjednoczonych Niemczech.

Byli sprzymierzeni z okresu II wojny światowej odstąpili natomiast od sprawy „reparacji” od Niemiec (w formule poczdamskiej, reparacji w wąskim rozumieniu), co nie naruszało roszczeń indywidualnych z tytułu zbrodni nazistowskich. Problem odszkodowań od Niemiec nie występuje w samym tekście Traktatu „2+4”, był jednak ważnym kontekstem Konferencji „2+4” i znalazł odzwierciedlenie w towarzyszących Traktatowi porozumieniach, zwłaszcza w Porozumieniu z 27-28 września 1990 r., zawartym między RFN a trzema mocarstwami zachodnimi kilkanaście dni po podpisaniu Traktacie „2+4” oraz w Porozumieniu wykonawczym do Traktatu Zjednoczeniowego.

Zarazem podczas Konferencji „2+4” wyraźnie wskazano, że sprawy odszkodowań od Niemiec muszą być ustalone bilateralnie między RFN (zjednoczonymi Niemcami) a zainteresowanymi państwami. Wobec rozbieżności prawnych co do możliwości dochodzenia takich roszczeń, powrócono do tych kwestii po zjednoczeniu Niemiec w ramach „rozwiązań pragmatycznych”, nawiązujących do formuły zawartej w umowach RFN z kilkunastoma państwami z przełomu lat 50. i 60. Prekursorem było rozwiązanie uzgodnione z Polską w Porozumieniu z 16 października 1991 r., na mocy którego ustanowiona w Polsce Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie otrzymała 500 mln DM (255,64 mln euro) do rozdzielenia między poszkodowanych (byłych więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych).

W analogicznej formule RFN przekazała⁵ w 1993 r. fundacjom w Rosji, na Ukrainie i w Białorusi łącznie 1 mld DM (0,51 mld euro) – po 400 mln DM dla fundacji w Moskwie i Kijowie i 200 mln DM w

⁵ Wszystkie dane według: Bundesministerium der Finanzen. *Entschädigung von NS-Unrecht. Regelungen zur Wiedergutmachung*, Berlin 2012.

Mińsku), przy czym ok. 15 tyś. poszkodowanych z Litwy, Łotwy i Estonii otrzymało świadczenia za pośrednictwem fundacji a Moskwie i Mińsku. Niemiecko-czeski Fundusz Przyszłości otrzymał 140 mln DM (71,58 mln euro) na podstawie niemiecko-czeskiego oświadczenia z 21 stycznia 1997 r., a poszkodowani z Albanii, Bośni, Bułgarii, Serbii, Chorwacji, Macedonii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier otrzymali łącznie w latach 1998-2000 80 mln DM (40,90 mln euro) z pośrednictwem głównie narodowych organizacji czerwonokrzyskich.

Rząd RFN zawarł również porozumienie z *Conference on Jewish Material Claims Against Germany* (dalej: *Jewish Claims Conference*) 29 października 1992 r. (w nowym brzmieniu z 15 listopada 2012 r.), które zapewnia środki dla szczególnie poszkodowanych ofiar narodowości żydowskiej zamieszkałych w państwach Europy środkowej i Wschodniej.

W końcu wskazać należy na porozumienia z RFN i Austrią z 2000 r., w ramach których przedsiębiorstwa niemieckie i austriackie, zagrożone wszczęciem indywidualnych procesów przed sądami amerykańskimi, zebrały łącznie w RFN 10,1 mld DM (5,16 mld euro), z czego do polskiej Fundacji trafiło 1,812 mld DM (z Austrii do polskiej Fundacji 41 mln euro). Łącznie do Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego wpłynęło bez mała 6 mld PLN do rozdziału między ofiary zbrodni nazistowskich⁶.

2. Traktat pokoju czy „ostateczna regulacja w znaczeniu prawa międzynarodowego”

W pierwszym etapie Konferencji „2+4” nie było jasności w sprawie charakteru aktu, który miałyby ją kończyć⁷. Związek Radziecki wy-

⁶ Zob. J. Sułek, *Od odszkodowań do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991–2011 dla ofiar nazizmu w Polsce*, (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991 – 2011*. (red. W. M. Góralski), Warszawa 2011, s. 552 i nast.

⁷ Aspekty polityczne tego problemu naświetla J. Sułek – *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. Problemy*

stępował z koncepcją zawarcia kompleksowego traktatu pokojowego względnie „uregulowania pokojowego”⁸. RFN zdecydowanie przeciwstawiało się takiej koncepcji. Zjednoczone Królestwo pod pewnymi warunkami skłaniało się do formy traktatu pokoju. Zastanawiano się też nad deklaracją natury politycznej⁹. Przeważała ostatecznie (spotkanie Konferencji na szczęblu ministrów spraw zagranicznych 5 maja 1990 r. w Berlinie) koncepcja prezentowana od początku przez Francję, aby Konferencja zakończyła się przyjęciem aktu w znaczeniu prawa międzynarodowego - *acte juridique international*¹⁰ - przy czym na ostateczny kształt formuły miało bez wątpienia wpływ stanowisko USA. Przedstawiciele USA wskazywali, iż nie należy trwać przy terminach „traktatu pokoju” czy „uregulowania pokojowego” (*peace settlement*), ponieważ cofa to całą dyskusję o czterdzieści lat, natomiast doprowadzić należy do „ostatecznej regulacji” (*final settlement*).

ZSRR po dyskusji również przystał na taką koncepcję¹¹. Podejmował jeszcze próby powrotu do koncepcji traktatu pokoju na dalszych etapach Konferencji, lecz bez powodzenia¹². Termin „ostatecznego uregulowania w rozumieniu prawa między-

polityczne i prawne (w:) *Problemy reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2004, Tom I, s. 337 i nast. Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 92 i nast.

⁸ Zob. źródła powoływane w Dok. 59 i 66. *Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier Prozess* (hrsg von H. Möller, I.D. Pautsch, G. Schöllgen, H. Wentker, A. Wirsching), Göttingen 2015 (dalej: *Die Einheit ...*).

⁹ *Die Einheit ...*, Dok. 59, s. 303).

¹⁰ Na temat dyskusji podczas tej rundy rozmów: *Die Einheit ...*, dokument ZD 973.

¹¹ Gespräch des DDR-Botschafters in Moskau, König, mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Bondarenko, in Moskau, 10. April 1990, *Die Einheit ...*, dok. nr 82, s. 418.

¹² Zob. na temat ewolucji stanowiska ZSRR: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce...*, s. 346 i nast.

narodowego” został zaakceptowany przez wszystkich ministrów¹³, a ustalony podczas Konferencji akt prawny nosi nazwę „Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec” (zwany jest potocznie Traktatu „2+4”).

Ustalenie formy aktu prawnego, który kończyłby Konferencję było niezmiernie istotne. Ograniczenie się do umowy międzynarodowej, zawieranej jedynie przez cztery mocarstwa i dwa państwa niemieckie oznaczało zarazem ograniczenie jej przedmiotu. Podczas wspomnianego spotkania ministrów spraw zagranicznych 5 maja 1990 r. w Berlinie sprecyzowano, że Konferencja zajmie się czterema sprawami: granicami Niemiec, statusem polityczno-militarnym zjednoczonych Niemiec, statusem Berlina i zniesieniem praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość¹⁴.

Możliwość finalizacji Konferencji „2+4” aktem prawnych o charakterze traktatu pokoju wywoływała w RFN szczególną konsternację. Jak już wspomniano, stanowisko oficjalne RFN przez kilkadziesiąt lat zasadzało się na tzw. zastrzeżeniu związanym z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*), stosownie do którego granice Niemiec w rozumieniu prawa międzynarodowego mogłyby być ostatecznie uregulowane dopiero w hipotetycznym traktacie pokoju zawartym w Niemcami jako całością. Zarazem trzy mocarstwa zachodnie (wspólnie z RFN) odłożyły w pakiecie tzw. traktatów paryskich z początku lat 50. zamknięcie sprawy reparacji również do owego przyszłego traktatu pokoju lub uregulowania pokojowego.

Rozpoczęcie Konferencji „2+4” konfrontowało RFN z koniecznością wyjścia z „pułapki traktatu pokoju”, którą sama przez

¹³ Fragmenty wystąpień ministrów spraw zagranicznych podczas spotkania 5 maja 1990 r. Zob. M. Ludwig: *Polen und die deutsche Frage. Mit einer Dokumentation*. Bonn 1990, s. 240 i nast. Całe teksty wystąpień: *Eropa Archiv* 1990, nr 19, s. D 491 i nast.

¹⁴ Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 90 i nast.

lata budowała¹⁵. Z jednej strony Polska, wspomagana przez wszystkie cztery mocarstwa, domagała się „zdjęcia” przez RFN wszelkich zastrzeżeń podważających statusu granicy polsko-niemieckiej jako normalnej granicy w świetle prawa międzynarodowego: wymagało przede wszystkim jednoznacznego stanowiska RFN, że *Friedensvertragvorbehalt* stracił jakiegokolwiek znaczenie. Zarazem jednak podjęcie w ramach Konferencji „2+4” prac nad traktatem pokoju lub uregulowaniem pokojowym mogłoby spowodować powrót przez trzy mocarstwa zachodnie do sprawy reparacji i rozszerzenia kręgu podmiotów, z którymi należałoby prowadzić negocjacje (86 państw znajdowało się podczas II wojny światowej w stanie wojny z III Rzeszą Niemiecką).

Zasadnicze znaczenie dla zrozumienia stanowiska RFN w obu tych sprawach mają dokumenty „wyjściowe”, opracowane w ramach MSZ RFN na początku 1990 r. Stanowisko określone w tych dokumentach konsekwentnie, choć w różnej interpretacji politycznej w zależności od sytuacji negocjacyjnej, było reprezentowane przez Kanclerza H. Kohla i Ministra Spraw Zagranicznych H.D. Genschera¹⁶.

Zajmijmy się wpierw problemem pierwszym, tj. stanowiskiem RFN wobec formy aktu prawnego, który kończyłby Konferencję „2+4”. RFN jednoznacznie, od początku Konferencji, odrzucał możliwość jej finalizacji aktem o charakterze traktatu pokoju względnie uregulowania pokojowego. Odstąpienie od *Friedensvertragvorbehalt* wymagało szczególnej ekwilibrystyki, co zresztą znajdowało wyraz w

¹⁵ Zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce...*, s. 342 i nast.

¹⁶ Przede wszystkim trzeba wskazać na: Vorlage des Leiters des Planungsstabs, Citron, für Bundesminister Genscher, 23. Februar 1990. Betr. Deutschlandpolitik; hier: Kein Bedarf für einen Friedensvertrag. Kurzfassung (dalej cytowany jako: MSZ RFN Kein Bedarf für einen Friedensvertrag. Kurzfassung). Dok. 59. Die Einheit ..., s. 301 i nast. Pełna treść dokumentu zawarta jest w udostępnionych w formie elektronicznej dokumentach w dodatku do tomu *Die Einheit ...*. Zusatzdokumente. Dok. 59-ZD A.
<http://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/zusatzdokumente-zur-edition-die-einheit/>

meandrach stanowiska Kanclerza H. Kohla w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej¹⁷.

Motywy takiego podejścia RFN były jednoznaczne:¹⁸ nie tylko obawiano się możliwości powrotu do sprawy reparacji, lecz również – jak wspomniano wyżej – znaczącego rozszerzenia grupy państw biorących udział w negocjacjach. To z kolei oznaczałoby przeciągnięcie negocjacji w trudnym do przewidzenia wymiarze. Natomiast proces zjednoczenia Niemiec postępował lawinowo (przypomnijmy, że komunikat ottawski został ogłoszony 13 lutego 1990 r., Traktat „2+4” podpisano nieco ponad sześć miesięcy później, 12 września 1990 r., a zjednoczenie Niemiec nastąpiło 3 października 1990 r.). Celem natomiast RFN od początku Konferencji było odzyskanie przez zjednoczone Niemcy pełni suwerenności od dnia zjednoczenia, co oznaczało, że akt prawny kończący Konferencję musiałby zawierać rezygnację przez cztery mocarstwa w ich „praw i odpowiedzialności za Berlin i Niemcy jako całość”¹⁹.

Stanowisko Polski w sprawie formy aktu, który miałby kończyć Konferencję, było ostrożnie²⁰. Problem ten pojawił się siłą rzeczy w

¹⁷ Zob. J. Sułek, *Polski wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przewyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego* (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góralski), s. 112 i nast.

¹⁸ Zob. Dok. 59. *Die Einheit ...*, tamże. Również: Dok. 66, *Die Einheit ...*, s. 329 i nast. Vermerk von Referat 210, 5. März 1990. Betr: Kabinetausschuß deutsche Einheit; hier: *Zwischenbericht des Auswärtigen Amts über die außen- und sicherheitspolitischen Zusammenhänge bei der Herstellung der deutschen Einheit*.

¹⁹ Zob. Dok. 59. *Die Einheit ...*, s. 301/302 i Dok. 66. *Die Einheit ...*, s. 334.

²⁰ Notatka ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego ze spotkania z ambasadorem RFN Günterem Knackstedtem w dniu 18 grudnia 1989 r., Warszawa, dnia 8 stycznia 1990 r. *Konferencja dwa plus cztery. Sprawy polskie*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016, dok. nr 15, s. 98/99.

pewnym zakresie już podczas rozmów w Ottawie. W rozmowach prowadzonych 12 lutego 1990 r. w Ottawie z Sekretarzem Stanu USA, Jamesem A. Bakerem III Jr.²¹ oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych ZSRR, E. Szewardnadze²², Minister Skubiszewski zwracał uwagę na to, że „50 lat po wojnie niewiele zostało już do uregulowania” w ramach traktatu pokoju, lecz Polska gotowa jest poprzeć taką koncepcję, jeżeli przyczyniłaby się do umocnienia stabilizacji politycznej. W szyfrogramie nadanym z Ottawy Minister Skubiszewski podsumował swoje zabiegi o zapewnienie Polsce możliwości udziału w przyszłych obradach Konferencji „2+4” – dodanie do zwięzłego komunikatu sformułowania „łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiadujących” (do „aspektów zewnętrznych” zjednoczenia Niemiec). Natomiast co do ewentualnie formy zakończenia Konferencji odnotowywał ogólnie: „Sprawa traktatu pokojowego z Niemcami nie była na konferencji omawiana. Wskazywałem na naszą gotowość udziału w rozmowach na ten temat.”²³.

W tym czasie (12 lutego 1990 r.) w Londynie przebywał z wizytą Premier T. Mazowiecki. Poinformowany przez Ministra Skubiszewskiego o komunikacie ottawskim, podczas rozmów z Premier M. Thatcher zgłosił postulat udziału Polski w tych częściach Konferencji „2+4”, które będą dotyczyć „kwestii bezpieczeństwa” Polski, zwłaszcza położenia kresu wątpliwościom niemieckim co do statusu granicy polsko-niemieckiej. Wskazał przy tym na potrzebę

²¹ Notatka ze spotkania min. K. Skubiszewskiego z Sekretarzem Stanu St. Zj. J. Bakerem w dniu 12 lutego 1990 r. w Ottawie, *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne* (red. Wł. Borodziej), Warszawa 2006. Dok. nr 33, s. 199.

²² Notatka z pierwszego spotkania Ministra K. Skubiszewskiego z Minister SZ ZSRR E. Szewardnadze w dniu 12 lutego 1990 r. w Ottawie, *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 34, s. 200.

²³ Szyfrogram Ministra K. Skubiszewskiego do Premiera T. Mazowieckiego (dop. który przebywał z wizytą w Londynie) z Ottawy, nadany 13 lutego 1990 r., *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 35, s. 204.

traktatowego potwierdzenia istniejącej granicy polsko-niemieckiej²⁴. W tym kontekście rozważano również formułę traktatu pokoju. Premier M. Thatcher poparła taką koncepcję, niemniej jedynie w odniesieniu do potwierdzenia granicy między Polską a zjednoczonymi Niemcami. Natomiast równie jednoznacznie zdystansowała się co do objęcia taką formułą sprawy odszkodowań od Niemiec²⁵.

Premier M. Thatcher zdecydowanie wspierała polskie postulaty w sprawie granicy, niemniej jej stanowisko co do formuły zakończenia Konferencji „2+4” traktatem pokoju uległo ewolucji²⁶. Jeszcze tego samego dnia rozmawiała z Ministrem H.D. Genscherem (który wracając z Ottawy, zatrzymał się w Londynie). W rozmowie tej M. Thatcher zdecydowanie wspierała polskie postulaty w sprawie potwierdzenia granicy, wskazywała też, że muszą się one znaleźć w układzie międzynarodowym. Natomiast H.D. Genscher podkreślił, że nie może to być traktat pokoju, którego stronami byłyby wszystkie państwa walczące z Niemcami podczas II wojny światowej. Popierał go Minister Spraw Zagranicznych Zjednoczonego Królestwa, D. Hurd. Po dodatkowych wyjaśnieniach również Thatcher zgodziła się z tym, że traktatu pokoju nie jest potrzebny, niemniej traktat międzynarodowy jest niezbędny²⁷.

²⁴ Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 96.

²⁵ Roboczy zapis rozmowy Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego z Premierem Wlk. Brytanii i Płn. Irlandii panią Margaret Thatcher (Londyn, 12 lutego 1990 r.), *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 32, s. 196.

²⁶ Zob. na przykład wypowiedź Premier M. Thatcher dla *Corriere della Sera* z 21 lutego 1990 r. – „Znajdujemy się w fazie konsultacji z Polską, która słusznie obstaje przy tym, aby powstał jednoznaczny traktat, jednoznaczny traktat pokoju, gwarantujący jej granice. (...) Z prawnego punktu widzenia powinien to być traktat pokoju, i my chcemy, aby był to traktat pokoju, zarejestrowany w NZ.”. (Cytat przywołany w *Die Einheit ...*, s. 302, przypis 5).

²⁷ *Die Einheit ...*, dokument: ZD 051 (Fernschreiben z 14.02.1990). Tak też: H.D. Genscher, *Erinnerungen ...*, s. 731.

Stanowisko Polski od początku trwania Konferencji „2+4” koncentrowało się na położeniu kresu wątpliwości niemieckim co do statusu granicy polsko-niemieckiej. Zdecydowanie stano na stanowisku, że musi to być regulacja traktatowa, która zlikwiduje wysuwane przez RFN w okresie powojennym „zastrzeżenie związane z traktatem pokoju”. Natomiast czy regulacja taka będzie zawarta w „traktacie pokoju”, innym „uregulowaniu pokojowym”, czy w traktacie wielostronnym kończącym Konferencję, czy w końcu w traktacie bilateralnym polsko-niemieckim, pozostawało sprawą wtórną. W listach wystosowanych 20 lutego 1990 r. do przywódców Francji, Zjednoczonego Królestwa, USA i ZSRR, Premier T. Mazowiecki proponował zawarcie w tej sprawie traktatu między Polską a RFN i NRD, który wiązałby zjednoczone Niemcy²⁸ i który kładłby kres niemieckiej koncepcji *Friedensvertragvorbehalt*²⁹. Koncepcja ta została potwierdzona następnie w listach (notach podpisanych) skierowanych przez Ministra K. Skubiszewskiego do sześciu ministrów spraw zagranicznych państw sąsiadujących z obu państwami niemieckimi³⁰ i zaowocowała przedłożeniem przez Polskę projektu takiego traktatu³¹. Przyczyniło się to również do włączenia Polski do tych części Konferencji „2+4”, podczas których omawiana była kwestia granic zjednoczonych Niemiec. W końcowym efekcie problemy związane ze statusem granicy polsko-niemieckiej zostały zakończone na dwóch wzajemnie się zazębiających płaszczyznach: w Traktacie „2+4” oraz powiązanych z nim oświadczeniach

²⁸ Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 69 i nast.

²⁹ Zob. na przykład treść listów (not podpisanych) skierowanych przez Ministra K. Skubiszewskiego do sześciu ministrów spraw zagranicznych państw sąsiadujących z obu państwami niemieckimi („Traktat ten miałby rangę i skutek regulacji pokojowej (peace settlement) lub traktatu pokojowego zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie niemieckim i polskim.” *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 38, s. 210.

³⁰ Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 75.

³¹ Tamże, s. 81 i nast.

uzgodnionych podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych w Paryżu 17 lipca 1990 r. stwierdzono, że „zastrzeżenie związane z traktatem pokoju” nie istnieje (czyli granica polsko-niemiecka jest normalną granicą w świetle prawa międzynarodowego); następnie Polska i zjednoczone Niemcy potwierdziły tę granicę w Traktacie podpisanym 14 listopada 1990 r.³².

Natomiast ze strony Polskiej nie wiązano tej sprawy z ewentualnym podnoszeniem kwestii odszkodowań wojennych od Niemiec. Wpływ na takie podejście miało to, że od rozmów Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem H. Kohlem w Warszawie w listopadzie 1989 r. koncentrowano się na „pragmatycznym rozwiązaniu” kwestii odszkodowań. Zarazem jednak od początku Konferencji „2+4”, abstrahując od negatywnego nastawienia RFN, jednoznaczne było stanowisko trzech mocarstw zachodnich, które nie zamierzały włączać „sprawy reparacji” do rozmów podczas Konferencji. Stanowisko ZSRR nie było jasne, choć raczej zmierzało do wykorzystania koncepcji traktatu pokoju (i odszkodowań) do przeciągnięcia procesu negocjacji i zjednoczenia Niemiec. W efekcie (o czym dalej) „przesunięto” kwestię odszkodowań do bilateralnych ustaleń między (już) zjednoczonymi Niemcami a poszczególnymi państwami w formule „pragmatycznej”, a więc takiej, którą po stronie polskiej obrano już w listopadzie 1989 r.

3. Stanowisko członków Konferencji „2+4” wobec odszkodowań od Niemiec

Konferencja „2+4” zajmowała się „zewnętrznymi aspektami” zjednoczenia Niemiec, a do takich aspektów bez wątpienia należała kwestia odszkodowań od Niemiec. Cztery mocarstwa sojusznicze z okresu II wojny światowej, będące członkami Konferencji „2+4”, były jednocześnie stronami Układu Poczdamskiego. Miały więc formalną legitymację do „powrócenia” do tej kwestii, przynajmniej jeśli chodzi

³² Szczegółowa analiza tych problemów: tamże, s. 145 i nast.

w roszczenia międzypaństwowe, uregulowane w dziale tego Układu dotyczącym „odszkodowań niemieckich” (reparacje w wąskim rozumieniu). Można rozważać, czy zakres tej legitymacji nie był zróżnicowany: ZSRR przecież zrzekł się przypadających na nią „reparacji”, natomiast trzy mocarstwa zachodnie w Umowie przejściowej oraz Układzie londyńskim jedynie odkładały uregulowanie tej kwestii do czasu zawarcia traktatu pokoju lub „uregulowania pokojowego”. Pozostawał też problem roszczeń odszkodowawczych innych państw oraz roszczeń indywidualnych³³.

Jeśli chodzi o możliwości Polski co do poruszenia sprawy „reparacji”, to Polska nie była członkiem Konferencji „2+4”, nie stała się też stroną Traktatu „2+4”. Miała jednak status szczególny: została zaproszona do wzięcia udziału w tych częściach Konferencji, które dotyczyły sprawy granic, brała udział w stosowych częściach negocjacji (i składała oświadczenia), jest wymieniona w tym kontekście w Traktacie „2+4”, była też jedynym państwem, któremu Traktat ten został oficjalnie notyfikowany a w odpowiedzi na notyfikację Polska sprecyzowała swoje stanowisko w sprawie granicy polsko-niemieckiej³⁴.

Inaczej przedstawia się sprawa w odniesieniu do kwestii odszkodowań. Polska nie była stroną Umowy Poczdamskiej, a roszczenia reparacyjne zaspakajała z części należnej ZSRR (i wraz z nim zrzekła się tych roszczeń w 1953 r.). Nie miała też szczególnego statusu, nawiązującego do „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość”, które legitymizowały by ją do członkostwa w Konferencji „2+4”. Stąd też nie miała formalnej możliwości zgłaszania roszczeń reparacyjnych (w wąskim rozumieniu

³³ Zob. J. Kranz, *Praca przymusowa w III Rzeszy. Fakty i refleksje po 50 latach*, Departament Studiów i Planowania MSZ. Opinie 1998, nr 12, s. 24/25.

³⁴ Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 174 i nast.

formuły poczdamskiej). Mogła oczywiście podejmować różnego rodzaju działania dyplomatyczne w tej sprawie, zwłaszcza jeśli chodzi o roszczenia indywidualne ofiar zbrodni nazistowskich, co też miało miejsce: trzymano się konsekwentnie obranej, realistycznej drogi uzgodnienia z RFN „pragmatycznego rozwiązania”. Był to wybór słuszny, bowiem ten właśnie sposób stał się zasadniczą formułą wypłaty świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich od zjednoczonych Niemiec.

Jak już wspomniano, kwestia odszkodowań pojawiła się w bezpośrednim związku z dyskusją nad formą zakończenia Konferencji „2+4” oraz nad jej zakresem przedmiotowym. Już w pierwszych tygodniach Konferencji jej członkowie (cztery mocarstwa i dwa państwa niemieckie) uzgodnili zawężenie przedmiotu Konferencji do zasadniczych spraw politycznych (status polityczny zjednoczonych Niemiec i ostateczny charakter ich granic) oraz uzgodnili zakończenie Konferencji „ostateczną regulacją w rozumieniu prawa międzynarodowego” (a nie traktatem pokoju względem „uregulowaniem pokojowym”). Oznaczało to zarazem, że członkowie Konferencji nie zamierzają nawiązywać w finalizującym ją Traktacie do sprawy odszkodowań od Niemiec³⁵.

Niemniej należy prześledzić tok argumentacji państw – członków Konferencji „2+4” w tej sprawie, bowiem – jak wspomniano - sprawa odszkodowań stała się ważnym elementem kontekstu Traktatu „2+4”. Wpierw należy przyjrzeć się stanowisku RFN, która nie była zainteresowana włączeniem tej problematyki do zakresu Konferencji: z jednej strony - obawiała się znaczących obciążeń finansowych, z drugiej zaś strony - przedłużenia przebiegu negocjacji, co z kolei mogło spowolnić proces jednoczenia się Niemiec.

³⁵ Zob. Handschriftlicher Vermerk des Referatsleiters 210, Lambach, 9. Mai 1990. Btr. Legal working group ob the Western Four, Sitzung am 8.5.90 in London (“Ergebnisse: Wir haben den TOP Reparationen eliminiert.”), *Einheit ...*, dok. nr 96, s. 474.

Jak więc wskazano wyżej, sprawa formy zakończenia Konferencji „2+4” (traktat pokoju względnie uregulowanie pokojowe) wiązana było w stanowisku RFN z potencjalną groźbą powrotu sprawy odszkodowań. Charakterystyczne jest przy tym to, że w stanowisku RFN posługiwano się nie przypadkowo pojęciem „reparacji”³⁶ a nie „odszkodowań”, bowiem konsekwentnie obejmowano pojęciem „reparacji” nie tylko roszczenia publiczno-prawne (państwo-państwo, reparację w wąskim rozumieniu), lecz również roszczenia indywidualne.

Zwraca przede wszystkim uwagę, że w stanowisku RFN liczono się u progu Konferencji „2+4” z tym, że sprawa odszkodowań z tytułu zbrodni nazistowskich w kontekście zjednoczenia Niemiec wystąpi, w związku z czym dążono do maksymalnego ograniczenia „istniejącego ryzyka”³⁷ (przede wszystkim poprzez odrzucenie formuły traktatu pokoju lub uregulowania pokojowego). Podkreślano przy tym, że „pozostaje to problemem trudnym z prawnego i politycznego punktu widzenia”³⁸. Diagnozując możliwość wystąpienia podczas Konferencji „2+4” „problemu reparacji”, wskazywano przede wszystkim na „jednoznaczne sygnały” ze strony Polski, Jugosławii i ZSRR³⁹. Głównym punktem stanowiska RFN było stwierdzenie, że „Z naszego punktu widzenia sprawa reparacji została rozwiązana w następstwie ich zaspokojenia, kompensacji względnie w wyniku zrzeczenia (Polska i ZSRR)”⁴⁰. Stanowisko RFN zostało szczegółowo uzasadnione w szeregu dokumentów sporządzonych w MSZ RFN od marca do maja 1990 r.⁴¹. Stanowisko to było kontynuacją znanego nastawienia RFN

³⁶ Zob. Dok. 59. *Die Einheit* ..., s. 302 i Dok. 66. *Die Einheit* ..., s. 333.

³⁷ Dok. 59. *Die Einheit* ..., s. 302.

³⁸ Dok. 66. *Die Einheit* ..., s. 333.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Całość argumentacji została ujęta w obszernej notatce: Dok. 99. *Ortez des Referatsleiters* 012, 15 Mai 1990. *Die Einheit* ..., s. 489 i nast.

do problemu odszkodowań za zbrodnie nazistowskie, rozwijanego w okresie powojennym⁴².

U progu Konferencji „2+4” forma jej sfinalizowania i zakresu przedmiotowego (oraz granicy polsko-niemieckiej) była przedmiotem rozmowy Kanclerza H. Kohla z Prezydentem G.H.W. Bushem 24 lutego 1990 r.⁴³. Efektem tej rozmowy, podczas której H. Kohl podnosił obawy, że Polska może wysuwać sprawy reparacji związanych z II wojną światową i tym samym blokować przebieg konferencji⁴⁴, a koncepcja finalizacji jej wyników traktatem pokoju (co proponował wówczas ZSRR) mogłoby sprawić, że aspiracje do udziału Konferencji mogłoby zgłosić duża grupa państw, było uzgodnienie, że Konferencja nie zakończy się traktatem pokoju⁴⁵ oraz potwierdzenie (na wniosek Busha) ograniczenia mandatu konferencji⁴⁶. W kontekście sprawy odszkodowań, odpowiadając na obawy Kohla, Bush wskazał, że sprawa powinna być przedmiotem bilateralnych konsultacji polsko-niemieckich oraz że „im więcej Kohl robi dla Polski, tym lepiej”⁴⁷.

Mimo powyższych ustaleń Kanclerz H. Kohl powracał do sprawy „reparacji”, wiążąc ją niefortunnie z kwestią granicy polsko-

⁴² Zob. Fundamenta, siedmiotomowa publikacja: *Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland*, München (wydawana na przełomie lat 70. i 80.).

⁴³ Rozmowa ta jest szczegółowo zrelacjonowana w: P. Zelikow, C. Rice, *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas*, Berlin 1997.

⁴⁴ Tamże, s. 299.

⁴⁵ Tamże s. 301.

⁴⁶ Tamże, s. 317/318.

⁴⁷ Tamże, s. 299.

niemieckiej i statusu mniejszości niemieckiej w Polsce⁴⁸. W tym duchu wystąpił 8 marca 1990 r. w Bundestagu, w debacie nad projektem rezolucji w sprawie granicy polsko-niemieckiej, przywołując w tym kontekście znaną „pozycję prawną” RFN w sprawie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej⁴⁹. Postanowienia idące w tym kierunku zawierała również rezolucja Bundestagu⁵⁰.

Wypowiedzi Kanclerza H. Kohla wywołały konsternację po stronie polskiej, bowiem obie kwestie nie wzbudzały w zasadzie kontrowersji⁵¹: nie dystansowano się wobec zobowiązań dotyczących mniejszości niemieckiej zawartych w punktach 45-50 Wspólnego Oświadczenia oraz – pomimo krytycznej oceny politycznej zrzeczenia się odszkodowań (w formule poczdamskiej) w 1953 r. – Minister K. Skubiszewskie kilkakrotnie uprzednio mówił o niewzruszalności tej decyzji⁵². Wypowiedzi Kanclerza H. Kohla nie miały jednak

⁴⁸ Kanclerz H. Kohl wyraźnie zirytowany był wspólną wizytą 9 marca 1990 r. w Paryżu Prezydenta W. Jaruzelskiego, Premiera T. Mazowieckiego i Ministra K. Skubiszewskiego. W telefonicznej rozmowie z Prezydentem F. Mitterrandem Kohl podkreślał, że od Warszawy oczekuje potwierdzenia gwarancji dla mniejszości niemieckiej w Polsce oraz: „Außerdem habe Polen 1953 gegenüber Deutschland auf Reparationen verzichtet. Auch dies müsse bekräftigt werden, ehe die Oder-Neiße-Grenze formaljuristisch abschließend behandelt werde.“ *Helmut Kohl: „Ich wollte Deutschlands Einheit“*. Dargestellt von K. Diekmann und R.G. Reuth, Berlin 1996, s. 313. Szerszy kontekst polityczny, zwłaszcza percepcja w Polsce: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce...*, s. 342 i nast.

⁴⁹ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990, nr 34, s. 267. Zob. M. Ludwig, *Polen und die deutsche Frage. Mit einer Dokumentation*, Bonn 1990.

⁵⁰ Tamże, s. 268. Dobrą ilustracją argumentacji Kanclerza H. Kohla jest również przebieg spotkania w Bonn z grupą dziennikarzy 12 marca 1990 r. Zob. Informacja korespondenta Trybuny D. Lulińskiego ze spotkania kanclerza Kohla z grupą dziennikarzy w Bonn w dniu 12 marca 1990 r., *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 41, s. 228.

⁵¹ Szerzy komentarz na ten temat: *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 77 i nast.

⁵² Zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy (w:) Przełom i wyzwanie ...*, s. 490 i nast.

istotniejszego wpływu na stanowisko polskie w negocjacjach w omawianych dwóch podstawowych sprawach. Można raczej stwierdzić, że utwierdziły zasadność dążenia do położenia kresu niemieckiej „pozycji prawnej” w sprawie granicy oraz konsekwencję w realizacji „pragmatycznego rozwiązania” świadczeń finansowych dla ofiar zbrodni nazistowskich, tym bardziej że paralelnie do decyzji czterech mocarstw w sprawie wyłączenia kwestii „reparacji” z przedmiotu Konferencji „2+4” coraz wyraźniej wskazywano na jej rozwiązanie w ramach bilateralnych relacji z Niemcami w formule „pragmatycznej”. Trudno również oprzeć się wrażeniu, że wypowiedzi Kanclerza H. Kohla na temat „reparacji” były adresowane nie tyle do Polski, co do trzech mocarstw zachodnich i do ZSRR. W przeciwieństwie bowiem do Polski, cztery mocarstwa (a zwłaszcza trzy mocarstwa zachodnie) miały legitymację, aby do sprawy „reparacji w formule poczdamskiej” powrócić podczas Konferencji „2+4”.

Jak już wspomniano, stanowisko Francji i (po przejściu pewnej ewolucji) Zjednoczonego Królestwa zarówno w sprawie formy zakończenia Konferencji „2+4” („regulacja końcowa w rozumieniu prawa międzynarodowego” a nie traktat pokoju) oraz wyłączenia z jej przedmiotu kwestii „reparacji” była jednoznaczna. Zasadnicze znaczenie miało stanowisko Stanów Zjednoczonych, które nie widziały potrzeby zawierania traktatu pokoju, zadanie Konferencji „2+4” widziały w określeniu zasadniczego statusu politycznego zjednoczonych Niemiec, natomiast w innych sprawach (w tym odszkodowań) jednoznacznie odsyłały do bilateralnych uzgodnień danego państwa ze zjednoczonymi Niemcami⁵³. Było to potwierdzeniem, że poszukiwanie rozwiązania kwestii świadczeń dla

⁵³ Oficjalne stanowisko w tej sprawie Stanów Zjednoczonych: Notatka ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego z rozmowy z ambasadorem Stanów Zjednoczonych Ameryki w Polsce Johnem Davisem odbytej 12 marca 1990 roku, Warszawa, dnia 14 marca 1990 r. *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie ...*, dok. nr 26, s. 156. Zob. również: punkty 3 i 5 Notatki informacyjnej o przebiegu wizyty w Polsce Sekretarza Stanu Stanów Zjednoczonych Ameryki J. Bakera, Warszawa, 16 maja 1990 r. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 51, s. 266.

ofiar zbrodni nazistowskich w „pragmatycznym rozwiązaniu” bilateralnym z Niemcami było zasadne.

Istotna była również ewolucja stanowiska ZSRR, który – jak wskazano wyżej – odstąpił od koncepcji zakończenia Konferencja „2+4” „traktatem pokoju” lub „uregulowaniem pokojowym”. Niemniej w RFN obawiano się, że ZSRR wykorzysta wysuwanie roszczeń odszkodowawczych w celu przeciągania negocjacji w ramach Konferencji i tym samym opóźniania procesu zjednoczenia Niemiec. Obawiano się również wysuwania roszczeń związanych z odszkodowaniami dla byłych robotników przymusowych⁵⁴.

ZSRR nie postulował jednak, podobnie jak mocarstwa zachodnie, wprowadzenia sprawy „reparacji” do porządku obrad Konferencja „2+4”, natomiast zaczął podnosić kwestię odszkodowań dla więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych

Można zakładać, że na stanowisko ZSRR w tej sprawie miały wpływ dwa zasadnicze czynniki:

- paralelnie do negocjacji w ramach Konferencja „2+4”, w ramach której zapadła zasadnicza decyzja w sprawie wycofania wojsk radzieckich z ówczesnego terytorium NRD (zob. art. 4 ust. 1 Traktatu „2+4”), między ZSRR i RFN negocjowano warunki, zwłaszcza finansowe, tego wycofania⁵⁵. Pokryte przez zjednoczone Niemcy koszty tej operacji były znaczące, a w żargonie dyplomatycznym określano je jako „reparacje zastępcze”⁵⁶;

⁵⁴ Zob. Drahtbericht des Botschafters Blech, Moskau, 13. März 1990. Dok. 71. *Die Einheit ...*, s. 361.

⁵⁵ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über einige überleitende Maßnahmen vom 9. Oktober 1990, BGBl. 1990 Teil II, s. 1655 i nast.

⁵⁶ *Die Einheit ...*, dok. nr 71, s. 361.

- ZSRR, odstępując od podnoszenia sprawy „reparacji w formule poczdamskiej” podczas Konferencji „2+4”, również obrała drogę bilateralnego poszukiwania z Niemcami rozwiązania odszkodowań dla więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych w formule „pragmatycznej”.

Zważmy, że w układzie bilateralnym – o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy – podpisanym między ZSRR a zjednoczonymi Niemcami 9 listopada 1990 r.⁵⁷ nie ma bezpośredniego nawiązania do odszkodowań z tytułu zbrodni nazistowskich, a w przemówieniu wiceministra spraw zagranicznych ZSRR, J. Kwicińskiego, wygłoszonym przed Radą Najwyższą ZSRR w dniu 4 marca 1991 r. w związku z finalizacją procedury ratyfikacyjnej Traktatem „2+4”, wskazano, że ZSRR obrał „rozwiązanie pragmatyczne” w celu uzyskania od RFN pomocy dla ofiar zbrodni nazistowskich⁵⁸. Wstępne rozmowy w tej sprawie między J. Kwicińskim D. Kastrupem odbyły się 26 lutego 1991 r. Uzgodniono podczas tych rozmów „humanitarne uregulowanie problemu”, tj. zastosowanie formuły zaproponowanej wcześniej przez Polskę. Do finalizacji tego uzgodnienia doszło już po rozpadzie ZSRR, a w wyniku stosownych porozumień ustanowiono fundacje w Moskwie, Kijowie i Mińsku.

Z powyższych rozważań wynika jednoznacznie, że odstępując od powrócenia do sprawy „reparacji” (w formule poczdamskiej) w ramach Konferencji „2+4”, cztery mocarstwa „przesunęły” zarazem kwestię innych świadczeń, związanych zwłaszcza z roszczeniami indywidualnym, do bilateralnych uzgodnień zjednoczonych Niemiec z zainteresowanymi państwami. Stało się też jasne, że uzgodnienia takie będą prowadziły przede wszystkim do „rozwiązania

⁵⁷ Europa Archiv, 1991, nr 3, s. 85 i nast.

⁵⁸ Zob. K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Mit den wichtigsten Dokumenten*, Bonn 1991, s. 383/384.

pragmatycznego”. Świadomość tego miał również rząd RFN⁵⁹. Dotyczyło to zwłaszcza zapoczątkowanych w listopadzie 1989 r. rozmów z Polską⁶⁰.

4. NRD a sprawa odszkodowań podczas Konferencji „2+4”

Przypomnijmy wpierw, że w okresie trwania Konferencji „2+4” NRD była jeszcze odrębnym państwem niemieckim, brała udział jako pełnoprawny członek w Konferencji, a formuła zjednoczenia Niemiec dopiero kształtowała się. Ostatecznie przybrała formę przystąpienia NRD do RFN - tzw. dobrowolnej inkorporacji, na mocy umowy międzynarodowej – Traktatu Zjednoczeniowego podpisanego 31 sierpnia 1990 r.⁶¹ (który wszedł w życie 3 października 1990 r.).

Przemiany w NRD pociągnęły za sobą istotne przewartościowania w polityce zagranicznej tego państwa. Na przykład pod rządami Premiera H. Mordova, a zwłaszcza po utworzeniu (w kwietniu 1990 r.) w wyniku demokratycznych wyborów 18 marca 1990 r. rządu Premiera L. de Maziera’a i Ministra Spraw Zagranicznych, M. Meckela Polska otrzymywała ze strony NRD zdecydowane wsparcie podczas Konferencji „2+4” i negocjacji trilateralnych w sprawie granicy⁶².

Jednym z celów nowej polityki zagranicznej demokratycznej NRD stało się m.in., niezależnie od postępującego procesu zjednoczenia Niemiec, nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Izraelem. Podczas wstępnych rozmów w tej sprawie (29-31 stycznia 1990 r., a

⁵⁹ Dok. 59. *Die Einheit ...*, s. 333. Sprawą tą zajęła się specjalna grupa robocza „Zjednoczenie Niemiec. Problemy międzynarodowo-prawne”. Dok. 99. *Die Einheit ...*, s. 495.

⁶⁰ Zob. *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce...*, s. 344.

⁶¹ BGBl. 1990, II, s. 889.

⁶² Zob. J. Sułek, *Ofensywa polskiej dyplomacji w celu zakończenia polsko-niemieckiego sporu granicznego (w:) Przełom i wyzwanie ...*, s. 89/90.

następnie 7-9 marca 1990 r. w Kopenhadze) strona izraelska podkreśliła, że wstępnymi warunkami jest m.in. przejęcie odpowiedzialności za zbrodnie nazistowskich Niemiec i odszkodowania⁶³. Już 8 lutego 1990 r. Premier H. Modrov, po rozmowach z żydowskimi organizacjami w Stanach Zjednoczonych, oświadczył, że NRD uznaje „odpowiedzialność całego narodu niemieckiego za przeszłość” oraz że zobowiązuje się do „solidarnego materialnego wsparcia byłych prześladowanych pochodzenia żydowskiego przez reżim nazistowski”⁶⁴.

Istotnym etapem tego kierunku w polityce demokratycznej NRD było oświadczenie Izby Narodowej (*Volkskammer*) – przyjęte 12 kwietnia 1990 r. podczas drugiego posiedzenia, głosami wszystkich frakcji (przy 21 głosach wstrzymujących się). W oświadczeniu tym Izba Narodowa potwierdziła niemiecką odpowiedzialność za zbrodnie narodowego socjalizmu „zwłaszcza na Żydach ze wszystkich państw europejskich, na narodach Związku Radzieckiego, na narodzie polskim oraz na Sinti i Roma”, przeprosiła za „kręactwa i wrogość” oficjalnej polityki NRD w stosunku do państwa Izrael oraz za prześladowania i pozbawienia godności żydowskich współobywateli w naszym kraju również po 1945 r., opowiedziała się za „sprawiedliwym odszkodowaniem materialnych strat” oraz za ustanowieniem stosunków dyplomatycznych z Izraelem⁶⁵.

Rozmowy były następnie prowadzone w lipcu 1990 r. m.in. przez Premiera L. de Maiziera z przedstawicielami *Jewish Claims Conference* i światowego Kongresu Żydów oraz przez Przewodniczącą Izby Narodowej, S. Bergmann-Pohl w Izraelu⁶⁶. Stanowisko Izraela w

⁶³ *Die Einheit* ..., s. 278 (przypis pierwszy).

⁶⁴ Temże.

⁶⁵ W oświadczeniu tym Izba Narodowa potwierdziła również nienaruszalność granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz przeprosiła za współudział NRD w zdławieniu „Praskiej wiosny 1968”. *Europa Archiv* 1990, D 242 i nast.

⁶⁶ Zob. *Die Einheit* ..., s. 608, przypis 2 i 3.

sprawie odszkodowań na zbrodnie nazistowskie zostało sprecyzowane podczas trzeciej rundy negocjacji nad ustanowieniem stosunków dyplomatycznych 2-3 lipca w Kopenhadze. Strona izraelska odrzuciła propozycję NRD – przeprowadzenia negocjacji nad świadczeniami dla ofiar Holokaustu. Obstawiała przy stanowisku, aby punktem wyjścia uczynić Układ Luksemburski z 1952 r. z RFN. Według tego stanowiska, RFN – wypłacając na podstawie tego Układu 3 mld DM – pokryła dwie trzecie powinności wobec Izraela. Izrael wychodził z założenia, że obecnie NRD powinna pokryć pozostałą jedną trzecią należnej sumy. Z tego względu należałoby przyjąć jako punkt wyjścia dla negocjacji tzw. otwartą płatność na rzecz Izraela w wysokości 1.5 mld DM (według wartości z 1952 r.)⁶⁷.

W rozmowach prowadzonych między ministerstwami spraw zagranicznych obu państw niemieckich (1 czerwca 1990 r. ustanowiono specjalną Komisję Kontaktową), przedstawiciele MSZ RFN wykazywali wstrzemięźliwość w obu sprawach. Podkreślali co prawda, że oczywiście dobrze rozumieją „moralną treść” stanowiska NRD, niemniej - zwłaszcza w kwestii ewentualnych przyrzeczeń NRD co do finansowych świadczeń na rzecz Izraela i organizacji żydowskich - apelowali o ostrożność. Wskazywali, że jedną kwestią jest zwrot znacjonalizowanych nieruchomości: ta kwestia jest w istocie sprawą NRD. Inaczej jednak wygląda kwestia ewentualnych przyrzeczeń co do świadczeń finansowych. W tym przypadku bowiem przyrzeczenia takie przeszłyby na RFN (przyszłe zjednoczone Niemcy)⁶⁸. Tak więc – wskazywano - oczekiwania strony żydowskiej objęte formułą „jednej trzeciej” wymagają szczególnej ostrożności, przy zachowaniu świadomości, że do rozmów ze stroną żydowską w kontekście zjednoczenia Niemiec zapewne dojdzie⁶⁹.

⁶⁷ Dok. 127. Rotstrichinformation der Unterabteilung Informationen des MfA, 10. Juli 1990. *Die Einheit ...*, s. 608.

⁶⁸ *Die Einheit ...*, s. 573 (przypis 6).

⁶⁹ Dok. 116. Gespräch der Staatssekretäre Sudhoff und Domke in Bonn, 19. Juni 1990. *Die Einheit ...*, s. 572 i nast.

W rozmowach NRD z Izraelem rozbieżności powyższych nie udało się przezwyciężyć przed zjednoczeniem Niemiec. Podczas Konferencji „2+4” delegacja NRD nie widziała w jej agendzie sprawy „reparacji”⁷⁰. Tym niemniej – jak zobaczymy – konsekwencją min. negocjacji między NRD a Izraelem i organizacjami żydowskimi były pewne gwarancje zawarte w Traktacie Zjednoczeniowym między NRD i RFN, które następnie przyniosły uzgodnienia w formule „pragmatycznej”.

5. Izrael i organizacje żydowskie a zjednoczenie Niemiec i odszkodowania

Minister Spraw Zagranicznych Izraela M. Arens, podczas wizyty w RFN 15 lutego 1990 r. – po rozmowach z Minister H.D. Genscherem i Kanclerzem H. Kohlem – nie zgłaszał obaw związanych ze zjednoczeniem Niemiec⁷¹. Zapewniał on, że ma „po 45 latach demokracji pełne zaufanie do Republiki Federalnej Niemiec i jej demokratycznych instytucji oraz do potwierdzenia wolności i praw człowieka w wyniku rewolucji wolnościowej w NRD i z tego też względu pełne zaufanie ma w odniesieniu do zjednoczonych Niemiec”⁷². Niemniej jego stanowisko spotkało się z dużą rezerwą

⁷⁰ Zob. Notatka Bolesława Kułskiego dotycząca wizyty przewodniczącego Rady Ministrów NRD Hansa Modrowa w ZSRR 5-6 marca 1990 roku (po rozmowie z amb. NRD w Polsce, J. van Zwollen), *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie ...*, dok. nr 24, s. 152/153.

⁷¹ Zob. H.D. Genscher, *Erinnerungen...*, s. 732.

⁷² *Die Einheit ...*, s. 279 (przypis 2). Podobnie we wcześniejszym oświadczeniu z 13 lutego 1990 r. Tamże, s. 278 (przypis 1). Oświadczenie te różniły się od stanowiska ówczesnego Premiera Izraela, I. Szamira, który w końcu 1989 r. wyrażał duże zaniepokojenie rozpoczynającym się procesem zjednoczenia Niemiec. Podkreślał, że wszyscy Żydzi przypominają sobie w związku z tym czyny silnych militarne Niemiec i miliony zamordowanych Żydów. Każdy Żyd w Izraelu zastanawia się, czy jeśli Niemcy ponownie otrzymają możliwość stania się najsilniejszym narodem w Europie a nawet w świecie, nie podejmą próby „ponownego zrobienia tego”. Kanclerz H. Kohl zareagował na to 1 grudnia 1989 r. listem do Premiera Szamira, a ten z kolei zrelatyzował swoją wypowiedź. *Die Einheit ...*, s. 281 (przypis 6).

innych członków rządu izraelskiego oraz ostrą krytyką w izraelskich środkach masowego przekazu⁷³. Również organizacje żydowskie, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, wyrażały zasadnicze obawy związane z procesem zjednoczenia Niemiec⁷⁴.

W kontaktach z RFN pojawiły się – istotne w kontekście rozważanego problemu – dwie kwestie: udział „narodu żydowskiego” w Konferencji „2 + 4” oraz postulat wypłaty „jednej trzeciej” zaległych odszkodowań (była o tym mowa wyżej).

Postulat udziału „narodu żydowskiego” w Konferencji „2 + 4” był przedmiotem listu z 21 marca 1990 r. rabiego Chaima Z. Rozwaskiego z Westcliff-on a Sea w Zjednoczonym Królestwie do Kanclerza H. Kohla⁷⁵.

W stanowisku MSZ RFN w tej sprawie podkreślano, że obawy narodu żydowskiego w związku ze zjednoczeniem Niemiec i w kontekście jego doświadczeń historycznych z poprzednim jednolitym państwem niemieckim są zasadne i powinny być respektowane. W ubiegłych czterech dziesięcioleciach RFN w sposób szczególny dawała wyraz odpowiedzialności za zbrodnie niemieckie na narodzie żydowskim. Następnie nawiązywano do oświadczenia Izby Narodowej NRD z 12 kwietnia 1990 r. oraz zapewniano, że zjednoczone Niemcy będą świadome swojej historycznej odpowiedzialności. Niemniej jednak – w kontekście postulatu udziału w Konferencji „2 + 4” - zwracano uwagę na to, że udział w niej sześciu państw ma swoje merytoryczne uzasadnienie, zarówno w świetle rozwoju historycznego jak i regulacji prawnych. Stąd nie jest przewidziany

⁷³ Dok. 54. Drahtbericht des Botschafters Haas, Tel Aviv, 20. Februar 1990. *Die Einheit* ..., s. 278 i nast.

⁷⁴ Interesująca analiza reakcji organizacji żydowskich w USA: *Die Einheit*, ZD 042.

⁷⁵ Cyt. za: *Die Einheit* ..., s. 427 (przypis 1).

udział w konferencji innych państw, względnie ugrupowań nie będących podmiotami prawa międzynarodowego⁷⁶.

Stanowisko RFN wyraźnie zostało podzielone przez pozostałych uczestników Konferencji „2 + 4”, ponieważ postulat ten nie znalazł się ani w dyplomatycznych dyskusjach na temat składu uczestników Konferencji, ani w debatach politycznych.

Natomiast w sprawie drugiej – postulat wypłaty „jednej trzeciej” zaległych odszkodowań, stanowisko RFN było również jednoznaczne: uważano, że postulat ten nie ma uzasadnienia. Przypomnijmy, że Izrael w nocy z 12 marca 1951 r. skierowanej do czterech mocarstw określił wysokość izraelskich roszczeń odszkodowawczych i reparacyjnych na 1.5 mld \$. Natomiast ówczesny Przewodniczący światowego Kongresu Żydów, N. Goldman, w rozmowach a Kanclerzem K. Adenauerem precyzował, iż z tej sumy jeden miliard \$ przypada na RFN, a pół miliarda \$ na NRD. Rząd RFN potwierdził gotowość do podjęcia negocjacji i przyjęcia jako ich podstawy zakresu roszczeń określonych w nocy Izraela z 1951 r. Wynikiem tych negocjacji było podpisanie 10 września 1952 r. układu między RFN i Izraelem (Układ Luksemburski), w którym RFN przejęła odpowiedzialność za następstwa Holokaustu na Żydach europejskich dokonanego przez nazistowskie Niemcy oraz zobowiązała się do wypłaty 3 mld DM na rzecz Izraela. Na mocy Protokołu nr 2 dołączonego do Układu, RFN wypłaciła również *Jewish Claims Conference* sumę 450 mln DM na rzecz integracji uciekinierów żydowskich. Formuła „jednej trzeciej” (do zapłaty przez NRD) była co prawda przez delegację izraelską podnoszona w toku negocjacji nad Układem Luksemburskim, niemniej jednak – według stanowiska MSZ RFN - nigdy nie została zaakceptowana i tym samym nie było podstawy prawnej dla wysuwania takiego żądania⁷⁷.

⁷⁶ Dok. 85. Vermerk des Referatsleiters 210, Lambach, 20. April 1990. *Die Einheit* ..., s. 427 i nast.

⁷⁷ Stanowisko RFN – według: *Die Einheit* ..., s. 574 (przypis 7).

Problem powyższy nie był ani przedmiotem obrad w ramach Konferencji „2 + 4”, ani tym bardziej przedmiotem Traktatu „2 + 4”. Nikt, na żadnym etapie rozmów w ramach Konferencji, takiego postulatu nie zgłaszał, natomiast – jak już zaznaczono – postulat „jednej trzeciej” był powoływany przez Kanclerza H. Kohla jako argument na rzecz odrzucenia koncepcji traktatu pokojowego jako aktu prawnego, który miałby zakończyć Konferencję „2 + 4” i który mógłby „wywołać” sprawę „reparacji”.

Niemniej problem odpowiedzialności zjednoczonych Niemiec za zbrodnie nazistowskich Niemiec towarzyszyła zawarciu Traktatu „2 + 4”. Minister H.D. Genscher w swoim oświadczeniu z okazji podpisania Traktatu w Moskwie 12 września 1990 r. odniósł się do tej kwestii⁷⁸.

Kilka dni później, w liście z 18 września 1990 r., zapewniał Sekretarza Stanu USA, J.A. Bakera, że „Republika Federalna Niemiec znajdzie zaraz po zjednoczeniu szybkie i zadowalające rozwiązanie odnoszące się do roszczeń żydowskich ofiar reżimu narodowosocjalistycznego.”⁷⁹. Zapewnienie powyższe zostało podkreślone w piśmie Prezydenta USA do Senatu z 25 września 1990 r. dotyczącego przedłożenia Senatowi Traktatu „2 + 4”⁸⁰.

Jednoznaczne gwarancje znalazły się w Traktacie Zjednoczeniowym, zawartym przez oba państwa niemieckie. Odpowiadały one postulatowi organizacji żydowskich, w tym światowego Kongresu Żydów i Centralnej Rady Żydów w Niemczech, związanych ze zjednoczeniem Niemiec⁸¹.

⁷⁸ Europa Archiv 1990, D 507.

⁷⁹ K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung ...*, s. 273.

⁸⁰ K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung ...*, s. 284.

⁸¹ Na temat tych postulatów: Dok. 161. Drahterlass des Referatsleiters 210, Lambach, an die Botschaft in Tel Aviv, 20. September 1990. *Die Einheit ...*, s. 735 i nast.

I tak do preambuły Traktatu Zjednoczeniowego podpisanego 31 sierpnia 1990 r.⁸² wprowadzono akapit czwarty, w którym wskazuje się na kontynuację historii Niemiec i w związku z tym na szczególną odpowiedzialność za zapewnienie demokratycznego rozwoju w Niemczech oraz za poszanowanie praw człowieka i pokoju. Z kolei w Porozumieniu między RFN a NRD, podpisanym 18 września 1990 r., dotyczącym wykonania Traktatu Zjednoczeniowego⁸³, znalazł się odrębny art. 2. W artykule tym stwierdzono, że stosownie do oświadczenia Izby Ludowej z 12 kwietnia 1990 r. kwestia „sprawiedliwego odszkodowania materialnych strat” po stronie ofiar reżimu nazistowskiego pozostaje aktualna. Następnie zapewniono, że kontynuując politykę RFN, rząd federalny jest gotowy do ustalenia z *Jewish Claims Conference* porozumienia, które przewidywałoby świadczenia dla tych ofiar, które dotychczas na podstawie przepisów RFN nie otrzymały żadnych odszkodowań względnie otrzymały niewielkie odszkodowania.

W wykonaniu zobowiązania zawartego w art. 2 Porozumienia, 29 października 1992 r. Rząd Federalny zawarł porozumienie z *Jewish Claims Conference* (tzw. Porozumienie art. 2). Nawiązuje ono do Wytycznych z 3 października 1980 r. w sprawie rozdziału środków między żydowskie ofiary, znajdujące się w szczególnie ciężkiej sytuacji (*Härtefälle*), zamieszkałe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Na podstawie tych Wytycznych *Jewish Claims Conference* rozdzielała jednorazowe zapomogi w wysokości ok. 5000

⁸² BGBl. 1990, II, s. 889.

⁸³ Vereinbarung zwischen der BRD und der DDR vom 18. September 1990 zu Durchführung und Auslegung des am 31. August 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag). (BGBl. 1990 II, s. 1239.

DM/2500 euro⁸⁴. Porozumienie z 1992 r. rozszerzyło zakres wypłacanych świadczeń. Utrzymane zostały świadczenia jednorazowe, zarazem jednak wprowadzono świadczenia miesięczne (w wysokości 270 euro) dla ofiar, które co najmniej sześć miesięcy przebywały w obozie koncentracyjnym, co najmniej 18 miesięcy więzione były w getcie, ukrywały się co najmniej przez 18 miesięcy w nieludzkich warunkach lub co najmniej 18 miesięcy prowadziły życie w warunkach nielegalności. Wypłata świadczeń okresowych rozpoczęła się od 1 sierpnia 1995 r. Porozumienie powyższe zostało zastąpione nowym porozumieniem, podpisanym 15 listopada 2012 r.

Zarówno świadczenia jednorazowe jak i okresowe mają charakter *ex gratia*, nie przysługuje w stosunku do nich roszczenie prawne⁸⁵, a więc porozumienia te mieszczą się w formule „pragmatycznej”.

6. Traktat „2 + 4” a odszkodowania od Niemiec

W samym tekście Traktatu „2 + 4” nie pojawiają się terminy „traktat pokoju” czy „uregulowanie pokojowe”. W punkcie szóstym preambuły jest odwołanie do „ładu pokojowego w Europie”, a w ust. 1 art. 1 Traktatu, w kontekście potwierdzenia granic zjednoczonych Niemiec, mowa jest o tym, że ich ostateczny charakter stanowi „istotną część składową porządku pokojowego w Europie”. Są to terminy bardziej o charakterze politycznym i szersze, niż „traktat pokoju” czy „uregulowanie pokojowe”.

Natomiast do terminów tych nawiązują oświadczenie złożone przez uczestników Konferencji „2 + 4” oraz przez Polskę podczas spotkania 17 lipca 1990 r. w Paryżu⁸⁶, mające charakter tzw. kontekstu w

⁸⁴ Zob. *Entschädigung von NS-Unrecht. Regelungen zur Wiedergutmachung*. Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2006, s. 16 i nast.

⁸⁵ Tamże.

⁸⁶ Tekst oświadczeń i ich szczegółowa analiza: J. Barcz *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 145 i nast.

rozumieniu art. 31 ust. 2 b) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Muszą więc one być uwzględniane przy interpretacji Traktatu „2 + 4”⁸⁷.

Cztery mocarstwa, potwierdzając ostateczny charakter zjednoczonych Niemiec, stwierdziły, iż ten ostateczny charakter „nie będzie mógł być podważony przez żadne zewnętrzne wydarzenia lub okoliczności”. O jakie „zewnętrzne wydarzenia i okoliczności” chodzi wyjaśnia oświadczenie Ministra H.D. Genschera, w myśl którego „wydarzenia czy okoliczności (...) nie będą miały miejsca, tzn. nie przewiduje się ani traktatu pokoju, ani uregulowania pokojowego”. Cztery mocarstwa w art. 1 ust. 5 Traktatu przyjęły „w sposób formalny odnośne zobowiązania i oświadczenia” rządów RFN i NRD, i stwierdziły, że „wraz z ich realizacją potwierdzony zostanie ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec”.

Oświadczenia te bez wątplenia odnosiły się do statusu granicy polsko-niemieckiej, kładąc kres wysuwanemu uprzednio w RFN „zastrzeżeniu związanemu z traktatem pokoju”.

Po stronie niemieckiej ze stwierdzenia, że żaden „traktat pokoju” lub „uregulowanie pokojowe” nie wchodzi w rachubę, wyciągano wnioski, że tym samym bezprzedmiotowe stały się klauzule dotyczące „reparacji” i „odszkodowań” zawarte w Układzie londyńskim i Układzie przejściowym RFN z trzema mocarstwami zachodnimi, a problem „roszczeń reparacyjnych” został definitywnie zakończony⁸⁸.

Sprawa nie była jednak wcale tak jednoznaczna. Nie ulega co prawda wątpliwości, że – stosownie do woli członków Konferencji „2 + 4” - Traktat „2 + 4” nie jest „traktatem pokoju” ani „regulację pokojową, nie ulega też wątpliwości, że w przyszłości żaden „traktat

⁸⁷ Tamże, s. 192/193.

⁸⁸ H.D. Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, s. 845/846.

pokoju” czy „uregulowanie pokojowe” w rachubę już nie wchodzi. Traktat „2 + 4” jako „ostateczna regulacja w odniesieniu do Niemiec” sprawił, że zakończono prawnie byt „praw i odpowiedzialności” czterech mocarstw za „Berlin i Niemcy jako całość”, a tym samym zjednoczone Niemcy odzyskały pełną suwerenność. Traktat „2 + 4” sprawił także, że umiejscowione one zostały w Sojuszu Północnoatlantyckim (i Wspólnotach Europejskich), czyli w zachodniej sferze demokracji i gospodarki rynkowej.

Czy jednak milczące pominięcie w Traktacie „2 + 4” sprawy odszkodowań od Niemiec mogło być jednoznaczne z zamknięciem problemu odszkodowań od Niemiec? Wyżej już wskazywano, że rozważając ten problem należy brać pod uwagę skład Konferencji „2 + 4” i strony Traktatu „2 + 4”, obejmujące – poza dwoma państwami niemieckim – cztery mocarstwa zachodnie. Z prawnego punktu widzenia mogły one dysponować jedynie roszczeniami, które objęte były ich wspólnymi kompetencjami. Mogły więc dysponować „reparacjami w formule poczdamskiej” (reparacjami w wąskim rozumieniu). Nie budzi więc wątpliwości, że dorozumiane zrzeczenie się odszkodowań w stosunku do Niemiec przez cztery mocarstwa dotyczyło jedynie „reparacji” w takim rozumieniu⁸⁹. W przypadku ZSRR oznaczało to jedynie potwierdzenie zrzeczenia się takich reparacji, dokonanego w 1953 r. Natomiast mocarstwa zachodnie doprecyzowały zakres tego zrzeczenia w Porozumieniu zawartym z RFN 27-28 września 1990 r.

Z powyższych wywodów wynika, że Traktat „2 + 4” nie mógł dotyczyć innych roszczeń z tytułu zbrodni nazistowskich, które mogłyby podnosić w stosunku do zjednoczonych Niemiec zarówno cztery mocarstwa, jak i inne państwa⁹⁰. Z negocjacji w okresie

⁸⁹ Zob. na przykład: J. Kranz, *Praca przymusowa w III Rzeszy. Fakty i refleksje po 50 latach ...*, s. 24 i nast.; Th. Marauhn, *Der „Zwei-Plus-Vier” Vertrag und die deutsche Reparationsleistungen ...*, s. 372 i nast.

⁹⁰ Zob. J. Kranz, tamże.

Konferencji „2 + 4” wynikało, że ten kompleks problemów miał być negocjowany bilateralnie między zainteresowanym państwem a zjednoczonymi Niemcami. Z negocjacji tych wynikało również, że dominującą formułą rozwiązania tych problemów będzie nie droga „dochodzenia roszczeń”, lecz „rozwiązanie pragmatyczne”.

7. Porozumienie RFN z Francją, Stanami Zjednoczonymi i Zjednoczonym Królestwem z 27-28 września 1990 r.

Ważnym dopełnieniem postanowień Traktatu „2+4” jest Porozumienie z 27-28 września 1990 r. (weszło w życie 28 września 1990 r.)⁹¹. Porozumienie to dotyczyło wygaśnięcia *Deutschlandvertrag* oraz Układu przejściowego⁹². Miało one istotne znaczenie również w kontekście rozważanego problemu, potwierdzało bowiem, że sprawa reparacji (w formule poczdamskiej) nie będzie więcej podnoszona. Porozumienie potwierdzało zarazem obowiązek zjednoczonych Niemiec do wypłacania indywidualnych świadczeń uprzednio przyznanych w RFN oraz zakaz podnoszenie roszczeń związanych i z II wojną światową wobec państw Narodów Zjednoczonych⁹³.

Przyjrzyjmy się bliżej konsekwencjom prawnym uchylenia Układu przejściowego. Nie wszystkie jego postanowienia zostały na mocy Porozumienia uchylone. Natomiast uchylono prawie wszystkie postanowienia części trzeciej Układu przejściowego, wszystkie postanowienia części czwartej i piątej oraz niektóre postanowienia części szóstej.

⁹¹ BGBl. 1990, cz.II, s. 1386.

⁹² Zob. przypis 4.

⁹³ Był to ważny argument na rzecz odrzucenia roszczeń jakie Powiernictwo Pruskie wysuwało wobec Polski z tytułu przejętych niemieckich majątków na ziemiach przekazanych na mocy Umowy poczdamskiej Polsce. Zob. J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec do Polski w związku z drugą wojną światową*, Sprawy Międzynarodowe 2005. Nr 1, s. 110 i nast.

1) Postanowienia części czwartej Układu przejściowego zawierały zobowiązanie Republiki Federalnej Niemiec do zapewnienia odszkodowania (*Entschädigung, indemnisation*) dla ofiar zbrodni nazistowskich. W następstwie tego zobowiązania RFN wydała ustawy krajowe, przewidujące odszkodowania dla ofiar prześladowań nazistowskich (jak wiadomo, ofiary „na Wschodzie”, w tym w Polsce, zostały z kręgu tych świadczeń w następstwie różnych manipulacji interpretacyjnych wyłączone)⁹⁴.

Niemniej w Porozumieniu z 27-28 września 1990 r. znalazło się istotne postanowienie - punkt 4. c) - odnoszące się do uchylonych postanowień części trzeciej, czwartej i piątej Układu przejściowego, w których rząd RFN potwierdził, że uchylenie tych postanowień nie narusza wypłaty odszkodowań na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów niemieckich.

Tak więc uchylenie postanowień Układu przejściowego, odnoszących się do zobowiązania RFN do zapewnienia odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich nie oznaczało położenia kresu takiemu zobowiązaniu wobec zjednoczonych Niemiec. Cytowane wyżej postanowienia Porozumienia z 27-28 października 1990 r. wskazują jednoznacznie na utrzymanie takiego zobowiązania w stosunku do zjednoczonych Niemiec. Wobec wspomnianego wyżej „wyłączenia” dużych grup ofiar zbrodni nazistowskich spod wcześniejszych regulacji RFN, obejmowało to również zobowiązanie do poszukiwania dróg udzielenia przez zjednoczone Niemcy pewnej pomocy osobom należącym do takich grup.

2) Z postanowień części szóstej Układu przejściowego uchylony został m.in. art. 1 ust. 1, odsuwający „problem reparacji” do czasu uregulowania w „traktacie pokoju” albo „wcześniej w układach

⁹⁴ Zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy* (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu do dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W. Góralski), Warszawa 2011, s. 500.

dotyczących tych kwestii.”. W ten sposób potwierdzono „milczące” pominięcie w Traktacie „2+4”) sprawy reparacji (w wąskiej, poczdamskiej formule).

Istotne są również postanowienia Porozumienia z 27-28 września 1990 r., wskazujące (punkt 3 Porozumienia), które postanowienia Układu przejściowego nadal pozostają w mocy⁹⁵. W interesującym nas kontekście na uwagę zasługują zwłaszcza następujące postanowienia Układu przejściowego, utrzymane w mocy:

- Utrzymane w mocy zostały ustępy pierwszy i trzeci art. 3 części szóstej Układu przejściowego. Ustęp pierwszy art. 3 dotyczy gwarancji, że RFN (obecnie zjednoczone Niemcy) nie będą podnosiły żadnych środków skierowanych przeciwko konfiskatom mienia niemieckiego zagranicą i innego, przeprowadzonym dla celów reparacji i restytucji i związanych ze stanem wojny lub umowami, które trzy mocarstwa zachodnie zawarły lub zawrą z innymi sprzymierzonymi państwami, państwami neutralnymi lub byłymi sojusznikami Niemiec. Powiązany z nim ustęp trzeci art. 3 Układu przejściowego stwierdza, że nie są dopuszczalne wszelkie związane z tym roszczenia i skargi przeciwko osobom, które nabyły lub nabędą własność na podstawie środków określonych m.in. w ustępie pierwszym art. 3, roszczenia i skargi przeciwko organizacjom międzynarodowym, zagranicznym rządów lub osobom, które działały na polecenie takich organizacji lub rządów.
- Utrzymany w mocy został również art. 1 części dziewiątej Układu przejściowego, stosownie do którego obywatele

⁹⁵ Są to następujące postanowienia Układu przejściowego: w części pierwszej – art. 1 ust. 1 (do „... Rechtsvorschriften aufzuheben oder zu ändern”) oraz ustępy 3, 4 i 5, art. 2 ust. 1, art. 3 ustępy 2 i 3, art. 5 ustępy 1 i 3, art. 7 ust. 1 i art. 8; w części trzeciej – art. 3 ust. 5 lit. a załącznika, art. 6 ust. 3 załącznika; w części szóstej – art. 3 ustępy 1 i 3; w części siódmej – art. 1 i art. 2; w części dziewiątej – art. 1 i w części dziesiątej – art. 4.

Niemiec, podlegający zwierzchnictwu Republiki Federalnej nie mogą wysuwać żadnych roszczeń wobec państw i ich obywateli, które podpisały Kartę Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r. lub do niej przystąpiły, albo były w stanie wojny z Niemcami lub wskazane są w części piątej Układu przejściowego (art. 5 tej części wymienia również byłych sojuszników Niemiec – Bułgarię, Finlandię, Rumunię, Węgry – dop. aut.), z tytułu środków jakie rządy takich państw lub z ich polecenia podjęto w okresie między 1 września 1939 r. a 5 czerwca 1945 r. ze względu na istniejący stan wojny; tego rodzaju roszczenia nie mogą być dochodzone przed sądami Republiki Federalnej.

- Artykuły 2 i 3 części dziewiątej Układu przejściowego zostały co prawda uchylone na mocy Porozumienia z 27-28 września 1990 r., niemniej należy na nie zwrócić uwagę, ponieważ stały się one przedmiotem odrębnego wyjaśnienia w Porozumieniu - punkt 4 (d). Artykuł 2 części dziewiątej Układu przejściowego dotyczył roszczeń tej samej kategorii jakie zostały wskazane w art. 1, lecz o charakterze międzyrządowym, natomiast art. 3 części dziewiątej Układu przejściowego zawierał gwarancję nie podnoszenia w stosunku do mocarstw zachodnich żadnych roszczeń z tytułu okupacji (a więc od 5 czerwca 1945 r. do wejścia w życie Układu) i przejęcia niektórych zobowiązań z tym związanych przez Republikę Federalną. W obu przypadkach artykuły zawierały klauzule nawiązujące do „uregulowania pokojowego z Niemcami”.

W Porozumieniu z 27-28 września 1990 r. – punkt 4 (d) – stwierdzono, że artykuły 2 i 3 Układu przejściowego zostały uchylone, ponieważ uważa się, że sprawy w nich określone zostały uregulowane „w zakresie w jakim dotyczy to stron Układu przejściowego”. Dodatkowo rząd Republiki Federalnej oświadczył, że stosownie do art. 3 części dziewiątej Układu przejściowego przejął odpowiedzialność za wskazane w tym artykule roszczenia, które mogłyby być dochodzone na podstawie prawa niemieckiego.

8. Podsumowanie

Pojawiają się oceny, że pominięcie podczas Konferencji „2+4” i w Traktacie „2+4” sprawy „reparacji” było „majstersztykiem” Kanclerza H. Kohla⁹⁶. Trudno oprzeć się wrażeniu, że miałyby to dowodzić, iż Niemcy kolejny raz uniknęli względnie pomniejszyć zakres wypłaty odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Do tego rodzaju ocen należy podchodzić ostrożnie.

Na pewno sprawne przeprowadzenie procesu zjednoczenia Niemiec (w ciągu nieco ponad ośmiu miesięcy) było „majstersztykiem” logistycznym i politycznym, przy czym główna zasługa przypada raczej korzystnemu zbiegowi politycznych okoliczności zewnętrznych. Istotnym dokonaniem było również doprowadzenie do zakończenia „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość”, a tym samym odzyskanie przez zjednoczone Niemcy suwerenności, przy czym i w tym przypadku było to wypadkową stanu w jakim znalazł się ZSRR i zbieżności interesów RFN oraz trzech mocarstw zachodnich, które widziały strategiczny interes zagwarantowania bezpieczeństwa Europy w przynależności suwerennych. Zjednoczonych Niemiec do Sojuszu Północnoatlantyckiego i do Wspólnot Europejskich (przekształconych w Unię Europejską).

Natomiast trzymanie się kurczowo przez Kanclerza H. Kohla „do ostatniej chwili” niemieckiej „pozycji prawnej” w sprawie granicy polsko-niemieckiej i wynikające stąd meandry polityczne, domaganie się potwierdzenia zrzeczenia „reparacji” przez Polskę i statusu mniejszości niemieckiej (spraw, które nie budziły większych kontrowersji) trudno zaliczyć do sukcesów dyplomatycznych Kanclerza H. Kohla. Były to poczynania dla pozostałych członków

⁹⁶ Zob. ocenę M. Stürmera, przywoływaną w pracy S. Żerko – *Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)*, Instytut Zachodni, Poznań 2018, s. 34.

Konferencji „2+4” niezrozumiałe, a po stronie polskiej wzbudzające jedynie konsternację.

Rezygnacja natomiast przez cztery mocarstwa z „reparacji” (w wąskim rozumieniu) poprzez ich przemilczenie tego problemu w Traktacie „2+4”, nie mogła zamknąć drogi dla innych kategorii roszczeń odszkodowawczych, tym bardziej że podczas Konferencji „2+4” wyraźnie odsyłało w tej dziedzinie w ustaleń bilateralnych z Niemcami, a szereg porozumień powiązanych z Traktatem „2+4” podtrzymywało zobowiązania zjednoczonych Niemiec w tej dziedzinie.

Od roku 1991 r. zjednoczony Niemcy podjęły poważne wypłaty na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich, przy czym znacząca ich część przeznaczona została dla ofiar zamieszkałych w Polsce. Przełom polityczny lat 1989/1990 umożliwił, choć późno, taką zmianę. W okresie wielkiego przełomu politycznego, dyplomacja polska wykorzystała optymalnie wszystkie realne istniejące możliwości. W stosunkach z Niemcami położono kres koncepcjom, które podwajały stabilność granicy polsko-niemieckiej, uzgodniono ramy polityczno-prawne dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego w „dużym” Traktacie, a dla ofiar zbrodni nazistowskich zagwarantowano konkretną pomoc finansową.

5.7. Wnioski końcowe. Zawarte w monografii J. Barcza i J. Kranza - **Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowejw świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki**, Warszawa 2019 (strony 368-375).

Tekst całej książki dostępny bezpłatnie online: <http://janbarcz.prv.pl>

1) Reparacje są pojęciem prawnym znanym od dawna, jednak historycznie ewoluującym, co widać na przykładzie różnych okresów postkonfliktowych, w tym po pierwszej i po drugiej wojnie światowej.

W prawie międzynarodowym nie ma jednolitej i wiążącej prawnie definicji pojęcia reparacji wojennych. W celu uniknięcia nieporozumień trzeba każdorazowo uściślić, jaką podstawę prawną, jaki zakres i formę oraz jaką procedurę przybrać mają reparacje.

Stanowisko doktryny i polityki niemieckiej sprowadza się do definiowania reparacji jako pojęcia obejmującego wszelkie roszczenia powstałe w związku z konfliktem zbrojnym. Ten punkt widzenia odpowiadał prawnym, politycznym i finansowym interesom RFN, nie jest jednak wiążący dla innych państw. Sporna była i jest kwalifikacja w tym kontekście indywidualnych roszczeń wynikających ze zbrodni wojennych lub zbrodni przeciwko ludzkości. Dostrzec można w praktyce tendencję do odrębnego traktowania takich roszczeń (również przez RFN – *Wiedergutmachung*).

Po zakończeniu konfliktu państwa rezygnują często, jednostronnie lub wzajemnie, z dochodzenia roszczeń reparacyjnych oraz innych roszczeń. W praktyce zrzeczenie się reparacji nie jest niczym nadzwyczajnym i wynika z przesłanek politycznych i/lub finansowych.

2) Po zakończeniu drugiej wojny światowej uregulowanie jej następstw było niepełne, rozłożyło się na wiele etapów, a poszczególne regulacje miały różny charakter. W szczególności nie

zawarto z Niemcami traktatu pokoju (regulacji pokojowej – *peace settlement*). Główną przyczyną tego stanu rzeczy były narastające konflikty między mocarstwami sprzymierzonymi w okresie drugiej wojny światowej, co doprowadziło do podziału Europy na dwa obozy ideologiczne, w ramach których istniały dwa państwa niemieckie. Miało to wpływ również na sposób i zakres zaspakajania przez Niemcy reparacji oraz roszczeń indywidualnych ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni.

3) Umowa poczdamska odnosiła się jedynie do reparacji od Niemiec w sferze roszczeń międzypaństwowych (formuła poczdamska), zaspakajanych przede wszystkim z konfiskat niemieckiego mienia publicznego i prywatnego, restytucji i z bieżącej produkcji (a nie przekazania środków pieniężnych). Pobieranie reparacji w tym znaczeniu odbywało się w ramach tzw. masy wschodniej (ZSRR) i tzw. masy zachodniej (mocarstwa zachodnie). ZSRR zaspakajał roszczenia reparacyjne głównie ze swojej strefy okupacyjnej (następnie NRD), a Polska – zgodnie z ustaleniami konferencji poczdamskiej – zaspakajała roszczenia reparacyjne z puli ZSRR. Ze względów politycznych zarówno mocarstwa zachodnie, jak i ZSRR (a w ślad za nim Polska) zaprzestały na początku lat 50-tych pobierania reparacji: mocarstwa zachodnie odroczyły ten problem do czasu regulacji pokojowej z Niemcami, a ZSRR i Polska zrzekły się reparacji od Niemiec (w rozumieniu formuły poczdamskiej). Mocarstwa zachodnie zamknęły problem swoich roszczeń reparacyjnych wraz ze zjednoczeniem Niemiec w wyniku Traktatu „2+4”. Formuła poczdamska została wówczas ostatecznie zamknięta, w grze pozostawały natomiast roszczenia indywidualne ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań, co do których – zarówno przed, jak i po zjednoczeniu Niemiec – decydowano w formie odrębnych porozumień poszczególnych państw z RFN.

4) Zrzeczenie się przez Polskę reparacji w 1953 r. miało charakter ostateczny i nie może być podważane w świetle prawa międzynarodowego (inna sprawą jest ocena polityczna sposobu i

zakresu pobierania przez Polskę reparacji z puli ZSRR). Próba powrotu do roszczeń reparacyjnych w oparciu o koncepcję nieważności oświadczenia ówczesnego rządu polskiego (abstrahując od braku podstaw dla takiej koncepcji w świetle prawa międzynarodowego) prowadziłaby do następstw z politycznego punktu widzenia nierealistycznych:

- roszczenia – formalnie rzecz biorąc – należałoby skierować do Federacji Rosyjskiej jako państwa identycznego (państwa kontynuatora) pod względem podmiotowości międzynarodowo prawnej z ZSRR;
- względnie należałoby ponownie zwołać konferencję czterech mocarstw (a być może większości z ponad osiemdziesięciu państw, które pozostawały w stanie wojny z Niemcami), ponieważ jedynie w takiej konstelacji można byłoby podjąć próbę zmiany formuły poczdamskiej zaspakajania reparacji; Traktat „2+4” jest natomiast uważany przez cztery mocarstwa za ostateczny akord, zamykający skutki prawne drugiej wojny światowej (w swej nazwie zawiera sformułowanie – traktat o „ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”) i nie ma żadnych przesłanek aby twierdzić, że państwa te wspólnie mogłoby zmienić ten stan rzeczy;
- niezależnie od tego należałoby uwzględnić, że od czasu wejścia w życie Traktatu „2+4” zjednoczone Niemcy (RFN) nie są obciążone żadnymi formalnymi ograniczeniami, wynikającymi z konsekwencji drugiej wojny światowej; tym samym musiałyby uczestniczyć w rokowaniach reparacyjnych jako równoprawny partner.

5) Inaczej przedstawiała się sytuacja w odniesieniu do roszczeń indywidualnych ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań. Akty mocarstw odnosiły się głównie do reparacji od Niemiec w formule poczdamskiej. Co prawda kwestia dochodzenia roszczeń

indywidualnych ofiar konfliktów zbrojnych stanowi przedmiot pewnych kontrowersji w doktrynie prawa międzynarodowego i w praktyce międzynarodowej, niemniej wobec ogromu zbrodni masowych, zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości popełnionych przez Niemcy lub przez nie organizowanych specyficzny charakter tych roszczeń i konieczność odszkodowania dla ofiar nie ulegała wątpliwości. Główny problem polegał natomiast na uzgodnieniu konkretnej podstawy prawnej dla wypłaty roszczeń i procedury ich dochodzenia.

6) Mocarstwa zachodnie, zawierając z RFN umowy międzynarodowe odraczające realizację zaległych reparacji do czasu tzw. regulacji pokojowej z Niemcami, zobowiązały równolegle RFN do zaspokojenia roszczeń ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni. Sprawa została tym samym pozostawiona w gestii RFN, która z ofiarami zbrodni rozliczała się (*Wiedergutmachung*) stopniowo i selektywnie na podstawie swojego ustawodawstwa lub dwustronnych traktatów, a częściowo w wyniku odrębnych porozumień o charakterze politycznym lub jednostronnych decyzji politycznych.

Polska, w ślad za ZSRR, zrzekła się co prawda w 1953 r. reparacji w formule poczdamskiej, niemniej istnienie indywidualnych roszczeń ofiar zbrodni nazistowskich było konsekwentnie podtrzymywane. W stosunku do NRD roszczeń nie wysuwano ze względu na ówczesne uwarunkowania, natomiast blokada w relacjach politycznych RFN z państwami Europy Środkowej i Wschodniej w okresie powojennym miała konsekwencje również w dziedzinie zaspakajania roszczeń odszkodowawczych obywateli państw tego regionu. Pod różnymi pretekstami prawnymi i politycznymi RFN wyłączała obywateli tych państw z grona uprawnionych do otrzymywania świadczeń. Niezależnie od tego RFN stała (i stoi) na stanowisku, że reparacje, których spłata przesunięta została do czasu regulacji pokojowej (Umowa londyńska, Umowa przejściowa) obejmowały również roszczenia indywidualne, których w opinii RFN dochodzić można tylko w relacjach międzypaństwowych. Wobec takich rozbieżności

prawnych w podstawowych kwestiach, większość wypłat podejmowanych przez RFN realizowanych było w formule pragmatycznej – jako odrębnie wynegocjowane świadczenia *ex gratia*, wypłacane przez RFN ze względów humanitarnych i moralnych.

7) Jeśli chodzi o wypłaty dla zamieszkałych w państwach regionu EŚiW, w tym w Polsce, ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań, to sytuacja zmieniła się zasadniczo po zwrocie politycznym lat 1989/1990. Polska dołączyła do grona demokratycznych państw europejskich a ułożenie stosunków ze zjednoczonymi Niemcami wymagało rozwiązania szeregu spraw związanych z przeszłością, w tym odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Sytuacja polityczna sprzyjała skłonieniu Niemiec do podjęcia takich wypłat tym bardziej, że Traktat „2+4” zamknął co prawda sprawę reparacji w formule poczdamskiej, ale jednoznacznie pozostawiono kwestię zaspokojenia roszczeń indywidualnych do negocjacji między zjednoczonymi Niemcami a zainteresowanymi państwami.

8) Ze względu na wskazane wyżej okoliczności polityczne oraz uwarunkowania prawne (rozbieżność stanowisk prawnych w podstawowych kwestiach, brak jednoznacznych podstaw prawnych i procedur skutecznego dochodzenia roszczeń) oraz konieczność jak najszybszego wsparcia finansowego dla ofiar zbrodni, których grupa zmniejszała się szybko ze względów biologicznych, świadczenia od RFN dla polskich ofiar zostały wynegocjowane w tzw. formule pragmatycznej (porozumienie z 1991 r.). Również druga tura płatności od RFN, mimo że wynegocjowanych (2000 r.) pod realną groźbą postępowań przed sądami amerykańskimi wobec przedsiębiorstw niemieckich i austriackich (pozw. zbiorowe), odwoływała się do tej formuły. Formuła ta (a więc negocjacje polityczne) była jedyną drogą, w ramach której możliwe było uzyskanie konkretnych świadczeń dla zamieszkałych w Polsce ofiar niemieckich zbrodni. Gdyby wdano się wówczas w spory co do

stanowisk prawnych, trwałyby one zapewne do dnia dzisiejszego nie przynosząc ofiarom konkretnego wsparcia.

9) Nie było (i nie ma) możliwości dochodzenia omawianych roszczeń indywidualnych bezpośrednio przez same ofiary, czy to przed sądami międzynarodowymi, czy to przed sądami krajowymi (niemieckimi lub państw trzecich). Ten stan rzeczy znajduje potwierdzenie w praktyce państw i orzeczeniach sądów. Przypomnieć należy zwłaszcza, że:

- brak ku temu jednoznacznej podstawy prawnej i brak skutecznej procedury zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie krajowym (w szczególności prawie niemieckim lub prawie japońskim).
- pozwanie państwa niemieckiego przed sądami krajowymi państw trzecich wyłączone było (i jest) ze względu na immunitet jurysdykcyjny, a w przypadku prawomocnego wyroku sądu krajowego, ze względu na immunitet egzekucyjny państwa.
- po zakończeniu wielostronnych negocjacji w 2000 r. wykorzystanie procedury pozwu zbiorowego w systemie prawa amerykańskiego nie wchodzi w rachubę ze względu na uzgodniony wówczas „pokój prawny” dla form niemieckich i austriackich.

10) Powojenna ewolucja okoliczności politycznych i prawnych okazała się korzystna dla Niemiec, w mniejszym natomiast stopniu dla ich ofiar. Brak traktatu pokoju stwarzał dla RFN znaczną swobodę w określaniu wielkości, czasu i sposobu wypłaty świadczeń dla ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań. Niemieckie wypłaty dla ofiar zbrodni i prześladowań okazywały się często selektywne i spóźnione. Zwlekanie nie przyniosło jednak Niemcom splendoru. W praktyce zaspokojenie roszczeń ofiar następowało stopniowo, z opóźnieniem i prawie zawsze pod międzynarodową presją.

Sposób realizacji świadczeń reparacyjnych w formule poczdamskiej (z puli ZSRR) ustalony został dla Polski niekorzystnie, niekorzystnie również oddziaływała sytuacja polityczna okresu powojennego (oraz nastawienie RFN) na sytuację ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań zamieszkałych w państwach EŚiW, w tym w Polsce. Niemniej do szacunków wysokości świadczeń przekazanych dla polskich ofiar i/lub dla Polski należy podchodzić rzetelnie. Z pewnością nie są uprawnione i wprowadzają w błąd oceny, że Polska „nie otrzymała żadnych świadczeń”, względnie „promile” ogólnej sumy wypłaconej przez RFN, czy też stwarzanie wrażenia, że inne państwa lub ich obywatele otrzymały wielokrotnie wyższe świadczenia.

Polski i niemiecki historyk podliczają niemieckie odszkodowania za drugą wojnę światową

(Prof. Constantin Goschler, Prof. Krzysztof Ruchniewicz), Gazeta Wyborcza, 15 marca 2018 r.

Trudno podważyć opinię o tym, że odszkodowań nie otrzymało wielu pokrzywdzonych lub że kwoty nie były wystarczające w stosunku do ich cierpień. W dodatku pokrzywdzeni przez III Rzeszę na Wschodzie padli po wojnie ofiarą politycznego konfliktu, który pozwalał ignorować ich cierpienia lub traktować je instrumentalnie. Dopiero w naszych czasach zjednoczone Niemcy zadbały o zadośćuczynienie pokrzywdzonym, którzy znaleźli się za ówczesną żelazną kurtyną. Można rzecz jasna zasadnie wskazywać na niedociągnięcia w tym zakresie. Nie można jednak przy tym przeinaczać faktów lub lekceważyć wysiłków podjętych do tej pory przez rządy i powołane do tego zadania fundacje. Polska może zasadnie czuć się szczególnie ciężko doświadczoną ofiarą niemieckiej okupacji podczas drugiej wojny światowej. Nie może jednak domagać się statusu ofiary powtórnej dyskryminacji w toku zadośćuczynienia dla nieniemieckich poszkodowanych. A to właśnie owa próba wystylizowania się na super ofiarę budzi polityczne kontrowersje. Nietrudno tu bowiem odnieść wrażenie, że chodzi właściwie o to, żeby deficyty praktyk odszkodowawczych wykorzystać do innych celów politycznych. A to oznaczałoby kontynuację – choć na inną modłę – gry, którą przez dziesięciolecia prowadzono wobec mieszkających za żelazną kurtyną ofiar Trzeciej Rzeszy.

11) Uwzględniać należy przede wszystkim datę przełomową (1989/1990), kończącą podział Europy, co odblokowało możliwość skutecznego domagania się świadczeń przez polskie ofiary niemieckich zbrodni i prześladowań. W następstwie obu rund negocjacji dla ofiar wpłynęło łącznie 6 mld złotych rozdzielonych przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie (500 mln DM na podstawie porozumienia z 1991 oraz 1,812 mld DM na podstawie porozumienia z 2000 r.); dodać do tego należy 42,7 mln euro przekazane ze strony Austrii). Była to kwota nie tylko znacznie przewyższająca wypłaty dla poszkodowanych z innych państw regionu EŚiW, ale obejmujący kilkanaście procent ogólnych świadczeń RFN po roku 1991.

Niezależnie od powyższych wypłat, przy obliczaniu reparacji i innych świadczeń odszkodowawczych jakie wpłynęły do Polski, należałoby uwzględnić:

- świadczenia reparacyjne w formule poczdamskiej (jak wskazano w rozdziale 2, nie jest to zadanie łatwe, ale pewien szacunek powinien być możliwy);
- wartość prywatnego mienia niemieckiego przejętego przez Polską na terytoriach przekazanych Polsce na podstawie Umowy poczdamskiej (wchodziły one z pewnością w skład należnych Polsce reparacji, co stanowi podstawę uznania bezprzedmiotowości roszczeń odszkodowawczych ze strony byłych właścicieli niemieckich);
- świadczenia w łącznej wysokości 140 mln DM przekazanych w latach 60-tych, a następnie na mocy porozumienia międzyrządowego z 1972 r. dla ofiar eksperymentów medycznych;
- świadczenia przekazywane odrębnie (na podstawie regulacji MOP – Międzynarodowej Organizacji Pracy) z niemieckiego

systemu zabezpieczenia społecznego dla robotników przymusowych, którzy ulegli wypadkom przy pracy (ich wypłata została odblokowana w 1975 r. w ramach tzw. pakietu rentowego);

- świadczenia przekazywane inwalidom wojennym, byłym żołnierzom Wehrmachtu, obywatelom polskim zamieszkałym w Polsce (porozumienie techniczne z 1967 r.);
- 1,3 mld DM tzw. ryczałtu rentowego, który stanowił wynik rozliczeń z tytułu składek ubezpieczeniowych pobranych przez niemieckie instytucje ubezpieczeniowe podczas niemieckiej okupacji za okresy przejęte następnie przez ZUS (w rozumieniu szerszym należy je objąć pojęciem rozliczeń finansowych związanych z wojną);
- świadczenia dla obywateli polskich narodowości żydowskiej, którzy przeżyli Holocaust, a po 1945 r. opuścili Polskę – po części obawiając się następstw nastawienia antysemickiego, po części (1968 r.) wyrzuceni z Polski (część zatrzymała obywatelstwo polskie, część została bezprawnie tego obywatelstwa pozbawiona); z około 200 tys. takich osób znaczącą grupę stanowiły ofiary Holocaustu, które otrzymywały i otrzymują – głównie za pośrednictwem JCC – świadczenia od RFN;
- świadczenia dla obywateli polskich narodowości żydowskiej (ofiar Holocaustu), zamieszkałych w Polsce, którzy otrzymywali i otrzymują świadczenia (zwłaszcza po 1995 r.) za pośrednictwem JCC;
- w końcu należy mieć na względzie różne ukryte formy odszkodowań od RFN¹, jak na przykład jeden miliard DM

¹K. Ruchniewicz, *Pieniądze za wojnę. Dzieje niemieckich odszkodowań i reparacji*, Odra, 2017, nr 10, s. 2-9; *Polski i niemiecki historyk podliczają niemieckie odszkodowania za drugą wojnę*

niskooprocentowanego kredytu, udzielonego w 1975 r.; bywa on właśnie tak kwalifikowany, aczkolwiek stanowi formę pośredniej pomocy finansowej, której część mogła zostać udzielona z myślą o wsparciu dla ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań, a została zmarnotrawiona przez ówczesne władze PRL.

12) Tzw. formuła pragmatyczna ma to do siebie, że nie jest ograniczona żadnymi terminami oraz przesłankami formalnymi. Przykładem jej zastosowania jest ustanowiona w następstwie porozumień berlińskich z 2000 r. niemiecka Fundacja „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”, zaopatrywana ze źródeł rządowych i przez przemysł niemiecki. Ponadto realizowane są projekty wspierające żyjący jeszcze ofiary zbrodni nazistowskich (różne akcje pomocy organizowane są także przez niemieckie gminy, miasta, zakłady przemysłowe) oraz upamiętniające losy tych ofiar. Podejmowane są również świadczenia innego rodzaju na rzecz ofiar niemieckich zbrodni (w latach 2014/15 sfinalizowano umowę, na mocy której przekazywane są świadczenia socjalne dla żyjących jeszcze osób, które świadczyły pracę przymusową w gettach, podwyższono – po postępowaniu sądowym w RFN – świadczenia z tytułu wypadków przy pracy przymusowej). Formuła pragmatyczna pozostaje nadal otwarta dla różnych działań na rzecz żyjących jeszcze ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań.

Wnioski
wyływające w kontekście obecnych koncepcji podjęcia ze strony
polskiej roszczeń odszkodowawczych wobec Niemiec

1. Nie ma szans na powrót do roszczeń reparacyjnych w stosunku do Niemiec w formule poczdamskiej. Traktat „2+4” (1990) zamknął ostatecznie tę sprawę, a zwołanie obecnie konferencji skupiającej cztery byłe mocarstwa sprzymierzone z okresu drugiej wojny światowej względnie konferencji w jeszcze szerszym składzie jest nierealistyczne.
2. Skuteczne dochodzenie prawne roszczeń indywidualnych przez ofiary niemieckich zbrodni nazistowskich nie jest możliwe. Brak jest dla takiego dochodzenia podstawy w prawie niemieckim i w prawie międzynarodowym, a pozywanie państwa niemieckiego przed sądami państw trzecich wyłączone było (i jest) ze względu na immunitet jurysdykcyjny, a w przypadku prawomocnego wyroku sądu krajowego, ze względu na immunitet egzekucyjny państwa; procedura skarg zbiorowych przed sądami amerykańskimi jest zamknięta ze względu na uzgodniony w 2000 r. „pokój prawny”.
3. Otwarte pozostają sprawy wyraźnie zastrzeżone w Traktacie polsko-niemieckim z 17 czerwca 1991 r., a mianowicie kwestia zwrotu dóbr kultury i archiwaliów (art. 28 ust. 2 Traktatu). Może również w przyszłości pojawić się problem zwrotu przez Federację Rosyjską dóbr kultury przejętych z terytoriów niemieckich przekazanych Polsce.
4. Otwarte są możliwości współpracy polsko-niemieckiej w ramach tzw. formuły pragmatycznej. Mogą one obejmować różne formy wsparcia dla żyjących jeszcze ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni oraz wspólne działania upamiętniające ofiary tych

zbrodni. Niezbędny jest jednak do tego odpowiedni poziom politycznej współpracy Polski i Niemiec. Formuła ta wymaga bowiem porozumienia i współpracy obu stron.

5.8. J. Barcz, „Specyficzna inspiracja”. Problem ważności nazistowskiego rozporządzenia w sprawie organizacji polskiej grupy narodowej w Rzeszy Niemieckiej z 1940 r.

(w:) Prawo międzynarodowe w służbie ludzkości.
Księga jubileuszowa profesora Jerzego Menkesa,
Warszawa 2024 (s. 1-16).

1. Uwagi wstępne

Szeroki zakres zainteresowań naukowych Profesora *Jerzego Menkesa* objął również niektóre aspekty skutków prawnych II wojny światowej. Między innymi zajmował się On oceną oświadczenia rządu polskiego z 1953 r. w sprawie zrzeczenia się odszkodowań w stosunku do Niemiec¹. Niniejszy przyczynek, który dedykuję Profesorowi Jerzemu Menkesowi, dotyczy natomiast innego aktu, którego ocena ważności wzbudziła w ostatnich latach kontrowersje powiązane z poważnymi konsekwencjami politycznymi. Chodzi o rozporządzenie (Verordnung) w sprawie organizacji polskiej grupy narodowej (*polnische Volksgruppe*) w Rzeszy Niemieckiej, podpisane 27 lutego 1940 r.² m.in. przez H.Göringa (jako przewodniczącego Rady Ministerialnej ds. Obrony Rzeszy), zwane czasem błędnie polskiej w publicystyce i narracji politycznej „dekretem Göringa”³. Na mocy tego rozporządzenia władze nazistowskie zabroniły działalności

¹ Prawne i polityczne determinanty sporu wokół Oświadczenia Rządu PRL z 23.8.1953 r. w sprawie zrzeczenia się reparacji od Niemiec - zob. *J. Menkes* (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania*, Warszawa 2006. Oświadczenie Rządu PRL opublikowano w: *Zbiór Dokumentów 1953*, Nr 9, s. 1830–1832.

² Verordnung über die Organisationen der polnischen Volksgruppe im Deutschen Reich, 27.2.1940 (Reichsgesetzblatt, dalej: RGBl. 1940, Teil I, s. 444), dalej: rozporządzenie z 1940 r.

³ Tekst w jęz. polskim i ogólny komentarz w sprawie rozporządzenia w: *S. Żerko*, Tzw. dekret Göringa z 27 lutego 1940 r.: likwidacja polskich organizacji w Niemczech, *Instytut Zachodni. Polska – Niemcy – Historia* 2022, Nr 25.

organizacjom polskiej mniejszości narodowej (chodziło głównie o Związek Polaków w Niemczech –ZPwN) oraz powołały komisarza, który rozwiązał te organizacje i przekazał ich majątek (szacowany na 8 do 9 mln *Reichsmark*) na rzecz Rzeszy. Po wydaniu rozporządzenia wzmogły się represje wobec członków mniejszości polskiej, aresztowano i wywieziono do obozów koncentracyjnych około 2 tys. osób, liczba zamordowanych nie jest znana do dzisiaj⁴.

Jest więc rzeczą zrozumiałą, że rozporządzenie z 1940 r. wzbudzało i wzbudza zainteresowanie historyków, prawników i organizacji polonijnych w RFN (tam bowiem wznowił działalność po II wojnie światowej Związek Polaków w Niemczech, najbardziej poszkodowana rozporządzeniem organizacja), a następnie w zjednoczonych Niemczech. W centrum tego zainteresowania znajduje się problem restytucji względnie odszkodowań za skonfiskowane na mocy rozporządzenia mienie organizacji polonijnych oraz odszkodowań dla działaczy organizacji mniejszości polskiej w Rzeszy – ofiar zbrodni nazistowskich.

W dyskusjach tych wiodącą rolę odgrywa kwestia ważności/nieważności nazistowskiego rozporządzenia z 1940 r. Rzeczą bowiem w tym, że w dyskusjach w ostatnich kilkunastu latach pojawiło się kateryczne twierdzenie, iż rozporządzenie z 1940 r. obowiązuje w RFN nadal, ponieważ nigdy nie zostało wyrażnie uchylone. Nawet przedstawiciele poglądu, że rozporządzenie z 1940 r. straciło ważność, powoływali się na ogólną klauzulę zawartą w art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (konstytucji) RFN⁵, stosownie do której

⁴ W literaturze niemieckiej zob. D. Majer, „Fremdvölkische” im Dritten Reich, Boppard am Rhein 1981, s. 296–297; książka ukazała się również w jęz. polskim: „Narodowo obcy” w Trzeciej Rzeszy, tł. T. Skoczny, Warszawa 1989. Również w literaturze polskiej: K. Ruchniewicz, Związek Polaków w Niemczech, 8.11.2022 r., <https://www.porta-polonica.de/pl/atlas-miejsc-pamieci/zwiazek-polakow-w-niemczech> (dostęp: 9.6.2024 r.).

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.5.1949 (Bundesgesetzblatt, dalej: BGBl.) 1949, s. 1); tekst w jęz. polskim: Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec.

straciły ważność wcześniejsze akty prawne, w tym zwłaszcza z okresu nazistowskiego, o ile były sprzeczne z prawami podstawowymi i zasadami ustroju wolnościowo-demokratycznego gwarantowanymi Ustawą Zasadniczą RFN, odnotowywali jednak z reguły, że rozporządzenie nie zostało wyraźnie uchylone.

W okresie rządów Zjednoczonej Prawicy pogląd o obowiązywaniu rozporządzenia z 1940 r. („dekretu Göringa”) stał w centrum hecy antyniemieckiej. Prominentni przedstawiciele tej formacji zarzucali politykom niemieckim w sposób obraźliwy, że „dekret Göringa” obowiązywał w RFN oraz obowiązuje po zjednoczeniu Niemiec, co miało być główną przyczyną odmowy osobom narodowości polskiej w RFN przyznania statusu mniejszości narodowej oraz wypłaty odszkodowania i ewentualnie zwrotu skonfiskowanego mienia. Nakręcali też emocje wśród organizacji polonijnych w Niemczech.

Nie dokonano przy tym solidnej weryfikacji stanu prawnego. Nie poddano szczegółowej analizie ani prawa okupacyjnego (stanowionego przez Sprzymierzonych, zwłaszcza w latach 1945–1949), ani praktyki konstytucyjnej związanej z art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN. Nie zbadano również szczegółowego ustawodawstwa RFN oraz związanego z nim orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącego się do losów nazistowskich aktów prawnych w RFN.

Natomiast już w świetle prawa okupacyjnego rozporządzenie z 1940 r. straciło ważność. Do podobnych wniosków prowadzą postanowienia art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN. Co jednak szczególnie interesujące, w toku weryfikacji aspektów prawnych „kampanii reparacyjnej PiS”⁶ na przełomie 2023/2024 ustalono⁷, że

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Wydanie tekstowe w wersji niemieckiej i polskiej, tł. *J. Koprucka-Porulowa, B. Demby*, Poznań 1997, dalej: Ustawa Zasadnicza RFN.

⁶ Zob. *J. Barcz, K. Ruchniewicz* (red.), *Partyjna „kampania reparacyjna” PiS. Raport i objaśnienia*, Wrocław 2024.

rozporządzenie zostało również wyraźnie uchylone w RFN⁸. Podstawą uchylenia rozporządzenia była ustawa o zniesieniu przepisów wojennych (*Gesetz über die Aufhebung von Kriegsvorschriften*) z 14.6.1951 r.⁹

Przedmiotem niniejszego opracowania jest usystematyzowanie problematyki uchylenia aktów prawnych ustanowionych w okresie nazistowskim po 1945 r., zwłaszcza zaś w RFN, i na tym tle rozważenie losu prawnego rozporządzenia z 1940 r. Analizie zostanie więc kolejno poddane stosowne prawo okupacyjne, praktyka konstytucyjna związana z art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN oraz ustawa z 1951 r., na mocy której wyraźnie uchylono rozporządzenie z 1940 r. W podsumowaniu dokonano – w powyższym kontekście – analizy problemu ważności rozporządzenia (zwłaszcza kiedy straciło ono ważność) oraz powiązania z tym problemu dotyczącego roszczeń odszkodowawczych organizacji polonijnych.

2. Prawo okupacyjne

Przede wszystkim należy brać pod uwagę sytuację Niemiec po przegranej wojnie. Bezwarunkowa kapitulacja z 8 maja 1945 r.¹⁰ była wyrazem całkowitej klęski militarnej Niemiec. Akt kapitulacji był pod względem prawnym dokumentem o charakterze wojskowym, niemniej pociągał za sobą istotne następstwa polityczne. Był bowiem

⁷ Zob. K. Ruchniewicz, Tzw. dekrety Göringa dawno przestały obowiązywać, 24.2.2024 r., <https://krzysztofruchniewicz.eu/tzw-dekrety-goringa-przestaly-dawno-obowiazywac/> (dostęp: 6.6.2024 r.).

⁸ Sprawa tzw. dekretu Göringa. Objaśnienie 13 (4.02.2024 r.), w: J. Barcz, K. Ruchniewicz (red.), Partyjna „kampania reparacyjna” PiS. Raport i objaśnienia, Wrocław 2024, s. 57 i n.

⁹ BGBl. 1951, Teil I, s. 391, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl151s0391.pdf%27%5D__1707110802268 (dostęp: 20.7.2024 r.), dalej: ustawa z 1951 r.

¹⁰ Akt bezwarunkowej kapitulacji Niemiec, Berlin, 8.5.1945 r. Tekst w jęz. polskim w: Zbiór Dokumentów 1947, Nr 10, s. 199–201.

wyrazem załamania się państwa niemieckiego i zdania jego losu oraz narodu niemieckiego w ręce Mocarstw Sprzymierzonych¹¹.

Status Niemiec oraz swoje uprawnienia w stosunku do Niemiec Sprzymierzeni sprecyzowali w trzech aktach przyjętych w Berlinie 5.6.1945 r.¹² Pośród tych aktów w interesującym nas kontekście zasadnicze znaczenia miała Deklaracja dotycząca klęski Niemiec i objęcia władzy najwyższej nad Niemcami przez rządy Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych Ameryki, ZSRR i Francji¹³. Szczególnie istotne są następujące aspekty Deklaracji.

Po pierwsze– przypomniano w niej sytuację Niemiec po bezwarunkowej kapitulacji: „Niemieckie siły zbrojne na lądzie, morzu i w powietrzu doznały zupełnej klęski i bezwarunkowo skapitulowały, a Niemcy, które ponoszą odpowiedzialność za wojnę i nie są w stanie w dalszym ciągu opierać się woli mocarstw zwycięskich. W ten sposób nastąpiła bezwarunkowa kapitulacja Niemiec, które stały się przedmiotem wszelkich żądań, jakie mogą być im przedstawione teraz i w przyszłości”.

Po drugie – wskazano na całkowity rozkład struktur państwowych Niemiec: „Nie ma żadnego rządu centralnego ani władzy w Niemczech, zdolnych wziąć na siebie odpowiedzialność za utrzymanie

¹¹ Szczegółowa analiza prawna aktu bezwarunkowej kapitulacji zob. *K. Skubiszewski, Zachodnia granica Polski*, Gdańsk 1969, s. 353 i n. Tam też podana literatura przedmiotu. Monografia ta jest bardziej znana w zmodyfikowanym i nieco ograniczonym co do objętości wydaniu z 1975 r.: *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.

¹² Poza omówioną poniżej Deklaracją w sprawie klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami władzy najwyższej przez rządy Sprzymierzonych, przyjęto również Oświadczenie o organach kontrolnych w Niemczech, Oświadczenie w sprawie stref okupacyjnych w Niemczech. Teksty na przykład w:
www.documentarchiv.de/in/1945/kontrollverfahren-dtl_erkl.html (dostęp: 16.08.2024 r.).

¹³ Tekst w jęz. polskim w: *Zbiór Dokumentów 1947*, Nr 10, s. 202. Kompleksowa analiza prawnych aspektów tej Deklaracji wraz z podaną literaturą zob. *K. Skubiszewski, Zachodnia granica Polski*, s. 359 i n.

porządku, za zarząd krajem i wykonanie żądań zwycięskich mocarstw”.

Po trzecie – w takiej sytuacji Niemiec Sprzymierzeni postanowili przejąć władzę najwyższą w Niemczech: „Rządy Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz Rząd Tymczasowy Republiki Francuskiej obejmują najwyższą władzę w Niemczech, włączając w to wszystkie uprawnienia przysługujące rządowi niemieckiemu, naczelnemu dowództwu oraz wszelkiemu rządowi lub władzy krajowej, miejskiej lub lokalnej (...)”.

Po czwarte – w konsekwencji przejęcia władzy najwyższej w Niemczech Sprzymierzeni stwierdzili w art. 13 Deklaracji:

1. „W wykonaniu najwyższej władzy objętej w Niemczech (...) cztery rządy sprzymierzone poczynią wszelkie kroki, jakie uznają za potrzebne dla przyszłego pokoju i bezpieczeństwa, włączając w to zupełne rozbrojenie i demilitaryzację Niemiec”.
2. „Przedstawiciele Sojuszników nałożą na Niemcy obowiązek zastosowania się do dodatkowych żądań o charakterze politycznym, administracyjnym, gospodarczym, finansowym, wojskowym i innym wynikającym z kompletnej klęski Niemiec. Przedstawiciele Sojuszników, osoby lub organy upoważnione do działania w ich imieniu, będą wydawały obwieszczenia, rozporządzenia, zarządzenia i instrukcje w celu nałożenia takich dodatkowych żądań oraz wprowadzenia w życie innych postanowień tej Deklaracji. Wszystkie władze i naród niemiecki będą wykonywały bezwarunkowo żądania Przedstawicieli Sojuszników i podporządkują się całkowicie tym obwieszczeniom, rozporządzeniom, zarządzeniom i instrukcjom (...)”.

Mechanizm sprawowania przez Sprzymierzonych władzy najwyższej w Niemczech został uzgodniony w porozumieniach z końca 1944 r. i początków 1945 r., a następnie sfinalizowany w Oświadczeniu rządów Sojuszników z 5.6.1945 r. o organach

kontrolnych w Niemczech¹⁴. Najwyższym organem prawodawczym i administracyjnym była Rada Kontroli z siedzibą w Berlinie, natomiast w czterech strefach okupacyjnych władzę sprawowali dowódcy wojsk okupacyjnych danego Sprzymierzonego (gubernatorzy) w zakresie nieobjętym kompetencjami Rady Kontroli (pkt 1 Oświadczenia). Dla Rady Kontroli zastrzeżone były decyzje „w podstawowych kwestiach, dotyczących Niemiec jako całości” (pkt 2 Oświadczenia). Odrębnie uregulowano sprawowanie władzy w Wielkim Berlinie, podzielonym na cztery sektory. Władzę najwyższą sprawowała Komendantura, złożona z komendantów poszczególnych sektorów. Podlegała ona Radzie Kontroli¹⁵. Wielki Berlin – cztery sektory, poddany wspólnemu zarządowi (międzysojusznicza władza rządząca, składająca się z komendantów czterech sektorów)¹⁶.

Sprzymierzeni przejęli więc legalnie władzę najwyższą w Niemczech, a więc władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

¹⁴ Tekst w jęz. polskim w: *B. Franczyk, K. Staszko (oprac.), Sprawa restytucji i rewindykacji mienia po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1972, s. 15–16. Szczegółowo zob. *K. Skubiszewski, Polska granica zachodnia*, s. 361 i n.

¹⁵ Rola Rady Kontroli słabła wraz z narastaniem kontrowersji między ZSRR a trzema Sprzymierzonymi zachodnimi. Rosta natomiast rola wojskowych gubernatorów. Wraz z powstaniem dwóch państw niemieckich w 1949 r. trzej Sprzymierzeni zachodni oraz ZSRR zlikwidowali urząd gubernatorów. Powołano odrębne organy kontrolne i wojskowe dla RFN i NRD. Przestały one funkcjonować w obu państwach w 1955 r. po zawarciu szeregu umów między ZSRR i NRD oraz między trzema Sprzymierzonymi zachodnimi a RFN. Odrębny status Wielkiego Berlina utrzymywał się w okresie powojennym, przy czym Komendantura w Wielkim Berlinie zaprzestała działalności 1.7.1948 r. w następstwie wycofania się z niej przedstawiciela ZSRR. Wraz z powstaniem NRD w radzieckim sektorze ustanowiono „Berlin – stolicę NRD”. Sprzymierzeni potwierdzili istnienie ich praw i odpowiedzialności za „Niemcy jako całość” w Porozumieniu podpisanym 3.9.1971 r. w sprawie Berlina, a następnie w Komunikacie z Ottawy z 13.2.1990 r., który zainaugurował Konferencję „2 + 4”. Zawarty w jej wyniku Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec położył kres – wraz ze zjednoczeniem Niemiec 3.10.1990 r. – prawom i odpowiedzialności Sprzymierzonych z okresu II wojny światowej. Szczegółowo zob. *J. Barcz, Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego*, Warszawa 2021.

¹⁶ Zob. pkt 2 Oświadczenia rządów Sojuszników z 5.6.1945 r. w sprawie stref okupacyjnych w Niemczech; tekst w jęz. polskim w: *B. Franczyk, K. Staszko (oprac.), Sprawa restytucji i rewindykacji mienia*, s. 17.

Decyzje Sprzymierzonych wiązały również przyszłe państwo/państwa niemieckie i rządy niemieckie¹⁷. Podstawowe tego rodzaju decyzje zawarte są w Umowie poczdamskiej z 2.8.1945 r.¹⁸

Z punktu widzenia interesującego nas problemu zasadnicze znaczenie miała ustawa Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec o unieważnieniu ustawodawstwa nazistowskiego (Berlin, 20 września 1945 r.)¹⁹. Na mocy art. I tej ustawy zniesiono regulacje prawne stanowiące podstawę reżimu nazistowskiego²⁰ (wyraźnie wyliczone ustawy i akty wykonawcze)²¹. Natomiast na podstawie art. II ustawy

¹⁷ Zob. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski*, s. 364.

¹⁸ Zob. A. Kłafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939–1945*, Warszawa 1985.

¹⁹ Kontrollratsgesetz Nr. 1 betreffend die Aufhebung von NS-Recht vom 20. September 1945. www.verfassungen.de/de45-49/kr-gesetz1.htm (dostęp: 16.08.2024 r.). Tekst w jęz. polskim (z wyjątkiem nazw unieważnionych aktów nazistowskich) w: B. Franczyk, K. Staszko (oprac.), *Sprawa restytucji i rewindykacji*, s. 18–20, dalej: ustawa Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli.

²⁰ Art. I ust. 1 „Znosi się stanowczo wymienione niżej ustawy o charakterze politycznym i dyskryminacyjnym, na których opierał się reżim nazistowski, łącznie ze wszystkimi uzupełniającymi i wyjaśniającymi ustawami, rozporządzeniami i dekretemi(...)”.

²¹ Były to następujące nazistowskie akty prawne: a) Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933 (RGBl. I/41), b) Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933 (RGBl. I/175), c) Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Strafrechts und des Strafverfahrens vom 24. April 1934 (RGBl. I/341), d) Gesetz zum Schutze der nationalen Symbole vom 19. Mai 1933 (RGBl. I/285), e) Gesetz gegen die Bildung von Parteien vom 14. Juli 1933 (RGBl. I/479), f) Gesetz über Volksabstimmung vom 14. Juli 1933 (RGBl. I/479), g) Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. Dezember 1933 (RGBl. I/479), h) Gesetz gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei und zum Schutz der Parteiuniform vom 20. Dezember 1934 (RGBl. I/1269), j) Reichsflaggengesetz vom 15. September 1935 (RGBl. I/1145), k) Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre vom 15. September 1935 (RGBl. I/1146), l) Reichsbürgergesetz vom 15. September 1935 (RGBl. I/1146), m) Preußisches Gesetz über die Geheime Staatspolizei vom 10. Februar 1936 (G.S. 21), n) Gesetz über die Hitler-Jugend vom 1. Dezember 1936 (RGBl. I/933), o) Verordnung gegen die Unterstützung der Tarnung jüdischer Gewerbebetriebe vom 22. April 1938 (RGBl. I/404), p) Verordnung über die Anmeldung des Vermögens von Juden vom 26. April 1938 (RGBl. I/414), q) Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung für das Deutsche Reich vom 6. Juli 1938 (RGBl. I/823), r) Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen vom 17. August 1938 (RGBl. I/1044), s) Verordnung Reisepässe von

wyłączono skuteczność prawną wszystkich innych niemieckich aktów prawnych – „bez względu na datę i sposób wydania”, które „spowodowały niesprawiedliwość lub nierówność” m.in. w następstwie dyskryminacji jakichkolwiek osób ze względu na rasę, narodowość, religię lub „opozycję przeciwko Narodowo-Socjalistycznej Niemieckiej Partii Robotniczej lub doktrynom nazistowskim”²².

Stosowanie powyższej ustawy przez sądy niemieckie i administrację niemiecką, działające pod ścisłym nadzorem władz sprzymierzonych (w szczególnie istotnych dziedzinach, na przykład sposobu i wymiaru kary, wydawano wytyczne dla sędziów), nie było sprawą łatwą, tym bardziej że szereg ustaw przyjętych, względnie znowelizowanych w okresie nazistowskim nie zostało uznanych za

Juden vom 5. Oktober 1938 (RGBl. I/1342), t) Verordnung zur Ausschaltung der Juden aus dem deutschen Wirtschaftsleben vom 12. November 1938 (RGBl. I/1580), u) Polizeiverordnung über das Auftreten der Juden in der Öffentlichkeit vom 28. November 1938 (RGBl. I/1676), v) Verordnung über den Nachweis deutschblütiger Abstammung vom 1. August 1940 (RGBl. I/1063), w) Polizeiverordnung über die Kennzeichnung der Juden vom 1. September 1941 (RGBl. I/547), x) Verordnung über die Beschäftigung von Juden vom 3. Oktober 1941 (RGBl. I/675), y) Erlaß des Führers über die Rechtsstellung der NSDAP vom 12. Dezember 1942 (RGBl. I/733), z) Polizeiverordnung über die Kenntlichmachung der im Reich befindlichen Ostarbeiter und -arbeiterinnen vom 19. Juni 1944 (RGBl. I/147).

²² Art. II ustawy: „Żaden niemiecki akt prawny, bez względu na datę i sposób wydania, nie ma zastosowania na drodze sądowej lub administracyjnej w przypadku, gdyby spowodował niesprawiedliwość lub nierówność: a) poprzez uprzywilejowanie jakiejkolwiek osoby ze względu na jej powiązania z Narodowo-Socjalistyczną Niemiecką Partią Robotniczą, formacjami tej partii, organizacjami stowarzyszonymi lub znajdującymi się pod jej kontrolą; b) poprzez dyskryminację jakiejkolwiek osoby ze względu na rasę, narodowość, religię lub opozycję przeciwko Narodowo-Socjalistycznej Niemieckiej Partii Robotniczej lub doktrynom nazistowskim”. Stosownie natomiast do art. III ustawy: „Każda osoba stosująca lub usiłująca stosować jakikolwiek akt prawny, zniesiony niniejszą ustawą, zostanie pociągnięta do odpowiedzialności karnej”. Na podstawie ustawy Nr 2 z 10.10.1945 r. Sojusznicza Rada Kontroli dla Niemiec zniosła i uznała za nielegalną Narodowo-Socjalistyczną Niemiecką Partię Robotniczą, jej formacje, stowarzyszenia i agencje podległe, organizacje paramilitarne i inne instytucje nazistowskie (art. I ust. 1). W załączniku do ustawy wymieniono ponadto 62 tego rodzaju organizacje (zastrzegając, że lista może zostać uzupełniona) (ust. 2.). Zabroniono również odrodzenia się tego rodzaju organizacji pod takimi samymi nazwami lub innymi (ust. 3). Tekst w jęz. polskim w: *B. Franczyk i, K. Staszko (oprac.), Sprawa restytucji i rewindykacji*, s. 23–26.

„co do istoty” nazistowskie: na przykład w sprawie karania za aborcję i pomocy przy aborcji, karania za homoseksualizm, przepisy eugeniczne²³. Nakładało się na to osłabienie działań denazyfikacyjnych wraz z pogłębiającymi się kontrowersjami między Sprzymierzonymi²⁴.

Powracając natomiast do wątku głównego, odnotować należy, że już w świetle przepisów art. II ustawy Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli nazistowskie rozporządzenie w sprawie organizacji polskiej grupy narodowej w Rzeszy Niemieckiej, podpisane 27.2.1940 r., straciło moc prawną. Spełniało bowiem co najmniej dwie z wymienionych tam przesłanek: było dyskryminujące wobec członków mniejszości polskiej w Rzeszy ze względu na ich narodowość oraz ze względu na nastawienie do reżimu nazistowskiego²⁵. Po zakończeniu II wojny światowej Związek Polaków w Niemczech wznowił faktyczną działalność w zachodnich strefach okupacyjnych²⁶.

Natomiast z prawnego punktu widzenia do rozpatrzenia pozostaje problem sprecyzowania daty utraty ważności przez akty prawa nazistowskiego, w tym przez rozporządzenie z 1940 r. Sprawą tą zajmiemy się w dalszej części opracowania.

²³ Na ten temat *M. Rath*, Fortgeltung von NS-Gesetzen. Ungeliebte Weisung, zum liberalen Recht zurückzukehren, Legal Tribune Online, 7.5.2023 (i wskazana tam literatura), www.lto.de/recht/feuilleton/f/nationalsozialismus-recht-gesetze-anwendung-alliierte-kontrollrat-anweisung-justiz/ (dostęp: 23.5.2024 r.).

²⁴ Zob. na przykład *K. Jagiełło*, Po zmierzchu bogów, Warszawa 2005.

²⁵ Stąd nietrafne jest kategoryczne stwierdzenie *J. Sandorskiego*, że z powołania ustawy Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli w kontekście unieważnienia rozporządzenia z 1940 r. należy zrezygnować, ponieważ nie jest ono wymienione na liście nazistowskich aktów wskazanych w art. I ustawy. *J. Sandorski*, Polska mniejszość narodowa w Niemczech w świetle prawa międzynarodowego, Ruch Ekonomiczny, Prawniczy i Socjologiczny 2010, Nr 2, s. 106–107. Tak też w ekspertyzie sporządzonej dla polskiego MSZ (wraz z *M. Nowosielskim* i *A. Saksonem*), Pozycja prawna i majątek polskiej mniejszości narodowej w Niemczech (wersja uzupełniona), Poznań, 12.12.2009 r.

²⁶ Zob. *K. Ruchniewicz*, Związek Polaków w Niemczech.

3. Ustawa Zasadnicza (konstytucja) RFN

Drugą istotną okolicznością, jaką należy brać pod uwagę przy rozważaniu losów prawnych nazistowskiego rozporządzenia z 1940 r., są regulacje prawne Republiki Federalnej Niemiec odnoszące się do problemu dalszego obowiązywania prawa niemieckiego uchwalonego przed jej powstaniem, w tym prawa nazistowskiego. Abstrahujemy w tym miejscu od problemu upadku lub ciągłości niemieckiego podmiotu prawa międzynarodowego po zakończeniu II wojny światowej i dyskusji nad relacją obu państw niemieckich (RFN i NRD) do tej kwestii²⁷. Niezależnie bowiem od nastawienia do tej sprawy (w RFN przeważała koncepcja ciągłości niemieckiego podmiotu prawa międzynarodowego i identyczności z nim RFN²⁸, NRD natomiast uważało się za państwo nowe, pozostające w relacji sukcesji w stosunku do Rzeszy Niemieckiej²⁹), oba państwa niemieckie po ich powstaniu w 1949 r. związane były prawem okupacyjnym oraz musiały się ustosunkować do sprawy zakresu dalszego obowiązywania wcześniej uchwalonego prawa niemieckiego (sukcesja w odniesieniu do prawa krajowego).

W przypadku RFN³⁰ podstawowe znaczenie w odniesieniu do tego problemu ma art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, stosownie do

²⁷ Zob. na przykład *J. Barcz* (red.), *Status prawny Niemiec w latach 1945–1949*, Warszawa 1986.

²⁸ Reprezentatywnie: niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31.7.1973 r. (w sprawie Układu RFN – NRD z 21.12.1972 r.), BVerfGE 36, 1.

²⁹ Zob. reprezentatywnie *E. von Oeser, W. Poeggel* (Hrsg.), *Völkerrecht. Grundriss*, Berlin (DDR) 1983, s. 73 i n.

³⁰ W pierwszej Konstytucji NRD z 7.10.1949 r. (*Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949*; tekst po zmianach – *Gesetzblatt* (dalej: GBl.) 1960 I, S. 505) ustosunkowano się również do tego problemu. W jej art. 144 (postanowienia przejściowe i końcowe) stwierdzono m.in., że uchylone zostają wszelkie przepisy sprzeczne z Konstytucją, a te, które obowiązują nadal, muszą być interpretowane zgodnie z Konstytucją. Została ona zastąpiona w 1968 r. nową Konstytucją: *Verfassung der DDR vom 6. April 1968* (GBl. I, S. 199).

którego: „Prawo z okresu przed zebraniem się Parlamentu Federalnego obowiązuje nadal, o ile nie jest sprzeczne z Ustawą Zasadniczą”. Ustęp 2 art. 123 Ustawy Zasadniczej odnosi się natomiast do dalszego obowiązywania umów międzynarodowych zawartych przez Rzeszę Niemiecką. Zachowały one ważność, o ile powinny obowiązywać w świetle powszechnych zasad prawnych, o ile nie zostaną zawarte nowe umowy międzynarodowego przez RFN w danej dziedzinie, względnie o ile nie wygasną „w inny sposób”.

Miarodajny w RFN dla sprawy obowiązywania lub nie niemieckiego prawa przyjętego uprzednio, również w okresie III Rzeszy, jest więc ustęp 1 art. 123 Ustawy Zasadniczej. Stosownie do jego postanowień również regulacje prawne przyjęte podczas rządów nazistów mogły obowiązywać nadal w RFN, o ile nie pozostawały w sprzeczności z „zasadami wolnościowo-demokratycznego ustroju”, zwłaszcza z Ustawą Zasadniczą³¹ (naturalnie z wyjątkiem nazistowskich regulacji prawnych uchylonych na mocy prawa okupacyjnego, w tym przede wszystkim na podstawie ustawy Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli).

Interpretacja postanowień ustępu 1 art. 123 Ustawy Zasadniczej RFN w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego koncentruje się na problemach związanych z dalszym obowiązywaniem aktów prawnych uchwalonych przed ustanowieniem RFN³², natomiast dla interesującego nas problemu istotne są kwestie dotyczące stwierdzenia braku ich obowiązywania w RFN. Chodzi zwłaszcza, w kontekście losu prawnego rozporządzenia z 1940 r., o dwie kwestie: jakie okoliczności decydowały o braku jego obowiązywania w RFN oraz o – wskazany już wyżej – problem

³¹ Zob. zwłaszcza wyr. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 26.3.1957 r. (- 2 BvG 1/55-) (*Konkordatsurteil*), BVerfGE 6, 419. Na ten temat *B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied–Berlin 1973, s. 973 i n.

³² Na temat interpretacji art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN zob. *Grundgesetz-Kommentar*, begründet von *I. von Münch*, herausgegeben von *Ph. Kunig*, Band 3, München 1996, s. 1457 i n.

sprecyzowania daty utraty ważności przez akty prawa nazistowskiego, w tym interesującego nas rozporządzenia.

Jeśli chodzi o problem pierwszy, to z postanowień ustępu 1 art. 123 Ustawy Zasadniczej RFN wynika, że nie mogło w RFN obowiązywać „prawo (...) sprzeczne z Ustawą Zasadniczą”. W orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego sprecyzowano, że chodzi przede wszystkim o sprzeczność z prawami podstawowymi gwarantowanymi w Ustawie Zasadniczej³³. W grę wchodzić może również sprzeczność z zasadami (również o charakterze zwyczajowym) „wolnościowo-demokratycznego ustroju”³⁴. W świetle tych przesłanek nie może ulegać wątpliwości, że rozporządzenie z 1940 r., o ile obowiązywałoby w „okresie przed zebraniem się Parlamentu Federalnego” (Bundestagu), zostałoby uchylone na mocy art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

Znacznie bardziej skomplikowana jest sprawa określenia daty utraty ważności przez nazistowskie akty prawne. W przypadku nazistowskich aktów prawnych, które obowiązywały w okresie ustanowienia RFN i stwierdzono by ich sprzeczność z prawami podstawowymi gwarantowanymi w Ustawie Zasadniczej lub z „zasadami wolnościowo-demokratycznego ustroju”, straciłyby one ważność w dniu odbycia się pierwszej sesji Bundestagu, tj. 7.9.1949 r. Nie brak jednak głosów, że w grę wchodziłaby również data wejścia w życie Ustawy Zasadniczej RFN, tj. dzień 24.5.1949 r.³⁵

Na powyższe założenia należy jednak spojrzeć z punktu widzenia innych zasadniczych problemów. Przypomnijmy, że punktem wyjścia jest ustawa Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli, która *expressis verbis* uchylila przepisy składające się na „konstytucję” państwa

³³ *Konkordatsurteil*, BVerfGE 6, 331.

³⁴ *Ibidem*, BVerfGE 6, 419. Szerzej na temat powyższych przesłanek zob. Grundgesetz-Kommentar, s. 1460.

³⁵ Na ten temat szerzej zob. *ibidem*, s. 1460.

nazistowskiego oraz zawierała klauzulę (art. II) unieważniającą inne nazistowskie akty prawne, które „spowodowały niesprawiedliwość lub nierówność” m.in. w następstwie dyskryminacji jakichkolwiek osób ze względu na rasę, narodowość, religię lub „opozycję przeciwko Narodowo-Socjalistycznej Niemieckiej Partii Robotniczej lub doktrynom nazistowskim. W tym przypadku wskazuje się na datę wejścia w życie ustawy Nr 1, tj. na 20 września 1945 r.”³⁶.

Nie wydaje się jednak, że jest to ocena prawidłowa. Ustawa Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli zasada się na powołanej wyżej Deklaracji z 5.6.1945 r. w sprawie klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami władzy najwyższej przez Sprzymierzonych, a ta z kolei odwołuje się do dnia bezwarunkowej kapitulacji (8.5.1945 r.) jako wyrazu klęski militarnej Niemiec i całkowitego rozgromienia państwa niemieckiego. Ten więc dzień należy przyjąć jako datę przełomową, od której przepisy składające się na „konstytucję” państwa nazistowskiego i objęte klauzulą art. II ustawy Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli przestały obowiązywać.

Ta „data przełomowa” występuje również w licznych przepisach Ustawy Zasadniczej RFN (np. w art. 116 ust. 2 – utrzymanie obywatelstwa niemieckiego w stosunku do osób pozbawionych tego obywatelstwa między 30.1.1933 r. a 8.5.1945 r.; w art. 131 – data graniczna określająca status osób zatrudnionych w służbie publicznej i ich prawo do zaopatrzenia emerytalnego; w art. 135 ust. 1 – data przełomowa w odniesieniu do przejęcia majątków landów w związku ze zmianami ich granic). W tym też kierunku poszło orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 17.12.1953 r. Trybunał jednoznacznie potwierdził, że powyższe kategorie przepisów prawa nazistowskiego straciły ważność 8.5.1945

³⁶ „Klarheit bestand spätestens seit dem 20. September 1945 nur insoweit, als explizit nationalsozialistische Gesetze ihre Gültigkeit verloren”. *M. Rath*, Fortgeltung von NS-Gesetzen.

r.³⁷ W odniesieniu do tego rodzaju przepisów nazistowskich art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN może więc mieć jedynie deklaratoryjne znaczenie.

Na tym jednak nie kończą się problemy z określeniem daty utraty ważności przez nazistowskie przepisy. W orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wypracowano „rewolucyjne zmiany” (*revolutionäre Wendung*) w stosunku do „typowego” prawa nazistowskiego³⁸. Stosownie do powyższego nastawienia takiemu prawu nazistowskiemu w ogóle odmówiono wstecznie (od początku) legitymacji i ważności. Najistotniejsze znaczenie w tym kontekście mają następujące orzeczenia Trybunału: wspomniany wyżej wyrok z 17.12.1953 r.³⁹, postanowienie z 19.2.1957 r.⁴⁰ i postanowienie z 14.2.1968 r.⁴¹

³⁷Wyr. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 17.12.1953 r. (-1 BvR 147/52) (*Beamtenurteil*), BVerfGE 3, 119. Wyrok ten jest interesujący również z tego względu, że potwierdza zakończenie stosunków zatrudnienia w służbie publicznej (w tym przede wszystkim urzędniczych) 8.5.1945 r. (choć następnie złagodzone konsekwencje takiego stanowiska na mocy prawa okupacyjnego i ustaw wydanych na mocy art. 131 Ustawy Zasadniczej RFN). W wyroku stwierdzono jednoznacznie, że wszelkie stosunki urzędnicze wygasły z dniem 8.5.1945 r. (pkt 1 tenoru wyroku). Następnie podkreślono, że w tym przypadku nie działa zasada, że zmiana formy państwa pozostawia stosunki urzędnicze nienaruszone (pkt 4 tenoru wyroku), bowiem zasada ta zakłada, iż chodzi o prawdziwe stosunki urzędnicze w rozumieniu tradycyjnej praworządności, tak jak wykształciła się ona w Niemczech w XIX i na początku XX stulecia. W okresie nazistowskim natomiast nastąpiło nierozzerwalne złączenie państwa z partią nazistowską jej Führerem, co stało się rozstrzygającą przesłanką dla istnienia podstawy prawnej stosunku urzędniczego. Tego rodzaju stosunek prawny wygasa bez formalnej podstawy jego zakończenia wraz z rozpadem dotychczasowej struktury (państwowej). „Tylko data 8.5.1945 r. może wchodzić tutaj w rachubę, ponieważ w tym dniu Wehrmacht skapitulował, co było wyrazem rozgromienia państwa” (motyw 189 uzasadnienia wyroku). Powyższe rozważania Federalny Trybunał Konstytucyjny rozwinął, również w kontekście krytyki wyroku, w postanowieniu z 19.2.1957 r. (*Gestapobeschluss*).

³⁸ Grundgesetz-Kommentar, s. 1462.

³⁹ BVerfGE 3, 58 i n.

⁴⁰Post. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 19.2.1957 r.(- BvR 357/52 -) (*Gestapobeschluss*), BVerfGE 6, 132.

Szczególnie istotne jest to ostatnie orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał – sumując swoje wcześniejsze rozważania – stwierdził: „Należy odmówić regulacjom prawnym z okresu nazistowskiego ważności jako prawu, jeżeli sprzeciwiają się one fundamentalnych zasadom sprawiedliwości w takim stopniu, że sędzia, który chciałby je zastosować albo chciałby uznać ich skutki prawne, stanowiłby bezprawie zamiast prawa”⁴². Odwołując się do tego stwierdzenia, Trybunał uznał za nieważne od początku 11. rozporządzenie dotyczące ustawy o obywatelstwie Rzeszy z 25.11.1941 r.⁴³, na mocy którego pozbawiono obywatelstwa osoby narodowości żydowskiej (rozporządzenie to „wykazuje sprzeczność ze sprawiedliwością w takim wymiarze, że musi być ono uznane za nieważne od początku”)⁴⁴.

Dalszy tok rozumowania Trybunału jest szczególnie interesujący dla oceny sytuacji, w której nazistowski akt prawny został uznany za nieważny od początku. Trybunał stwierdził wpierw – jak już wskazano – że 11. rozporządzenie jest nieważne od początku. Następnie

⁴¹Post. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 14.2.1968 r. (- 2 BvR 557/62 -) (*Ausbürgerung von Juden*), BVerGE 23, 98.

⁴²*Ibidem*, pkt 1 tenoru postanowienia. Szerzej w uzasadnieniu (motyw 30): „Recht und Gerechtigkeit stehen nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Die Vorstellung, daß ein ‚Verfassungsgeber‘ alles nach seinem Willen ordnen kann, würde einen Rückfall in die Geisteshaltung eines wertungsfreien Gesetzespositivismus bedeuten, wie sie in der juristischen Wissenschaft und Praxis seit längerem überwunden ist. Gerade die Zeit des nationalsozialistischen Regimes in Deutschland hat gelehrt, daß auch der Gesetzgeber Unrecht setzen kann‘ (BVerfGE 3, 225 [232]). Daher hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit bejaht, nationalsozialistischen ‚Rechts‘-Vorschriften die Geltung als Recht abzuerkennen, weil sie fundamentalen Prinzipien der Gerechtigkeit so evident widersprechen, daß der Richter, der sie anwenden oder ihre Rechtsfolgen anerkennen wollte, Unrecht statt Recht sprechen würde”.

⁴³11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941 (RGBl. I S. 772).

⁴⁴„In der 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941 (RGBl. I S. 772) hat der Widerspruch zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, daß sie von Anfang an als nichtig erachtet werden muß“ (pkt 2 tenoru postanowienia).

zaznaczył, że „ustanowione bezprawie, które jednoznacznie narusza konstytucyjne zasady prawa, nie staje się prawem w wyniku tego, że jest stosowane i przestrzegane”⁴⁵. Niemniej jednak – zaznaczył – „organy państwowe RFN nie są w stanie uznać za niebyłe faktów, powstałych w następstwie bezprawnych działań nazistów”, tym bardziej że takie „faktycznie ustanowione bezprawie” mogło wywołać różne skutki prawne w systemach prawnych różnych państw (motyw 33 uzasadnienia)⁴⁶. Przy czym Republice Federalnej Niemiec „nie chodzi w żadnym wypadku o to, aby legitymować w sensie prawnym działania nazistów, lecz o to, aby bezprawie naprawić”(*ausgleichen*) (motyw 34 uzasadnienia)⁴⁷. W przypadku będącym przedmiotem rozważań Trybunału stwierdził więc on nieważność od samego początku aktu nazistowskiego pozbawiającego obywatelstwa osoby narodowości żydowskiej, a tym samym zachowanie przez nie tego obywatelstwa, chyba że nie wyraziły na to zgody.

⁴⁵ „Einmal gesetztes Unrecht, das offenbar gegen konstituierende Grundsätze des Rechtes verstößt, wird nicht dadurch zu Recht, daß es angewendet und befolgt wird” (pkt 3 tenoru postanowienia).

⁴⁶ „Indessen können die Staatsorgane der Bundesrepublik die Fakten nicht ungeschehen machen, welche durch die Unrechtsmaßnahmen der Nationalsozialisten geschaffen worden sind (vgl. BGH, RzW 1962, 563). Die «Ausbürgerung» von Juden im Sinne der nationalsozialistischen Gesetzgebung bleibt eine historische Tatsache, die als solche nicht nachträglich beseitigt werden kann. Dieses faktische gesetzliche Unrecht mag auch in den verschiedenen Rechtsordnungen der einzelnen Staaten verschiedene Rechtsfolgen ausgelöst haben. Hier geht es nur um die Konsequenzen, die sich aus der Nichtigkeit der 11. Verordnung für den Geltungsbereich des Grundgesetzes ergeben”.

⁴⁷ „Für die Bundesrepublik handelte es sich jedenfalls nicht darum, nachträglich nationalsozialistische Maßnahmen rechtlich zu legitimieren, sondern das Unrecht auszugleichen, das den «ausgebürgerten» Verfolgten faktisch angetan worden ist. Freilich konnte die Diskriminierung, die in der einseitigen und willkürlichen «Ausbürgerung» jüdischer Mitbürger lag, nicht dadurch ausgeglichen werden, daß sich die Bundesrepublik Deutschland erneut über den Willen der Betroffenen hinwegsetzte, sondern allein dadurch, daß sie deren Willen respektierte”.

4. Ustawa o zniesieniu przepisów wojennych z 1951 r.

Już w świetle powyższych zasad rozporządzenie z 1940 r. należało uznać za nieobowiązujące. W toku weryfikacji aspektów prawnych „kampanii reparacyjnej PiS”⁴⁸ na przełomie 2023/2024 ustalono ponadto⁴⁹, że rozporządzenie z 1940 r. zostało również wyraźnie uchylone w RFN⁵⁰. Podstawą uchylenia tego rozporządzenia była ustawa z 1951 r.

W § 1 ust. 1 tej ustawy stwierdza się, że „ze skutkiem od dnia 8 maja 1945 r. uchyla się wszystkie przepisy, na podstawie których po wprowadzeniu stanu wojny państwa prowadzące działania wojenne i ich obywatele byli traktowani jako wrogowie”. Paragraf 2 ustawy odwołuje się do załącznika, wyliczającego ponad sto nazistowskich aktów prawnych, w tym – na ostatnim miejscu (pod tytułem „*H. Mindertheitenrecht*”): *Verordnung über die Organisationen der polnischen Volksgruppe im Deutschen Reich vom 27. Februar 1940 (Reichsgesetzbl. I, S. 444)*.

Istotny jest ustęp 2 § 1 ustawy z 1951 r., podkreślający, że jeżeli wymieniony w ust. 1 ustawy (w załączniku) akt prawny został już wcześniej uchylony, to wcześniejsze uchylenie zachowuje moc prawną.

Poza tym ustawa z 1951 r. wskazuje na pewną elastyczność w traktowaniu „byłego wrogię mienia”. W § 3 i 4 stwierdza mianowicie, że postanowienia § 1 ust. 1 ustawy (tj. uchylenie wymienionych w załączniku nazistowskich aktów prawnych) nie

⁴⁸ Zob. J. Barcz, K. Ruchniewicz (red.), Partyjna „kampania reparacyjna” PiS.

⁴⁹ Zob. K. Ruchniewicz, Tzw. dekrety Göringa.

⁵⁰ Sprawa tzw. dekretu Göringa. Objasnienie 13 (w:) Partyjna „kampania reparacyjna” PiS ..., s. 112 i nast.

naruszają skuteczności prawnej działań podjętych po 8.5.1945 r. w celu zadbania o byłe wrogie mienie, względnie w celu uporządkowanego zarządzania takim mieniem. W pewnych przypadkach – przewidzianych prawem okupacyjnym – możliwe było skuteczne, dalsze korzystanie z mienia.

5. Ocena

Oceniając wyżej analizowane ramy prawne unieważniania aktów prawnych przyjętych w okresie nazistowskim, należy – po pierwsze – odnieść się szczegółowo do kwestii nieważności rozporządzenia z 1940 r., w tym do sprawy forsowania stanowiska, że rozporządzenie to miałoby obowiązywać po II wojnie światowej, w tym w RFN po jej powstaniu oraz również po zjednoczeniu Niemiec. Do tego kompleksu zagadnień należy również sprecyzowanie daty unieważnienia rozporządzenia z 1940 r. Następnie – po drugie – należy odnieść się zwięźle (nie jest to zasadniczy problem rozważany w niniejszym opracowaniu) do formuły prawnej restytucji mienia polskich organizacji mniejszości narodowej skonfiskowanego na podstawie rozporządzenia z 1940 r., względnie odszkodowania ze takie mienie. Powiązana jest z tym kwestia odszkodowań dla działaczy tych organizacji – ofiar zbrodni nazistowskich.

1) Przejdźmy więc do pierwszego kompleksu problemów. W świetle przedstawionych wyżej regulacji prawnych prawa okupacyjnego, postanowień Ustawy Zasadniczej RFN oraz ustawy z 1951 r. nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie straciło ważność 8.5.1945 r. i z pewnością nie obowiązywało ani w latach 1945–1949, ani w RFN po jej powstaniu, ani po zjednoczeniu Niemiec. Skąd więc pojawiło się stanowisko, że rozporządzenie z 1940 r. nigdy nie zostało uchylone i miałoby obowiązywać nadal?

Wskazuje się⁵¹, że źródłem tego stanowiska jest pismo z 24.8.2009 r. „pełnomocnika organizacji polonijnych”, niemieckiego adwokata, S. Hambury do kanclerza federalnego RFN A. Merkel⁵². W piśmie tym S. Hambura domagał się od kanclerz Niemiec uchylenia rozporządzenia z 1940 r., które – według niego – nie zostało dotychczas uchylone i nie stwierdzono jego nieważności. Tak więc „istnieje ono w sensie prawnym nadal” (*es existiert also rechtlich weiterhin*)⁵³. Uchylenie tego rozporządzenia na mocy ustawy niemieckiej miałoby mieć – według S. Hambury – „nadzwyczajne symboliczne znaczenie” i stać się „znaczącym przyczynkiem w dbaniu o dobrosąsiedzkie stosunki między Polską a Niemcami”.

Można zastanawiać się nad przyczynami formułowania tego rodzaju stwierdzeń bez solidnej weryfikacji obowiązującego stanu prawnego, tym bardziej że S. Hambura miał niemieckie wykształcenie prawnicze i był niemieckim adwokatem. Powyższe stwierdzenia nie uwzględniają bowiem ani prawa okupacyjnego (zwłaszcza ustawy Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli), ani postanowień art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN i związanej z tymi postanowieniami niemieckiej praktyki konstytucyjnej, ani postanowień ustawy z 1951 r. (wyraźnie stwierdzającej nieważność od 8.5.1945 r. rozporządzenia z 1940 r.). W tym ostatnim przypadku zidentyfikowanie ustawy z 1951 r. było przedsięwzięciem prostym, podobnie jak potwierdzenie braku obowiązywania rozporządzenia z 1940 r. w systemie prawnym RFN. Wystarczyło zajrzeć do części III Bundesgesetzblatt, w której zweryfikowano obowiązujące nadal akty prawne m.in. opublikowane w Reichsgesetzblatt. Brak zamieszczenia danego aktu prawnego

⁵¹ Zob. J. Sandorski, Problem Polonii niemieckiej w zjednoczonych Niemczech – aspekty historyczne, polityczne i prawnomiędzynarodowe, w: W.M. Góralski (red.), Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011, Warszawa 2011, s. 645.

⁵² <https://www.polen-news.de/puw/91-05.html> (dostęp: 5.6.2024 r.).

⁵³ „Eine ausdrückliche Aufhebung der Verordnung vom 27. Februar 1940 und die Feststellung ihrer Nichtigkeit fanden bisher nicht statt. Sie existiert also rechtlich weiter”.

oznaczał, że stracił on ważność i nie obowiązuje w RFN⁵⁴. Zwrócił na to uwagę Federalny Minister Sprawiedliwości w piśmie z 13.10.2009 r.⁵⁵, odpowiadając na postulat S. Hambury.

J. Sandorski określa powyższy zabieg jako „specyficzną inspirację”⁵⁶, mającą na celu wzmożenie aktywności organizacji polonijnych w Niemczech i wywołanie „rezonansu” w Polsce i w RFN⁵⁷. „Specyfika” ta miała jednak swoje konsekwencje. Od tej pory eksperci (zwłaszcza powiązani ze Zjednoczoną Prawicą) przyjmowali z dobrą wiarą stwierdzenia S. Hambury. Sam J. Sandorski nawiązywał ostrożnie do „ważności” rozporządzenia z 1940 r., odwołując się do wspomnianego wyżej pisma S. Hambury⁵⁸. Co do zasady stał chyba jednak na stanowisku nieważności rozporządzenia z 1940 r., koncentrując się raczej na dacie jego unieważnienia (o czym dalej).

Przedstawiciele poglądu, że rozporządzenie z 1940 r. straciło ważność, powoływali się natomiast na ogólną klauzulę zawartą w art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN⁵⁹, stosownie do której straciły

⁵⁴Zob. Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts von 10. Juli 1958 (BGBl. 1958, Teil I, Nr 22, s. 437).

⁵⁵Pismo: Bundesministerium des Justiz z 13.10.2009 r., symbol: 1100/311-48-702/2009.

⁵⁶J. Sandorski, Problem Polonii niemieckiej, s. 645.

⁵⁷*Ibidem*, s. 646. Podobnie odnosi się do ewidentnej sprzeczności między poglądem S. Hambury (rozporządzenie z 1940 r. obowiązuje nadal w RFN) a własnym poglądem, iż rozporządzenie należy uważać za nieważne *ab initio*, określając pogląd tego pierwszego jako „zaprogramowaną gafę”, która jednak wzbudziła „w środowisku Polonii w Niemczech oraz w Polsce żywy rezonans”. *Ibidem*.

⁵⁸*Ibidem*, s. 645.

⁵⁹Tak niemieckie Ministerstwo Sprawiedliwości we wspomnianym wyżej piśmie z 13.10.2009 r. Stanowisko takie zajęło także polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, przywołując również ustawę Nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli. Zob. np. wystąpienie w dniu 24.9.2009 r. ówczesnego dyrektora departamentu współpracy z Polonią, M. Szymańskiego, podczas posiedzenia sejmowej Komisji łączności z Polakami za granicą, Kancelaria Sejmu, Biuro

ważność wcześniejsze akty prawne, w tym zwłaszcza z okresu nazistowskiego, o ile były sprzeczne z prawami podstawowymi i zasadami ustroju wolnościowo-demokratycznego gwarantowanymi Ustawą Zasadniczą, rezygnowali jednak z pogłębionych badań, które musiałyby doprowadzić do ustawy z 1951 r. Czasami odnotowywali dodatkowo⁶⁰, że rozporządzenie „nie zostało jednak w RFN wyraźnie uchylone” (czyli, że coś jest narzeczy). Swoją drogą cała sprawa nie najlepiej świadczy również o niemieckich służbach prawnych. W powoływanym wyżej piśmie Ministra Sprawiedliwości (podobnie jak i w późniejszych wyjaśnieniach władz niemieckich) mowa jest jedynie o art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN, jako podstawie nieważności rozporządzenia z 1940 r. Nie odwołano się natomiast do ustawy z 1951 r., wyraźnie uchylającej to rozporządzenie, co definitywnie zakończyłoby całą sprawę.

Wspomniana wyżej „specyficzna inspiracja” miała również poważne implikacje polityczne. Jak wspomniano na wstępie, pogląd o obowiązywaniu rozporządzenia z 1940 r. („dekretu Göringa”) wpierw wzmożył aktywność polityków PiS⁶¹, a w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy po 2015 r. stał w centrum hecy antyniemieckiej. Prominentni przedstawiciele tej formacji zarzucali politykom niemieckim w sposób obraźliwy, że „dekret Göringa” obowiązywał w RFN oraz obowiązuje po zjednoczeniu Niemiec, co miało być główną przyczyną odmowy

Komisji Sejmowych, Biuletyn z 24.9.2009 r., Nr 1771 (IV kadencja). W literaturze naukowej np. S. Żerko, Tzw. dekret Göringa.

⁶⁰ Zob. np. R. Jastrzębski, Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wezwania do uchylenia przez państwo niemieckie „Dekretu Göringa” z 27 lutego 1940r., cofnięcia jego skutków oraz rehabilitację ofiar (druk Nr2597), sporządzona 27.9.2022r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych, BAS-WAP-1808/22, opublikowana: Zeszyty Prawnicze BAS 2023, Nr 1, s. 229, 232.

⁶¹ Do unieważnienia „obowiązującego obecnie w Niemczech nazistowskiego prawa” wzywała Wspólnota Polska. Unieważnienia rozporządzenia z 1940 r. domagała się sejmowa Komisja łączności z Polakami zagranicą (opinia z 24.9.2009 r.), wzywały do tego w swoich pismach i interpelacjach posłanka G. Masłowska i senatorka D. Arciszewska-Mielewczyk. Omawia szczegółowo to wzmożenie K. Rak, Sytuacja polskiej mniejszości narodowej w Niemczech, Warszawa 2010, s. 36 i n.

osobom narodowości polskiej w RFN przyznania statusu mniejszości narodowej oraz wypłaty odszkodowania i ewentualnie zwrotu skonfiskowanego mienia⁶². Nakręcali też emocje wśród organizacji polonijnych w Niemczech⁶³. W efekcie „specyficzna inspiracja”, oparta na manipulacji, wywarła efekt odwrotny od proklamowanego, podważając wiarygodność proponowanych działań i wprowadzając zamęt w stosunkach polsko-niemieckich.

Kolejnym problemem związanym z nieważnością rozporządzenia z 1940 r. jest ustalenie, od kiedy jest ono nieważne. Z wyżej analizowanych postanowień aktów prawnych oraz z niemieckiej praktyki konstytucyjnej wynika, że zostało ono unieważnione z dniem 8.5.1945 r. (co *expressis verbis* wynika z ustawy z 1951 r.). Natomiast *J. Sandorski* wystąpił z tezą⁶⁴, że – ze względu na istotną sprzeczność z prawem międzynarodowym – rozporządzenie z 1940 r. powinno zostać uznane za nieważne od początku (*ab initio*), co z kolei pociągałoby za sobą obowiązek przywrócenia stanu pierwotnego

⁶² Jeszcze w połowie 2022 r. przedstawiciele ówczesnej „Solidarnej Polski”, poseł *J. Kowalski* i wiceminister sprawiedliwości *M. Warchoł*, podnosili sprawę unieważnienia „dekretu Göringa” i wnosili w tej sprawie projekt uchwały sejmowej; Janusz Kowalski: Nie ma zgody, aby władze Niemiec i Olaf Scholz utrzymywały rasistowskie rozporządzenie, 31.8.2022 r., <https://www.wprost.pl/polityka/10838530/janusz-kowalski-nie-ma-zgody-aby-wladze-niemiec-i-olaf-scholz-utrzymywaly-rasistowskie-rozporzadzenie.html> (dostęp: 31.8.2022 r.). Sprawa powróciła za sprawą senatora PiS *J. Czerwińskiego* wiosną 2023 r. w Senacie jako wniosek uchwały w sprawie potępienia „dekretu Göringa”; Senatorowie nie chcą zająć się potępieniem dekretu Göringa. Zaskakujące wyniki głosowania, 30.3.2023 r., <https://trojka.polskieradio.pl/artykul/3143196,senatorowie-nie-chca-zajac-sie-potepieniem-dekretu-goringa-zaskakujace-wyniki-glosowania> (dostęp: 12.6.2024 r.). Wielokrotnie na rzekome obowiązywanie „dekretu Göringa” powoływała się posłanka PiS, przewodnicząca sejmowej Komisji łączności z Polakami za granicą, *A. Schmidt-Rodziewicz*. Omawia te „wyczyny” *K. Ruchniewicz*, Poselskie gadanie, Blog i Historia, <https://krzysztofruchniewicz.eu/poselskie-gadanie/> (dostęp: 30.8.2022 r.).

⁶³ List Kaczyńskiego do Polaków w Niemczech. Wspomniął o „pięciu prawdach”, 28.8.2022 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/jaroslav-kaczynski-do-polakow-w-niemczech-wspomniat-o-pieciu-prawdach/st0xr14> (dostęp: 28.8.2022 r.).

⁶⁴ *J. Sandorski*, Polska mniejszość narodowa, s. 89, 106 i n. Teza o pojawia się w różnych odmianach w kolejnych publikacjach i ekspertyzach *J. Sandorskiego*. Również np. *R. Jastrzębski*, Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu uchwały, s. 321.

(*restitutio in integrum*) oraz miałyby zasadnicze znaczenie dla roszczeń odszkodowawczych ZPwN. W. Czapliński zasadnie wskazywał, że tego rodzaju śmiała teza wymagałaby pogłębionego uzasadnienia⁶⁵ (notabene J. Sandorski również nie przeprowadził weryfikacji stanu prawnego w RFN, czyli nie wiedział o ustawie z 1951 r. uchylającej wyrażnie rozporządzenie z 1940 r. z dniem 8.05.1945 r.).

Przyjrzyjmy się więc bliżej tej tezie. Nieprzypadkowo w części odnoszącej się do art. 123 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN omówiliśmy szerzej związaną z tym artykułem niemiecką praktykę konstytucyjną, zwłaszcza postanowienie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 14.2.1968 r. (*Ausbürgerung von Juden*). W orzeczeniu tym Trybunał – jak pamiętamy – dopuścił uznanie nazistowskiego aktu prawnego za nieważny „od początku” („należy odmówić regulacjom prawnym okresu nazistowskiego ważności jako prawu”) ze względu na tak fundamentalną sprzeczność z podstawowymi zasadami sprawiedliwości, że „sędzia, który chciałby je zastosować albo chciałby uznać ich skutki prawne, stanowiłby bezprawie zamiast prawa”. Zarazem jednak Trybunał zwrócił uwagę na to, że „nie jest w stanie uznać za niebyłe faktów, powstałych w następstwie bezprawnych działań nazistów”, tym bardziej że takie „faktycznie ustanowione bezprawie” mogło wywołać różne skutki prawne. Nie chodzi przy tym „w żadnym wypadku o to, aby legitymować w sensie prawnym działania nazistów, lecz o to aby bezprawie naprawić”.

Przekładając powyższy tok rozumowania Trybunału na los prawny rozporządzenia z 1940 r., możliwe byłoby stwierdzenie braku jego ważności „od początku”. Ponieważ w ustawie z 1951 r. potwierdzono

⁶⁵ Komentarz W. Czaplińskiego do postu P. Sobańskiego, wspierającego tezę J. Sandorskiego; P. Sobański, Guest post: Kilka słów na temat roszczeń finansowych Związku Polaków w Niemczech, Przegląd Prawa Międzynarodowego. Blog, 3.1.2019 r., <https://przegladpm.blogspot.com/2019/01/guest-post-kilka-sow-na-temat-roszczzen.html> (dostęp: 6.6.2024 r.).

expressis verbis nieważność rozporządzenia z 1940 r. od 8.5.1945 r., mógłby to zrobić niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. Niemniej brak obecnie „punktu odniesienia”, który pozwoliłby Trybunałowi zająć się takim problemem (wszystkie terminy wnoszenia roszczeń odszkodowawczych dawno się w RFN przedawniły). Dyskusja na ten temat ma więc charakter akademicki. Nawet jednak gdybyśmy przyjęli, że rozporządzenie z 1940 r. było nieważne od początku, to wcale nie oznacza to, iż konsekwencją takiego założenia byłoby „przywrócenie stanu pierwotnego”. W tym przypadku nastąpiły tak głębokie zmiany faktyczne, związane z przesunięciami terytorium państwowego, przemieszczeniami ludności, wymordowaniem części członków polskiej mniejszości narodowej przez nazistów, następnie związane z okupacją i powstaniem dwóch państw niemieckich, że przywrócenie stanu pierwotnego nie wchodziło w rachubę. Natomiast niezbędne było – wskazane przez Trybunał – „naprawienie bezprawia”, a to musiało odbyć się na podstawie regulacji prawnych RFN po jej powstaniu (czyli – na tej podstawie można było występować z roszczeniami restytucyjnymi i odszkodowawczymi). Pamiętajmy bowiem o tym, że w przypadku organizacji polskiej mniejszości narodowej w Rzeszy chodziło o stowarzyszenia prawa niemieckiego, skupiające obywateli niemieckich (polskiej narodowości), a ZPwN rewitalizował się w zachodnich strefach okupacyjnych, i formalnie – z zachowaniem kontynuacji – w RFN.

Intencją głębszą tezy „powrotu do stanu poprzedniego” jest chyba wykazanie rzekomej ciągłości statusu polskiej mniejszości narodowej w Niemczech (od Rzeszy do RFN i zjednoczonych Niemiec)⁶⁶. Miałoby temu służyć również uznanie polsko-niemieckiej deklaracji z

⁶⁶J. Sandorski podkreślał w ekspertyzie dla polskiego MSZ, że uznanie rozporządzenia z 1940 r. za nieważne od początku (*ab initio*) siłą rzeczy prowadzi do wniosku, że „mniejszość polska w Niemczech istnieje nieprzerwanie od 1922 r. do dnia dzisiejszego”. Pozycja prawna i majątek polskiej mniejszości narodowej w Niemczech. Ekspertyza sporządzona przez M. Nowosielskiego, A. Saksona i J. Sandorskiego dla Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ (wersja uzupełniona), Poznań, 12.12.2009 r. Na ten temat: K. Rak, Sytuacja polskiej mniejszości, s. 36.

5.11.1937 r.⁶⁷ za umowę międzynarodową, zawieszoną na czas wojny i obowiązującą nadal w RFN, nawet do czasu Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (podpisanego 17.6.1991 r.)⁶⁸. Deklaracja z pewnością nie była jednak umową międzynarodową (intencja stron była jednoznaczna, była deklaracja polityczna)⁶⁹, wywołana natomiast przez nazistowskie Niemcy II wojna światowa oraz wydarzenia, jakie nastąpiły w jej następstwie (wraz ze zmianą granic, przemieszczeniem ludności), sprawiły, że deklaracja stała się bezprzedmiotowa. Słusznie podkreśla się, że problem statusu Polonii w RFN ma zupełnie inne korzenie i przyczyny, a próba wykazania ciągłości z okresem III Rzeszy nie ma żadnego uzasadnienia⁷⁰.

2) **Przejdźmy teraz do drugiego problemu** związanego z rozporządzeniem z 1940 r., tj. do sprawy restytucji skonfiskowanego na podstawie tego rozporządzenia przez nazistów mienia organizacji polskiej mniejszości narodowej, względnie odszkodowania za takie mienie oraz odszkodowania dla prześladowanych przez nazistów członków tych organizacji. Sprawa ta nie jest głównym przedmiotem niniejszego opracowania (wymaga szerszej, odrębnej analizy), więc zwrócimy zwięźle uwagę jedynie na problemy związane bezpośrednio z unieważnieniem (czy nieważnością) rozporządzenia z 1940 r.

Sprawa ta ma – z jednej strony – aspekt polityczny, bowiem nie brak głosów, że Niemcy nie uchylali formalnie „dekretu Göringa”, aby

⁶⁷ Deklaracja Rządów Polski i Niemiec o traktowaniu ich uznanych mniejszości narodowych, ogłoszona 5.11.1937 r. w Berlinie i Warszawie, *Front Zachodni* 1937, Nr 9.

⁶⁸ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn 17.6.1991 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56). Zob. *S. Hambura, J. Sandorski, Roszczenia Polonii w Niemczech: wczoraj i dziś, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego* 2014, t. 5, s.174–175.

⁶⁹ Zob. *H. Chałupczak, Deklaracja z 5 listopada 1937 r. a problem mniejszości polskiej w Niemczech, Przegląd Zachodni* 1989, Nr 1, s. 103 i n.

⁷⁰ Szerzej *K. Ruchniewicz, Poselskie gadanie. Zob. również S. Żerko, Tzw. dekret Göringa.*

„nie otwierać drogi do świadczeń odszkodowawczych”⁷¹. Było natomiast dokładnie odwrotnie. Ustawa z 1951 r. znosiła ważność *expressis verbis* rozporządzenia z 1940 r. właśnie m.in. po to, aby ustanowić jednoznaczny łącznik prawny do ustawodawstwa odszkodowawczego RFN.

Zasadnicze znaczenie ma więc – z drugiej strony – aspekt prawny sprawy. Jak już zaznaczono wyżej, niezależnie od tego, czy rozporządzenie z 1940 r. zostało unieważnione z dniem 8.5.1945 r., czy też było nieważne „od początku”, naprawienie wyrządzonego nim bezprawia możliwe było jedynie na podstawie prawa RFN, a to stosownych niemieckich ustaw restytucyjnych i odszkodowawczych⁷². Na tej podstawie, począwszy od lat 50., ZPwN i członkowie polskiej mniejszości narodowej w Rzeszy dochodzili swoich roszczeń (majątkowych i osobistych).

Również w tym przypadku – za sprawą „specyficznej inspiracji” – rozpoczęto w połowie ubiegłego dziesięciolecia „kampanię” na rzecz uzyskania od RFN odszkodowania dla ZPwN z tytułu konfiskaty i prześladowań⁷³, bez odpowiedniego przygotowania, tj. bez skrupulatnej analizy stanu prawnego i faktycznego (punktem wyjścia powinien być w takich przypadkach – z jednej strony – bilans strat⁷⁴, a

⁷¹ Zob. M. Konrat, Dekretem Göringa zagrabiono wielki majątek Polaków w Niemczech (rozmowa prowadzona przez T. Plaskotę), Głos Wielkopolski z 15.9.2023 r. Podobnie T. Płuzański, Dekret Göringa z 1940 r. odebrał majątki Polakom w Niemczech. Płuzański: sprawa do dzisiaj nie jest załatwiona, 23.10.2022 r., polskieradio24.pl/arttykul/3058132,Dekret-Goringa-z-1940-r-odebral-majatki-Polakom-w-Niemczech-Pluzanski-sprawa-do-dzisiaj-nie-jest-zalatwiona (dostęp: 5.6.2024 r.).

⁷² Teksty ustaw RFN w tłumaczeniu na jęz. polski w: B. Franczyk, K. Staszko (oprac.), Sprawa restytucji i rewindykacji mienia po drugiej wojnie światowej; B. Franczyk, K. Staszko (oprac.), Problem odszkodowań cywilnych za straty i szkody, poniesione wskutek prześladowań ze strony władz III Rzeszy Niemieckiej (1939–1945). Wybór dokumentów, Warszawa 1973.

⁷³ Pismo z 7.3.2014 r. S. Hambury do Federalnego Ministra Finansów, naszeblogi.pl/44899-pismo-do-federalnego-ministra-finansow-mniejszosc-polska (dostęp: 5.6.2024 r.).

z drugiej bilans otrzymanych już restytucji nieruchomości i odszkodowań). Po wysunięciu roszczeń okazało się, że ZPwN zawarł kilkanaście ugód (w sprawie odszkodowań za nieruchomości i kont bankowych) w końcu lat 50., w latach 60. i 70. XX w. w RFN i Berlinie (Zachodnim). Związek Polaków w Niemczech i zrzeszone z nim organizacje uzyskały łącznie bez mała 700000 DEM, przy czym pogłębiona kwerenda może ewentualnie wykazać dalsze ugody. Jest sprawą zastanawiającą, że ZPwN nie był (i nie jest) w stanie przedłożyć zestawienia i dokumentacji pozyskanych od RFN środków w ramach rewindykacji, zawartych ugód i odszkodowań (byłaby to najprostsza metoda ustalenia zakresu uzyskanych od Niemiec odszkodowań)⁷⁵. Jest również sprawą symptomatyczną, że podczas debat w RFN w latach 80. XX w. nad świadczeniami dla „zapomnianych” ofiar zbrodni nazistowskich nie słychać było głosów polskich organizacji, w tym ZPwN⁷⁶ (a przypomnieć należy, że członkowie polskiej mniejszości narodowej - ofiary zbrodni nazistowskich - zostali dyskryminująco potraktowani w przepisach ustaw odszkodowawczych RFN⁷⁷). Również po zjednoczeniu Niemiec, gdy wyznaczony został 3-letni okres na zgłaszanie roszczeń do mienia znajdującego się na terytorium byłej NRD, ZPwN (mimo że posiadał

⁷⁴ Na ten temat jest stosunkowo obszerna literatura. ZPwN sporządził też na ten temat Białą Księgę – Weißbuch Bund der Polen in Deutschland, Bochum 2016 (niestety niedostępna na stronie ZPwN).

⁷⁵ Pisz na ten temat obszernie K. Ruchniewicz, Miliony Związku Polaków w Niemczech, Blog i Historia, 19.5.2014 r., <https://krzysztofruchniewicz.eu/miliony-zwiazku-polakow-w-niemczech/> (dostęp: 9.6.2024 r.).

⁷⁶ Zob. na temat tej debaty w latach 80. i osiągniętych wówczas ustaleń: J. Barcz, Dyskusja w latach 80. w RFN w sprawie świadczeń dla „zapomnianych” ofiar zbrodni nazistowskich, w: J. Barcz, K. Ruchniewicz (red.), Akt symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna” w świetle porozumień z lat 1991 i 2000, Wrocław–Warszawa 2023, s. 81 i n.

⁷⁷ Zob. G. Kraus, Entschädigung für Nationalgeschädigte, w: W. Schwarz (Hrsg.), Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Band VI, München 1987, s. 198.

nieruchomości przed wojną na tym terytorium) nie zgłosił takich roszczeń.

Przypomnijmy w końcu, że w przypadku ZPwN i innych organizacji polonijnych mieliśmy i mamy do czynienia z organizacjami działającymi na prawie niemieckim i skupiającymi obywateli niemieckich narodowości polskiej. Miarodajne jest więc do rozstrzygnięcia ewentualnych sporów prawo niemieckie. Według istniejącego stanu prawnego zakładać można z dużą dozą pewności, że terminy dla składania roszczeń restytucyjnych i odszkodowawczych dawno wygasły. Kontynuowanie „kampanii odszkodowawczej” nie przyniesie więc żadnego pozytywnego efektu. Istnieją natomiast inne możliwości rehabilitacji, upamiętnienia i udzielenia pomocy organizacjom polonijnym w Niemczech⁷⁸.

6. Refleksje końcowe

Tragedia Polski podczas II wojny światowej, zbrodnie nazistowskie popełnione wobec Polski i obywateli polskich oraz wobec organizacji polskiej mniejszości narodowej w Rzeszy, świadomość historyczna w tych sprawach w stosunkach polsko-niemieckich, to kwestie najwyższej wagi. Nie powinno się w tak poważnych sprawach wystawiać na szwank prestiżu państwa i lekceważyć żyjące jeszcze ofiary zbrodni nazistowskich, nie można działać pochopnie i manipulować faktami⁷⁹.

Powyżej omówione „specyficzne inspiracje” wykroczyły poza ramy debaty akademickiej i zmieniły się w spekulacje. Z chwilą, gdy zaczęły służyć celom antyniemieckiej narracji politycznej, stały się groźną

⁷⁸ Zob. Sprawa tzw. dekretu Göringa. Objasnienie 13, s. 61–62. W szerszym kontekście: J. Barcz, K. Ruchniewicz (red.), Akt symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna” w świetle porozumień z lat 1991 i 2000, Wrocław–Warszawa 2023.

⁷⁹ *Ibidem*.

manipulacją⁸⁰. Sprawa ustawy z 1951 r. pozostanie symbolem politycznej „kampanii reparacyjnej” Zjednoczonej Prawicy ostatnich lat.

⁸⁰ Na ten temat w szerszym kontekście: K. Wóycicki, *Dewastacja III RP. Kaczyński i jego ideolodzy*, Warszawa 2024, s. 8/9.

Część szósta

Porozumienie i pojednanie

6.1. J. Kranz, Polska i Niemcy w Europie

(w:) Sprawy Międzynarodowe, 1998, nr 1, s. 5-28.

Stosunki polsko-niemieckie w ostatnich dwustu latach były pełne napięć i konfliktów. Od połowy XVIII w., a szczególnie w okresie zaborów, Polska była przedmiotem w polityce niemieckiej (pruskiej). Lata międzywojenne cechowały się w dużym stopniu rewizjonizmem niemieckim, którego celem było odebranie części obszarów należących do państwa polskiego. Po roku 1945 stosunki obu państw charakteryzowało stałe napięcie w związku ze skutkami II wojny światowej.

Mimo iż Niemcy i Rosja należały w czasie I wojny światowej do przeciwnych obozów, konstelacja polityczna po 1918 r. stworzyła obiektywnie warunki dla współpracy (a nawet sojuszu) niemiecko-rosyjskiej, która przetrwała do połowy 1941 r. Agresja Hitlera na ZSRR zapoczątkowała długoletni okres antagonizmu niemiecko-rosyjskiego, łagodzonego od lat siedemdziesiątych niemiecką *Ostpolitik*.

Dopiero zjednoczenie Niemiec oraz towarzyszące mu przezwyciężenie politycznych skutków wojny zapoczątkowały nowy etap w stosunkach rosyjsko-niemieckich, rosyjsko-polskich i polsko-niemieckich. Po dziesięcioleciach nieufności, napięć lub wrogości, te trzy państwa budują dziś współpracę w radykalnie zmienionych i pokojowych warunkach.

Między Polską a Niemcami rysuje się obecnie zbieżność zasadniczych celów polityki zagranicznej, która prowadzi do opartej na wspólnocie wartości wspólnoty interesów (termin sformułowany przez ministra Krzysztofa Skubiszewskiego). Wspólne cele nie muszą zawsze oznaczać jednakowego doboru instrumentów politycznych, a

zatem nie wykluczają kontrowersji co do bieżących interesów i metod ich realizacji przez oba państwa. Nie zmienia to jednak w niczym faktu, że rok 1989 stanowi przełom nie tylko w historii powojennej, lecz również w historii stosunków polsko-niemieckich, która - wbrew niektórym opiniom - nie była tylko wiekami zmagania.

Polska i Niemcy nie były i nie są skazane ani na wieczną wrogość, ani na wieczną przyjaźń. Oba kraje potrzebują się dziś wzajemnie (choć niekiedy w różnym stopniu), a ich dobre stosunki stanowią wkład w stabilność polityki europejskiej i regionu Europy Środkowej. Wiele zależy w tym względzie od układu sił w Europie, w dłuższej zaś perspektywie znacząca będzie wola polityczna, analiza interesów oraz stworzenie mechanizmów pozwalających przewyższać napięcia oraz tworzyć klimat dla realizacji ich wspólnych interesów.

Kiedy premier Tadeusz Mazowiecki i kanclerz Helmut Kohl uczestniczyć mieli w 1989 r. we wspólnej mszy w Krzyżowej okazało się, że pałac będący tłem do tego spotkania znajduje się w bardzo złym stanie. Mimo najlepszych chęci nie można go było odrestaurować w ciągu kilku dni. Tak też przedstawiały się stosunki polsko-niemieckie w 1989 r., przy czym postępy we współpracy w ostatnich latach widoczne są gołym okiem.

Przełom roku 1989

Po roku 1989 publicyści i politycy zaczęli mówić o powrocie Polski do Europy. W istocie jednak nie tyle Polska (podobnie jak była NRD) wraca do Europy, ile Europa zmienia kształt polityczny. Polska racja stanu polega dziś na utrzymaniu zmiany geopolitycznej z 1989 r., między innymi przez włączenie się w struktury europejskie i atlantyckie (od których byliśmy przemocą odcięci) oraz ułożenie na nowych podstawach stosunków z Niemcami i Rosją.

Sytuacja Polski po 1989 r. zmieniła się radykalnie. Rozpadło się komunistyczne i zaborcze imperium sowieckie, doszło do pokojowego

zjednoczenia Niemiec, które są państwem demokratycznym i wkomponowanym w struktury NATO i UE, a wreszcie ewolucja celów i zadań NATO i UE tworzy solidną podstawę polityki europejskiej.

Zasadniczą kwestią polityki polskiej jest ustosunkowanie się do rozwoju i umocnienia integracji europejskiej i transatlantyckiej¹. Dopiero w tej perspektywie prowadzić można politykę wobec Rosji i Niemiec. Podstawowe zadanie polityki polskiej polega na tym, by nie dopuścić do marginalizacji lub izolacji kraju na płaszczyźnie europejskiej, atlantyckiej oraz w stosunkach regionalnych. Polska i Europa Środkowa nie mogą się znaleźć w szarej strefie. Rozszerzenie UE i NATO na Wschód zamknie ostatecznie rozdział jałtański.

Wolna Polska leży dziś nie tylko między Rosją a Niemcami, lecz również między obszarem NATO i Unii Europejskiej a Rosją i innymi powstałymi na wschodzie państwami. W świetle doświadczeń historycznych, nową jakością w naszej polityce jest to, że nie musimy obecnie wybierać między sojuszem z Rosją przeciw Niemcom lub z Niemcami przeciw Wschodowi. Przełom 1989 r. spowodował jednocześnie, iż region Europy Środkowej (a szczególnie Polska) przestał być polem rywalizacji niemiecko-rosyjskiej. Jest to prezent od historii, który Europa otrzymała nie bez polskiego udziału.

Ze stosunków polsko-niemieckich trudno wyeliminować wpływy Rosji, spełniającej rolę cienia, niekiedy zaś ważnego aktora, który nie chce z tej roli rezygnować. Z kolei cechą charakterystyczną polityki niemieckiej w ostatnich wiekach było liczenie się z Rosją. W ostatnich dwustu latach, aż do 1989 r., polityka niemiecka miała na Wschodzie w gruncie rzeczy jednego tylko partnera - Rosję, a potem Związek Sowiecki². Odchodzenie od tego schematu nie jest dla obu stron

¹ Przesłanki naszego myślenia są identyczne jak motywy, którymi kierują się dziś państwa członkowskie UE i NATO dążące nie tylko do utrzymania tych organizacji, ale również ich reformy i umocnienia. Można zatem stwierdzić, że nie ma specyficznie polskich argumentów za NATO i UE, są natomiast ogólnoeuropejskie problemy, wymagające odpowiedzi.

łatwe, przy czym Rosja po 1989 r. wielokrotnie podkreślała pierwszoplanowe znaczenie Niemiec w swej polityce europejskiej (licząc w podtekście na osłabienie spójności Zachodu)³.

Żywa jest jeszcze w społeczeństwie polskim pamięć o tym, że porozumienie między Zachodem lub jego poszczególnymi państwami a Rosją lub ZSRR odbywało się kosztem interesów Polski. Trójkąt Polska-Rosja-Niemcy jest jedną z najbardziej obciążonych figur w historii polityki europejskiej. Można dziś jednak postawić tezę, że po roku 1989 i zmianie konstelacji politycznej w Europie czasy Rapallo i Jałty zaczęły odchodzić do historii, a przyszłość Polski nie sytuuje się w niemieckiej lub rosyjskiej sferze wpływów, lecz w szerszym kontekście europejskim i transatlantyckim.

Zadaniem Polski nie jest dziś bynajmniej stawianie na ostry lub chroniczny konflikt interesów niemiecko-rosyjskich jako gwarancji naszej niepodległości. Nie wydaje się też trafna (ani realistyczna) teza, by nasz interes polegać miał dziś na utrzymywaniu z Rosją i z Niemcami lepszych stosunków niż ich stosunki wzajemne. Zagrożeniem dla Polski byłoby zmuszanie Niemiec (lub Zachodu) do wyboru między Rosją a Polską, co wydaje się być jednym z celów obecnej polityki rosyjskiej. Podobnie niebezpieczna byłaby też sytuacja (zależy na tym bardzo Moskwie), w której stosunki Rosji z Zachodem miałyby być lepsze niż Zachodu z Europą Środkową.

Dla przyszłych stosunków Polski, Rosji i Niemiec trzeba zbudować solidną podstawę. Zakotwiczenie Polski w tej samej strukturze

² Co więcej, od połowy XVIII wieku do 1939 r. elity polityczne w Niemczech, bez względu na barwę polityczną, uważały najczęściej, że państwo polskie jest tworem niepotrzebnym i przeszkadza polityce wschodniej Niemiec.

³ Ostatni tego rodzaju akcent to wypowiedź prezydenta Borysa Jelcyna pod adresem przebywającego z wizytą w Moskwie niemieckiego prezydenta, Romana Herzoga: stosunki z Niemcami są dla Rosji "najbardziej pierwszoplanowe wśród pierwszoplanowych", "Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 2 września 1997 r., s. 1. Jelcyn nie wahał się też proponować Niemcom partnerstwa przy okazji 75. rocznicy podpisania układu z Rapallo (1922 r.). Trzeba jednak dodać, że RFN nie daje się wciągać w tego rodzaju pułapki.

politycznej co Niemcy, czyli w UE i w NATO, spowoduje, że kontakty Niemiec z Rosją rozwijać się będą bez podejrzliwości. Członkostwo Polski w NATO i w UE powinno zabezpieczać przed sytuacją, w której Zachód (w tym Niemcy) i Rosja mogłyby prowadzić politykę ponad głowami państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej; Rosja z kolei powinna zostać włączona - w różnych formach - do współpracy europejskiej. Nie leży w polskim interesie, by Rosja straszyła Polaków Niemcami, Niemcy zaś postrzegali sytuację w Polsce lub jej politykę rosyjską jako zagrożenie dla Europy.

Ze względu na różnice potencjału politycznego, gospodarczego lub wojskowego Polska nie dorównuje roli, jaką w polityce Niemiec odgrywają USA, Francja, Wielka Brytania lub Rosja. W tym sensie Polska nie jest dla Niemiec partnerem równoważnym, chociaż pojawia się szansa, by stała się partnerem równoprawnym (jeśli znajdzie się w tych samych co Niemcy strukturach europejskich i transatlantyckich).

Oferta Rosji nie jest dziś dla Polski porównywalna (w sferze politycznej, a tym bardziej gospodarczej lub cywilizacyjnej) z opcją europejską. Opcji tej nie należy jednak odbierać jako antyrosyjskiej, ale raczej jako wybór podyktowany obiektywnymi interesami i korzyściami, jakie - *per saldo* - da nam członkostwo w UE i w NATO. Dla Rosji Polska nie będzie partnerem równoprawnym dopóty, dopóki nie zostanie członkiem UE i NATO. Polsce nie zależy jednak w żadnym razie na izolacji Rosji lub odwracaniu się do niej plecami.

Doświadczenia historyczne XX wieku wskazują, że najlepszym rozwiązaniem dla Europy jest odgrywanie przez Niemcy odpowiadającej ich aspiracjom roli w ramach skutecznych i wiążących je do pewnego stopnia struktur integracyjnych (przeciwieństwo tzw. *Alleingang* albo *Sonderweg*, wcześniej zaś koncepcji *Mitteleuropy*). Integracja zaczyna w Europie przeważać nad koncepcją równowagi sił między przeciwstawnymi blokami i doraźnymi aliansami.

Dzisiejsze Niemcy są stabilną demokracją, nie mają wrogów i nie wysuwają roszczeń terytorialnych, zostały związane z Zachodem i wtopione w polityczne i gospodarcze struktury integracyjne Europy. Tą drogą (europejskie Niemcy zamiast niemieckiej Europy) poszedł Konrad Adenauer, nie kwestionowali jej socjaldemokraci, a kontynuuje dzisiejsza chadecja kierowana przez kanclerza Helmuta Kohla. Po 1989 r. linia ta czyni z Niemiec interesującego dla nas partnera, stanowiąc jednocześnie zabezpieczenie przed ewentualnym nawrotem ekspansjonizmu niemieckiego na Wschód. Nie ma w tym stwierdzeniu nic z antyniemieckiej fobii, jest natomiast kalkulacja polityczna sprzyjająca pomyślnemu rozwojowi stosunków polsko-niemieckich i stabilizacji europejskiej.

Po obu stronach Odry i Nysy

Niezależnie od wielkiej polityki rozwijanej w wymiarze wielostronnym, istotne znaczenie posiada mniej niekiedy widoczna współpraca dwustronna, stwarzająca właściwy klimat polityczny i społeczny między Polską a Niemcami, w tym dla wzajemnie korzystnych powiązań gospodarczych i regionalnych. Porównując stan obecny do sytuacji sprzed dziesięciu lat można być bardzo zadowolonym. Nie zapominając o tej radykalnej i pozytywnej zmianie, spoglądać jednak trzeba w przyszłość i przymierzać obecną sytuację do naszych potrzeb i długofalowych celów. W tym kontekście poziom dialogu polsko-niemieckiego nie jest dziś zadowalający i cechuje go brak dynamiki.

Normalizacja polityczna stosunków polsko-niemieckich oraz oddalaniem się od okresu wojny powodują nieuchronnie, iż relacje te stają się w pewnym stopniu rutynowe. Trzeba zatem myśleć o tym, jak zwiększyć intensywność i skuteczność dialogu polsko-niemieckiego, co jest dziś zadaniem mniej spektakularnym niż dawne spory o granicę na Odrze i Nysie. Pod tym względem myślenie polityczne w Polsce pozostawia, niestety, wiele do życzenia i

nacechowane bywa prowincjonalizmem oraz brakiem wycucia momentu historycznego.

Dialog polityczny na najwyższym szczeblu między Polską a Niemcami uznać można za zadowalający. Faktem pozostaje jednak, iż kanclerz Kohl odwiedził Polskę w przełomowym roku 1989, a następnie dopiero w lipcu 1995 r. Biorąc pod uwagę częstotliwość kontaktów Kohla z Jelcynem widać tu pewną dysproporcję. Nie stawiając się w jednym szeregu z Rosją, trudno przeoczyć tę sytuację. Trzeba jednak jednocześnie odnotować, że w 1997 r. Niemcy zaproponowały Polsce (jako pierwszemu państwu w Europie Środkowej) przeprowadzanie stałych (co dwa lata), dwustronnych konsultacji politycznych na najwyższym szczeblu. Pierwszy tego rodzaju szczyt odbył się w lipcu 1997 r.

Niepokojąca jest sprawa elit politycznych obu krajów, w których brakuje dziś najwyraźniej osób zajmujących się systematycznie polityką partnera i współczesną problematyką polsko-niemiecką. Deficyt ten widać szczególnie w kręgach parlamentarnych oraz partyjnych Polski i Niemiec. Normalizacja stosunków owocuje zatem (paradoksalnie) osłabieniem elit specjalizujących się w sprawach polsko-niemieckich.

W Polsce wiąże to między innymi z brakiem doświadczenia nowych elit politycznych, w Niemczech zaś z odejściem ze sceny politycznej niektórych przedstawicieli starszego pokolenia, którzy znali wojnę, angażowali się na rzecz rozwoju kontaktów polsko-niemieckich, a pojednanie i współpracę z Polską uważali za swą misję⁴. Brak również w Polsce kompleksowych badań nad współczesnymi Niemcami.

⁴ Słabość ta widoczna jest szczególnie na przykładzie SPD, która w przeszłości odgrywała w polityce zagranicznej wobec Wschodu większą rolę. Z kolei partia Sojusz 90/Zieloni jest podzielona na skrzydło realistów i fundamentalistów, przy czym ci ostatni nie przyjmują z reguły do wiadomości argumentów państw Europy Środkowej, np. w kwestii roli NATO. Nieco pozytywniej ocenić można na tym tle sytuację w CDU.

Do jaśniejszych punktów we wzajemnych kontaktach należy rozwój partnerstwa miast, współpraca wojskowa, a także ministerstw spraw wewnętrznych. Inwestycje niemieckie w Polsce - lokowane głównie w przemyśle - rosną powoli, lecz dość systematycznie. Pewnym hamulcem w tej ostatniej kwestii mogą być nastroje w niektórych polskich kręgach politycznych, choć wiadomo, że w Polsce brak kapitału, którego import - rzecz jasna - nie musi ograniczać się wyłącznie do Niemiec. Niewątpliwym sukcesem obu państw i społeczeństw jest uspokojenie nastrojów dotyczących mniejszości niemieckiej w Polsce. Sytuacja Polaków w Niemczech, mimo że nieco bardziej złożona, wydaje się również ulegać poprawie. Współpraca młodzieżowa (*Jugendwerk*) rozwija się natomiast dość słabo, czego przyczyn należy szukać w małej atrakcyjności Polski dla młodzieży niemieckiej, a także słabym finansowaniu.

Obraz Polski w Niemczech jest w dalszym ciągu niezadowolający. Króluje raczej opinia *Stammtischu*, która wyraża się w stereotypach lub braku dostatecznej wiedzy o Polsce (a szerzej o Europie Środkowej) również w kręgach nam sprzyjających. Znika na szczęście, dzięki posierpniowym przemianom, stereotyp "*polnische Wirtschaft*", wiele jest jednak jeszcze do zrobienia po obu stronach⁵ (w tym np. w kwestii promocji kultury polskiej w Niemczech i niemieckiej w Polsce). W sferze psychospołecznej ważne jest upowszechnienie w Niemczech obrazu Polski jako ważnego politycznie i dynamicznego gospodarczo partnera, w Polsce zaś wyzbycie się niektórych kompleksów antyniemieckich⁶.

Poprawy wymaga sytuacja na przejściach granicznych (odbiegająca od standardu europejskiego). Władze centralne, zarówno w Polsce, jak i Niemczech, nie przykładają też dostatecznej wagi do rozwoju

⁵ Odnotujmy w tym kontekście, że oficjalna polityka informacyjna Polski znajduje się w powijakach, szczególnie wobec aktualnych potrzeb i w perspektywie członkostwa Polski w UE.

⁶ Zob. ostatnio uwagi Arnulfa Baringa, "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 11 marca 1998, s. 11-12.

współpracy przygranicznej (społecznej, gospodarczej i kulturalnej). W Niemczech sprawę łagodzi w pewnym stopniu zainteresowanie ze strony wschodnich landów. W Warszawie z kolei nie dostrzega się w dostatecznym stopniu politycznego wymiaru współpracy przygranicznej oraz wypracowania dalekosiężnych koncepcji zagospodarowania przez oba państwa tego pogranicza (były nawet w Polsce próby na szczeblu rządowym, zmierzające do częściowego storpedowania tej współpracy). Daleko w każdym razie do sytuacji panującej w regionach przygranicznych na zachodzie Niemiec.

W zewnętrznych stosunkach gospodarczych Niemcy stoją przed wyzwaniem technologicznym, które stanowić będzie o ich przyszłej pozycji w międzynarodowym podziale pracy oraz w handlu światowym. Dające o sobie znać opóźnienia w tej dziedzinie prowadzą już dziś napięcie społecznych w RFN. Nie ulega jednak wątpliwości, iż niezależnie od widocznej w ostatnim czasie ofensywy RFN na rynkach azjatyckich, gospodarka niemiecka wymaga restrukturyzacji oraz przeniesienia części produkcji do innych krajów. Jednym z nich może być Polska. Sytuację tę trzeba postrzegać nie tyle w kategoriach ekspansji Niemiec lub kapitulacji gospodarczej Polski, ile konieczności nowego międzynarodowego podziału pracy oraz postępującej globalizacji. Mocny polski pieniądz oraz silna, otwierająca się na zewnątrz i szybko restrukturyzowana gospodarka stanowią najlepsze przesłanki rozwoju stosunków polsko-niemieckich (a także partnerstwa w ramach UE i NATO).

Wbrew czarnowidzom, którzy w tym kontekście dopatrują się wyłącznie wykupywania ziemi lub niszczenia polskiej konkurencji, trzeba pracować nad długofalową strategią (której na razie brak) wzajemnie korzystnej współpracy, pamiętając, że również nasi sąsiedzi są zainteresowani inwestycjami zagranicznymi (w tym niemieckimi). W stosunkach z Niemcami nie trzeba się więc trwożnie zamykać, ale odważnie podejmować nowe wyzwania. Mimo marginesu ryzyka jest to polityka właściwa, problem jednak w tym, by Polska była odpowiednio do niej przygotowana.

Konkludując, w stosunkach polsko-niemieckich potrzeba dynamizmu we współpracy polityków, parlamentarzystów, związków zawodowych i poszczególnych grup społecznych, co pozwoli utrwalić ich nową jakość i nowy klimat. Mówi się często, że wzorcem dla stosunków polsko-niemieckich powinna być współpraca francusko-niemiecka. Pamiętać jednak trzeba o tym, że rozwijała się ona przez kilkadziesiąt lat w ramach podobnych struktur politycznych i gospodarczych oraz bez napięć na tle uznania granic państwowych. Nie bez znaczenia jest też obraz Francji w Niemczech jako silnego i równego partnera oraz przyciągająca moc kultury francuskiej.

Bezpieczeństwo europejskie

Niemcy należą bez wątpienia do państw, którym zależy na umocnieniu NATO i UE, a także na członkostwie Polski w tych organizacjach. Wynika to z obiektywnego interesu RFN, która widzi swą przyszłość polityczną w ramach obu struktur, wzmocnionych strefa stabilności politycznej i rosnącym dobrobytem na Wschodzie, tak aby napięcia polityczne i gospodarcze w tym regionie nie rzutowały negatywnie na sytuację w Niemczech i nie stawiały zjednoczonych Niemiec na pozycji najbardziej na wschód wysuniętego bastionu. Wyraża się w tym koncepcja rozwiniętej współpracy politycznej, gospodarczej i wojskowej, a także w takich dziedzinach jak ochrona środowiska, zwalczanie zorganizowanej przestępczości lub nielegalnej imigracji.

Niemieckie elity polityczne rozumieją więc konieczność angażowania się gospodarczego i politycznego w Europie Środkowej i Wschodniej w dobrze pojętym interesie własnym i Zachodu. Genscher wyraził to w znanym powiedzeniu: nie może być trwałej pomyślności na Zachodzie, jeśli Wschodowi będzie się źle wiodło. Kohl mówi o pomocy dla samopomocy. Wschód jest dla Niemiec, bardziej niż dla innych krajów Zachodu, sferą nie tylko potencjalnych wpływów politycznych i zysków gospodarczych, ale też potencjalnych zagrożeń, poczynając od sytuacji w Rosji, przez nacjonalizm i

możliwość destabilizacji, a skończywszy na napływie uchodźców i niepewności inwestycyjnej. Niemieckie poparcie dla proeuropejskiej polityki Polski nie ma jednak nic wspólnego z antagonizowaniem Rosji. Zgodne jest to z generalnymi założeniami obecnej polityki niemieckiej, a także z priorytetami polityki polskiej, która nie musi być dziś ani antyrosyjska, ani proniemiecka (czego Niemcy nie oczekują). Popierając zdecydowanie rozszerzanie NATO i UE, Niemcy dążą jednocześnie do budowania trwałej współpracy z Kremlm, aby stała się ona trwałym elementem europejskiej polityki bezpieczeństwa. Polityka RFN wychodzi przy tym z założenia, że izolacja Moskwy pogarszałaby sytuację w zakresie bezpieczeństwa w Europie⁷. Nie jest to zadanie łatwe i towarzyszą mu niekiedy w polityce niemieckiej pewne wahania, nie tyle co do celu, ile sposobów jego realizacji.

Rosja straszy w tym kontekście Zachód swą potęgą albo swą słabością. Paradoksalne jest, iż dawniej zagrożenie sowieckie konsolidowało postawę Zachodu (w tym Niemiec), natomiast dziś osłabienie napięcia między Wschodem a Zachodem może się przyczyniać do rozbieżności w polityce Zachodu. Spójność i skuteczność NATO nie są dane raz na zawsze. Z tego też względu Sojusz powinien konsekwentnie budować jasną koncepcję bezpieczeństwa oraz unikać sytuacji, w której napięcia (np. na linii Europa-USA lub NATO-Rosja) prowadziłyby do jego osłabienia.

Jednym z podstawowych zadań politycznych Polski jest stałe analizowanie, czy i w jakim stopniu polityka Niemiec wobec Polski (a szerzej wobec Europy Środkowej) jest jedynie funkcją ich polityki wobec Rosji? Polska musi koncentrować swą długofalową politykę na takich działaniach, które zapobiegałyby (ewentualnemu) przyznaniu przez Niemcy lub Zachód pierwszeństwa Rosji za wszelką cenę.

⁷ W wywiadzie telewizyjnym z 12 października 1993 r. kanclerz Kohl stwierdził między innymi: "Rosja jest naszym najważniejszym i najpotężniejszym partnerem. To po pierwsze. Po drugie zaś wynikać musi z tego faktu rozwinięcie możliwie intensywnych stosunków z Rosją. Znaczy to, że udzielamy obecnie poparcia grupie reformatorskiej wokół Borysa Jelcyna. (...) Wszystko co nastąpi po Jelcynie, będzie w dużym stopniu prawdopodobieństwa o wiele trudniejsze, a dla nas również droższe".

Obiektywne czynniki sprawiają, że Rosja wysuwa się w polityce Niemiec na plan pierwszy. Jest to sytuacja do pewnego stopnia naturalna, należy się jednak zastanawiać, czy i w jakim stopniu dzisiejsza RFN pozostaje więźniem tradycji polityki niemieckiej? Po zniknięciu "żelaznej kurtyny" trudno (na podobieństwo lat powojennych) prowadzić w Niemczech i na Zachodzie jedną *Ostpolitik*, ponieważ Wschód nie jest dziś zależny od Moskwy i nie stanowi jednolitego bloku pod sowiecką kuratelą⁸. Dawna polityka wschodnia przeżyła się więc (czego długi czas nie mogła zrozumieć SPD), bo Wschód przestał być monolitem, a Moskwa dyrygentem podległego jej regionu.

Tym, co utrudnia politykę Niemiec i Zachodu wobec Europy Środkowej są niedostatki w strategicznej wizji polityki europejskiej i brak spójnej koncepcji roli i miejsca Rosji w Europie. Jest to zasadniczy problem dla stabilizacji i przyszłości całego kontynentu, nie bez znaczenia dla stosunków polsko-niemieckich. Polityka Szwecji, Finlandii lub Austrii wobec europejskiej integracji politycznej, gospodarczej lub wojskowej traktowana jest dziś w RFN jako coś naturalnego, dążenie zaś Polski do połączenia się ze strukturami europejskimi postrzegane jest w znacznym stopniu przez pryzmat interesów "tego trzeciego", czyli Rosji.

Sprawa rozszerzenia i umocnienia NATO i UE jest zasadniczym elementem polityki Polski i Niemiec⁹. Wynika to z faktu, iż w

⁸ Jeśli prowadzi się grę uwzględniającą przede wszystkim interesy rosyjskie, nie oznacza to, że uda się jednocześnie wygrać dla Europy kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Przyznanie priorytetu interesom Rosji, kosztem państw tego regionu, nie oznacza też, że Rosja stanie się automatycznie partnerem demokratycznym i obliczalnym. Niedawna historia uczy, iż polityka uspokajania (*appeasement*) wcale nie musi prowadzić do utrwalenia pokoju.

⁹ W przemówieniu do korpusu dyplomatycznego w Bonn, 16 grudnia 1994 r., kanclerz Kohl stwierdził między innymi: "Sojusz Atlantycki jest gwarantem bezpieczeństwa i stabilności nie tylko dla swych własnych członków, lecz również dla całej Europy. Ważnym elementem pozostają w tym kontekście bliskie związki z USA i trwałe stacjonowanie amerykańskich żołnierzy w Europie. (...) Stopniowe rozszerzanie NATO postrzegać trzeba w ścisłym związku z rozszerzaniem UE i UZE jako część ogólnoeuropejskiej koncepcji bezpieczeństwa. Koncepcję

dziedzinie bezpieczeństwa (a także współpracy gospodarczej) struktury te odgrywają większą rolę we współpracy polsko-niemieckiej niż samodzielna polityka każdego z tych państw. Niemcy należą do orędowników rozszerzenia NATO i UE na wschód. Fundamentem polityki bezpieczeństwa rządu Kohla jest stworzenie takiego systemu, który rozszerzając się na wschód zapewni jednocześnie współpracę i współodpowiedzialność (w różnych wprowadzie formach) zarówno USA, jak i Rosji.

Polska pragnie silnego Sojuszu Północnoatlantyckiego i mocnej Unii Europejskiej nie tylko ze względu na wkomponowanie Niemiec w te struktury, lecz również mając na celu umocnienie bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie. Osłabianie tych struktur, czy też osłabianie więzi z nimi Niemiec, nie leży w żadnym razie w polskim interesie (tu rysuje się zatem zasadnicza różnica interesów strategicznych Polski i Rosji).

W rokowaniach nad Traktatem 2+4 USA i RFN zdecydowanie sprzeciwiały się ZSRR, który starał się wówczas nie dopuścić do rozszerzenia NATO poza Łabę. Niemcom i Amerykanom udało się przezwyciężyć opory Rosjan, a zjednoczone Niemcy pozostały w NATO (z pewnymi ograniczeniami dotyczącymi obszaru byłej NRD po wycofaniu stamtąd wojsk rosyjskich)¹⁰. Ta determinacja Zachodu nie była jednak tak jednoznaczna przy rozszerzaniu NATO dalej na wschód.

Niektórzy politycy niemieccy, w tym minister spraw zagranicznych, Klaus Kinkel, sugerowali początkowo państwom Europy Środkowej i Wschodniej drogę do NATO przez członkostwo w UE i UZE. Koncepcję

taką trzeba rozwijać w ścisłym kontakcie z Rosją. Rosja oczekuje słusznie takiej pozycji, która odpowiadać będzie jej randze i jej godności. Przyjęcie nowych członków do NATO musi z tego względu być uzupełnione o szeroką współpracę przede wszystkim z Rosją, a także z Ukrainą".

¹⁰ Znana była jednak gotowość ministra Hansa-Dietricha Genschera do ustępstw na rzecz Moskwy nawet w zakresie rozszerzenia NATO na obszar byłej NRD; korygował tę linię prezydent Bush w kontaktach z kanclerzem Kohlem.

tę jednak szybko zarzucono i w 1994 r. MSZ oraz Ministerstwo Obrony ustaliły w porozumieniu z Urzędem Kanclerskim nową linię, zgodnie z którą między rozszerzaniem NATO i UE istnieje ścisły związek polityczny¹¹. Według tej ewolucyjnej koncepcji, NATO i UE opracować miały najpierw scenariusz własnej reformy, plan i zasady rozszerzenia obu organizacji, a następnie rozpocząć rokowania z nowymi kandydatami. Patrząc z perspektywy kilku lat, polityka RFN realizowała i realizuje konsekwentnie ten scenariusz.

Ministerstwo Obrony, pod kierownictwem Volkera Rühego, reprezentowało dość jednoznacznie linię proatlantycką, podkreślając stale znaczenie, jakie dla Niemiec i dla Europy ma rozszerzenie NATO na wschód. Na tym tle bońskie MSZ częściej powoływało się na konieczność uwzględnienia interesów rosyjskich¹². Widoczne były tu zatem różnice akcentów. Kanclerz Kohl wypowiadał się dość konsekwentnie za rozszerzeniem Sojuszu, przypominając jednak stale, że proces ten musi polegać na utrzymaniu obecności amerykańskiej w Europie, a jednocześnie uwzględniać (nie do końca

¹¹ W swym przemówieniu z 6 października 1994 r., minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel, stwierdził między innymi: "Rozszerzenie UE i NATO pozostaje ze sobą w ścisłym związku. (...) Może ono oczywiście przebiegać w różnym tempie, cel jednak pozostaje jasny: rozszerzona i pogłębiona Unia Europejska oraz rozszerzony Sojusz Atlantyczny, uzupełnione o system kooperatywnego bezpieczeństwa w ramach KBWE oraz o system stosunków politycznych i gospodarczych zróżnicowanej intensywności z takimi państwami jak Rosja i Ukraina, które nie wchodzą w rachubę jako członkowie UE".

¹² W przemówieniu wygłoszonym przed Chicago Council on Foreign Relations (19 kwietnia 1995 r.) Kinkel stwierdził: "Nie możemy dziś wykazywać wobec demokratycznych sił w Moskwie mniej zrozumienia niż uprzednio wobec komunistycznych aparatczyków. Jak długo Rosja opowiada się za partnerstwem z Europą i USA, tak długo musimy opowiadać się za partnerstwem z Rosją". W przemówieniu na Bertelsmann Forum, 20 stycznia 1996 r., Kinkel poszedł dalej: "Nie jest możliwe rozszerzenie UE, nie mówiąc już o NATO, odwracając się do Rosji plecami! Muszą o tym wiedzieć również potencjalni kandydaci. (...) Powiadam zatem dziś pod rosyjskim adresem: mamy zaufanie do sił reformatorskich w Rosji i stawiamy na ich sukces! (...) Stworzenie takiej wspólnoty interesów między Rosją a UE stanowi złoty środek także dla wspólnego bezpieczeństwa w Europie. Dlatego jestem przekonany, że również z punktu widzenia naszych polskich lub węgierskich przyjaciół przystąpienie do UE musi mieć priorytet przed członkostwem w NATO".

jasne) interesy Rosji¹³. Kohl odgrywał i odgrywa w tych sprawach rolę arbitra w łonie rządu.

Mimo iż zjednoczonym Niemcom zależy na ustabilizowaniu sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej Europy Środkowej i Wschodniej, wypracowanie polityki wobec poszczególnych państw tego regionu przychodzi im nie bez trudu. Wraz z przyjęciem, podczas szczytu NATO w Brukseli (styczeń 1994 r.), koncepcji Partnerstwa dla Pokoju, zachodnioeuropejscy sojusznicy, w tym RFN, zostali zmuszeni do wyraźniejszego zajęcia stanowiska, chociaż np. Niemcy podkreślali uprzednio, że rozszerzanie NATO jest wprawdzie pożądane, jednak tempo tego procesu uwarunkowane jest między innymi oporami USA. Decydujące znaczenie dla postawy niemieckiej miała bez wątpienia ewolucja polityki USA (początek 1994 r.), która przyznała pierwszeństwo umacnianiu Sojuszu oraz rozszerzeniu NATO na wschód.

Niemiecka koncepcja połączenia w polityczną całość członkostwa w NATO i w UE jest wyrazem ostrożności w rozszerzaniu tych organizacji na wschód. Pozwala ona Zachodowi i Niemcom złapać nieco oddechu w sprawie reform wewnętrznych NATO i UE, dając jednocześnie czas na ułożenie stosunków z Rosją i wciągnięcia jej do współodpowiedzialności za politykę światową.

Trzeba mieć jednak na uwadze to, że system bezpieczeństwa europejskiego nie powinien prowadzić do sytuacji, w której

¹³ Wg oświadczenia rządowego, złożonego przez kanclerza Kohla 13 stycznia 1994 r., w związku z konferencją na szczycie państw NATO w Brukseli (10/11 stycznia 1994 r.): "W kontekście dążenia do członkostwa niektórych naszych wschodnich sąsiadów, NATO stoi przed trudnym zadaniem. Rozumiemy potrzebę bezpieczeństwa oraz obawy ludzi w tych krajach, np. w Polsce. Wynikają one z tragicznych doświadczeń naszego stulecia. (...) Jednocześnie istnieje w Rosji narastające poczucie izolacji albo okrążenia. Również te obawy musimy traktować z powagą. Z tego względu NATO dąży do szerokiej i pogłębionej współpracy w kwestiach militarnych i bezpieczeństwa z Rosją, a także z Ukrainą. Jeśli chcemy osiągnąć cel, jakim jest skuteczny system bezpieczeństwa europejskiego, musimy uwzględniać te wszystkie okoliczności psychologiczne oraz interesy bezpieczeństwa". Zob. też "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 24 lipca 1997 r., s. 9.

gwarantuje on więcej bezpieczeństwa państwom mniej go potrzebującym, a mniej bezpieczeństwa państwom, którym jest ono bardziej potrzebne. Nie przekonywała między innymi niemiecka teza, że rozszerzanie NATO może stworzyć nowe podziały w Europie. Należy bowiem postawić pytanie, o jakie podziały chodzi oraz dlaczego Polska miałaby (wbrew swej woli) stać się państwem frontowym? Podziały w dzisiejszej Europie istnieją i będą istnieć, a widoczne są one gołym okiem po przekroczeniu granicy na Odrze i Nysie oraz na Bugu (wystarczy w tym celu podróżować samochodem; politycy latają jednak samolotami). Są one w znacznym stopniu nieuniknione, lecz różnią się zasadniczo od tych z lat 1945-1989 (tzn. od zaminowanych granic między blokami lub zabezpieczonych drutem kolczastym tzw. granic przyjaźni). Mamy tu zatem do czynienia z argumentem, który z góry przypisuje niektórym organizacjom lub państwom rolę dzielącą lub frontową (czyli przejęciem argumentu Moskwy).

Poparcie Niemiec dla rozszerzenia NATO jest wprawdzie wyraźne, ale w pewnym stopniu uzależnione od kanonu geopolitycznego, zgodnie z którym nic w Europie Środkowej i Wschodniej nie powinno się dziać przeciw Moskwie, a przynajmniej bez konsultacji z nią. Ta polityka może mieć pewne zalety, jej wadą jednak pozostaje to, że - w obawie przed reakcją Moskwy - nie zawsze pozwala zajmować jednoznaczne stanowisko wobec argumentów Rosji. Innymi słowy, polityka ta sprawia niekiedy wrażenie zbyt reaktywnej (przynajmniej z polskiego punktu widzenia).

W swym przemówieniu wygłoszonym w ostatnich tygodniach kampanii prezydenckiej (1996 r.), Clinton stwierdził wyraźnie, że rozszerzenie NATO jest rzeczą przesądzoną i należy się spodziewać szybkich postępów na tej drodze. Było do pewnego stopnia sygnałem pod adresem polityki niemieckiej. W przeciwieństwie do Kohla, prezydent Clinton nie uważał, by kwestia rozszerzenia NATO miała stanowić tabu przed wyborami w USA lub z powodu choroby Jelcyna.

W związku z planowaną na połowę 1997 r. decyzją o rozszerzeniu NATO Amerykanie odrzucili francusko-niemiecką koncepcję spotkania na szczycie pięciu mocarstw (USA, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Rosja)¹⁴. Nie ma potrzeby wyjaśniać, iż inicjatywa ta znalazła słuszenie wielu krytyków (w tym w Polsce).

Oświadczenia niektórych polityków niemieckich (np. Kinkela) w związku z negocjowaniem dokumentu o formach współpracy NATO z Rosją (tzn. w okresie przed wystosowaniem zaproszenia do członkostwa w NATO niektórych państw środkowoeuropejskich), dowodziły niekiedy dość daleko idącej gotowości do kompromisu z Rosją. Widoczne tu były pewne różnice poglądów z polityką polską.

Dla pełnego obrazu trzeba jednak dodać, iż poszukiwanie kompromisów z Rosją nie jest czymś nadzwyczajnym, bowiem również inne państwa zachodnie rozważają zakres możliwych ustępstw. Inicjatywy Niemiec w związku z rozszerzaniem NATO świadczą dobitnie o tym, że ich rola polityczna znacznie się w ostatnich latach umocniła. Jednocześnie dostrzec należy, iż przyjęcie do NATO państw Europy Środkowej jest o tyle priorytetem Niemiec, o ile uda się określić w porozumieniu z Rosją jej miejsce w polityce europejskiej i w systemie bezpieczeństwa europejskiego.

Trudno takie podejście kwestionować, jednak sprawą zasadniczą dla polskich interesów jest pytanie: jak dalece można akceptować argumenty i interesy Rosji, aby nie zagrozić przyszłości europejskiego bezpieczeństwa? Cel Rosji polega na tym, by napięcia w jej stosunkach z państwami Europy Środkowej i Wschodniej (w tym na tle rozszerzenia NATO) zagrażały współpracy Sojuszu z Rosją, a taki stan rzeczy odbierany byłby negatywnie na Zachodzie (a szczególnie w Niemczech).

¹⁴ Można przypuszczać, że Amerykanie nie mieliby nic przeciwko istnieniu takiego nieformalnego dyktoriiatu w Europie (na wzór grupy kontaktowej do spraw b. Jugosławii), jednak odrzucali tę propozycję, ponieważ nie była ona z nimi uzgodniona.

Mimo różnych meandrów polityki niemieckiej, nie ulega wątpliwości, że koncentrowała się ona i koncentruje na rozszerzaniu struktur europejskich na wschód. Różnice poglądów między Polską, Rosją i Niemcami w sprawie rozszerzenia NATO nie mają obecnie takiego znaczenia jak w kilku minionych latach, a to ze względu na podpisanie Aktu NATO-Rosja oraz zaproszenie Polski (oraz Czech i Węgier) do członkostwa w NATO. Na przełomie lat 1997 i 1998 zamyka się więc ważny etap debaty nad bezpieczeństwem europejskim, przy czym kształt tego bezpieczeństwa oraz poszczególne kwestie wycinkowe (np. rozbrojenie, rola USA, funkcje OBWE) będą dalej absorbować państwa europejskie. Niezależnie spodziewanych w tym zakresie różnic opinii, po rozszerzeniu NATO debata ta rozwijać się będzie w nowej konfiguracji. Kolejnym wielkim etapem politycznego kształtowania Europy będzie jednak rozszerzenie UE na wschód.

Rozszerzenie UE na Wschód

Umacnianie procesu integracji oraz członkostwo w UE stanowi ważny element polityki Polski. Zadanie to nie będzie łatwe jeśli uwzględnić dotychczasowy poziom zaawansowania tej struktury (*acquis communautaire*) oraz trudności w akceptowaniu integracji w Europie Zachodniej. Społeczeństwa wielu państw zachodnich zdają się nie dostrzegać politycznego wymiaru integracji, a także wynikających z niej korzyści.

Nie ma powodów, by prorokować w najbliższych latach zasadnicze załamanie się integracji europejskiej. Z polskiego punktu widzenia istotne jest to, by była ona strukturą w miarę silną, dyscyplinującą jej członków (gospodarczo i politycznie) i wyznaczającą pewne granice ich samodzielności. W przypadku osłabienia integracji niektóre państwa mogą pójść w stronę polityki bardziej narodowej. Trafnie podkreślali kanclerz Kohl oraz zmarły niedawno prezydent Francji, François Mitterrand, że integracja europejska oznacza dokonanie

wyboru między perspektywą pokoju a zagrożeniem wzrastającymi tendencjami nacjonalistycznymi i ewentualną wojną.

Spójna i trwała współpraca tandemu francusko-niemieckiego - jak dotąd głównego gwaranta rozwoju integracji europejskiej - musi zostać w przyszłości utrzymana. Nowym zjawiskiem jest jednak fakt, że współpraca ta stała się w ostatnich kilku latach trudniejsza, co - niezależnie od obiektywnych problemów - wynika z większej swobody politycznej Niemiec oraz chęci Paryża, aby utrzymać równy status z Niemcami.

Pozytywnej ocenie integracji europejskiej ze strony niemieckich kół rządowych towarzyszą w RFN narastające głosy krytyczne, które pojawiają się we wszystkich partiach i w części sfer gospodarczych. Krytyka dotyczy między innymi biurokracji brukselskiej oraz możliwości zagrożenia stabilnej pozycji marki niemieckiej. Innymi słowy, dawniej wysuwano w Niemczech na plan pierwszy zalety integracji, dziś na porządku dnia są jej niedostatki.

Wbrew poglądom kół rządowych, niektórzy politycy federalni lub landowi oraz opinia publiczna, zmęczeni przeciągającymi się debatami na temat reformy UE, skłonni są nieco zwolnić tempo integracji. Krytyka ta uwarunkowana jest coraz bardziej aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą Niemiec (a zatem w mniejszym stopniu ewolucją koncepcji polityki zagranicznej), dążeniem do wyważenia wad i zalet integracji po zjednoczeniu Niemiec (np. problem finansowania budżetu Wspólnot), trudnościami w reformie instytucji wspólnotowych, wahaniem społeczeństwa niemieckiego w sprawie euro i pojawiającym się w Niemczech eurosceptycyzmem¹⁵.

¹⁵ Przyszła polityka Rosji może mieć również wpływ na stanowisko RFN. Zakładać trzeba, iż Rosja sprzeciwić się będzie rozszerzeniu UE na wschód, a nie czyni tego dziś otwarcie jedynie ze względów taktycznych. Nastąpi to zapewne pod pozorem obrony Rosji przed tworzeniem zamkniętych bloków gospodarczych, które mają utrudniać wymianę gospodarczą między Rosją a Europą i osłabiać Rosję. Dodajmy, że Rosja staje się już dziś coraz bardziej uczulona na rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych (np. kwestia linii przesyłowych gazu oraz wydobywania ropy w obszarze Zakaukazia i Morza Kaspijskiego).

Trudności w realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa czy też unii gospodarczej i walutowej mogą wzmacniać tendencje odśrodkowe i osłabiać UE. Szczególnie utrzymanie stabilności euro ¹⁶, kwestia koordynacji polityk gospodarczych państw uczestniczących w unii walutowej, a także problemy związane z bezrobociem (np. na tle dyscypliny budżetowej) mogą prowadzić do napięć politycznych i społecznych w niektórych krajach. Erupcja krytyki i frustracji w Niemczech miałaby zapewne poważne i trudno przewidywalne konsekwencje dla procesu integracji i dla polityki zagranicznej RFN, przy czym rząd niemiecki znajdowałby się pod silną presją z jednej strony własnego społeczeństwa, z drugiej zaś partnerów z UE. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, trudności Niemiec z integracją w ramach UE stać się mogą łatwiej niż w przypadku innych państw trudnościami całej Unii (i Europy).

Nie można wykluczyć pewnej zmiany akcentów w polityce Niemiec wobec integracji europejskiej. Z jednej strony, w dziedzinach uznanych za ważne Niemcy popierać ona będzie koncepcję tzw. wzmocnionej współpracy (*enhanced cooperation, flexibility*) ¹⁷ w gronie najbardziej zainteresowanych i zaawansowanych w danej kwestii państw (np. unia walutowa). Z drugiej zaś mogą dążyć do zahamowania procesu uwspólnotowania kompetencji, do nierozszerzania głosowania większościowego oraz kłaść większy nacisk na współpracę o charakterze międzyrządowym (opartą w

¹⁶ Dodajmy w tym kontekście, że przeforsowanie koncepcji euro oraz tzw. paktu stabilności wynika ze woli politycznej głównie Niemiec i Francji, przy czym rokowania między Paryżem i Bonn przebiegały nieraz dramatycznie. Koncepcja euro stanowi jednocześnie dowód samoograniczania się polityki niemieckiej i priorytetu dla koncepcji integracji europejskiej.

¹⁷ Jeden z wariantów tej koncepcji przedstawiony został przed paroma laty w kolejnych wersjach dokumentu Wolfganga Schäublego (przewodniczącego frakcji parlamentarnej CDU/CSU) i Karla Lamersa (rzecznika CDU ds. polityki zagranicznej).

znacznym stopniu na jednomyślności), tzn. poza formalnymi ramami Traktatu o Wspólnocie Europejskiej¹⁸.

Oznaki tendencji umacniającej margines polityki narodowej dostrzec można w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (1992 r.) w sprawie Traktatu z Maastricht oraz w postawie RFN podczas negocjowania Traktatu Amsterdamskiego (w tym ostatnim przypadku szczególnie w kwestiach związanych z uwspólnotowaniem niektórych kompetencji związanych z tzw. III filarem¹⁹). Są to sygnały, które nie podważają bynajmniej *acquis communautaire*, nie dowodzą też woli osłabienia istniejących struktur integracyjnych przez RFN lub ich opuszczenia (co byłoby praktycznie mało realne i niekorzystne dla Niemiec²⁰), stanowią jednak pewną zmianę akcentów w polityce zjednoczonych Niemiec, wynikającą z większego nacisku na specyficzne interesy narodowe.

¹⁸ "Polityka Niemiec wobec UE będzie bardziej brytyjska", stwierdził niedawno Hans-Friedrich von Ploetz, sekretarz stanu w niemieckim MSZ; z kolei główny doradca kanclerza Kohla ds. europejskich, Joachim Bitterlich, dodał, iż nie jest zwolennikiem integracji europejskiej za wszelką cenę, zob. "Le Monde" z 1 listopada 1997 r., s. 1. Wg "Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 30 października 1997 r., "Sekretarz Stanu w bońskim MSZ, von Ploetz, zaryzykował stwierdzenie, że niemiecka polityka wobec integracji europejskiej stała się bardziej brytyjska: interesuje się ona tym, jakie korzyści mogą wynikać z ograniczeń suwerenności w danej kwestii oraz czy nie lepiej byłoby się ograniczyć do luźniejszej współpracy. (...) Doradca kanclerza Kohla dodał, iż nie jest integracjonistą (...), wyrażając wyraźniej to, co Kohl sygnalizował już uprzednio, a mianowicie, że uwspólnotowanie kompetencji państw nie jest już dla rządu bońskiego dogmatem: jeśli bowiem zwykłymi metodami luźnej współpracy i niezależnie od norm wspólnotowych można uzyskać lepsze (tzn. pożądane przez Bonn) rezultaty, to nie ma powodów, by czynić to na drodze integracji. (...) Widać więc wyraźnie, iż Niemcy wyważają bardziej niż uprzednio korzyści i koszty integracji europejskiej".

¹⁹ Zob. ostatnie wypowiedzi premiera Bawarii, Edmunda Stoibera, "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 9 marca 1998 r., s. 4 oraz 11 marca 1998 r., s. 1, a także komentarz tego dziennika z 16 marca 1998 r., s. 16.

²⁰ Wynika to między innymi z faktu, że Niemcy (jak mało który kraj) opierają swój rozwój gospodarczy na eksporcie. Ponadto, oczywiście jest również, iż pewnych problemów globalnych nie da się dziś rozwiązać w skali jednego kraju.

Odnotujmy również, iż w Niemczech toczy się debata dotycząca przyszłości i roli państw narodowych. Sztuczne wydaje się jednak w tym kontekście przeciwstawianie państwa narodowego Unii Europejskiej czy też tożsamości europejskiej i tożsamości narodowej. Jedno drugiego nie wyklucza. W istocie rzeczy idzie o to, jak państwa narodowe mają sobie radzić w kontekście globalizacji niektórych problemów (bezpieczeństwo międzynarodowe, gospodarka, a także ochrona środowiska lub migracja i zorganizowana przestępczość międzynarodowa). Tak np. koncepcja jednolitego rynku wewnętrznego może funkcjonować tylko w ramach struktury zwanej (umownie) ponadnarodową, a nie w ramach luźnej współpracy międzyrządowej.

W najbliższym czasie Niemcy będą dalej popierać rozszerzenie UE na Wschód. Zależy im na stabilności politycznej i gospodarczej Polski i innych państw tego regionu, co w konsekwencji pozwoli na rozwój współpracy gospodarczej oraz w zakresie zwalczania wspólnych zagrożeń (np. zorganizowana przestępczość, problemy ekologiczne). Podczas partyjnego forum FDP w Hamburgu, minister Klaus Kinkel poparł wyraźnie rozszerzenie UE na Wschód podkreślając korzyści dla gospodarki niemieckiej²¹. Im bardziej bowiem zbliża się moment

²¹ W przemówienie podczas "Liberales Gesprächsforum" w Hamburgu, 12 listopada 1996 r., stwierdził on między innymi: "Rozszerzenie UE leży w naszym własnym dobrze rozumianym interesie, oznacza ono bowiem pokój i stabilność w całej Europie. Nasza korzyść będzie też natury gospodarczej, gdyż tylko ogółouropejska struktura ma szanse uczestniczyć w nadchodzącej konkurencji globalnej. (...) Dla niemieckiej gospodarki kraje Europy Środkowej i Wschodniej są dzisiaj jednym z najważniejszych rynków rozwojowych. Około połowy całego handlu UE z krajami Europy Środkowej i Wschodniej przypada na Niemcy. (...) Udział państw tego regionu w naszym handlu zagranicznym wynosi dziś już 9 procent czyli więcej niż nasza wymiana handlowa z USA. (...) Prawie jedna dziesiąta niemieckich inwestycji bezpośrednich płynie dziś do Europy Środkowej i Wschodniej, a Niemcy są w tym regionie największym inwestorem zagranicznym. Nieuzasadnione jest obawa, że każda marka zainwestowana w Europie Środkowej i Wschodniej zagraża zatrudnieniu w Niemczech. Decydujące dla gotowości inwestycyjnej naszych przedsiębiorstw jest odkrycie nowych i zabezpieczenie potencjalnych rynków. Dopiero na drugim miejscu przedsiębiorstwa wymieniają niskie koszty płacowe. Przenoszenie produkcji do krajów sąsiednich jest powszechnie praktykowanym sposobem na sukces, a w czasach globalizacji staje się nieuniknione. (...) Niemiecki Instytut Badań nad Gospodarką dowiódł w swoich opracowaniach, że otwarcie rynków w Europie

rozszerzenia UE, tym bardziej konieczne jest przekonanie eurosceptycznych kręgów społeczeństw zachodnich, że jest to proces korzystny dla Europy²².

Uprawnione wydaje się jednak przypuszczenie, iż kolejne rządy niemieckie - zmęczone konfrontacją z pozostałymi partnerami w kwestiach pogłębiania integracji, a także nastrojami sceptycyzmu lub niezadowolenia własnego społeczeństwa (w tym pod naciskiem partykularnych interesów poszczególnych landów, np. Bawarii, Saksonii lub Brandenburgii) - mogą nie tyle kwestionować rozszerzenie UE na wschód, lecz wykazywać mniejszą determinację co do tempa i warunków tego procesu. W rokowaniach szczegółowych nad członkostwem w UE pojawią się zapewne trudne do rozstrzygnięcia wycinkowe różnice interesów między Polską a Niemcami.

Wskazane byłoby w tym względzie opracowanie długofalowej koncepcji współpracy poszczególnych środowisk politycznych i zawodowych Polski i Niemiec (np. związków rolników lub pracowników budownictwa, partii politycznych, a także kościołów). Koncepcji takiej na razie brakuje. W polsko-niemieckim (a szerzej polsko-europejskim) dialogu brak też intelektualnego wkładu Polski w długofalową koncepcję i cele rozwoju UE. Polskie zaplecze intelektualne jest w tym względzie słabe, co może mieć negatywne skutki w bliskiej przyszłości²³.

Wschodniej zwiększy u nas zatrudnienie. Z kolei postępujący podział pracy między Wschodem a Zachodem wymagać będzie jednocześnie dalszych zmian strukturalnych u nas".

²² Odnotujmy również, iż stanowisko SPD wobec rozszerzenia UE na wschód uległo w ostatnich latach korzystnej dla nas zmianie, zob. artykuł przewodniczącego frakcji SPD w Bundestagu, Rudolfa Scharpinga - "Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 16 października 1997 r., s. 14-15.

²³ Urzędnicy państwowi realizują wprawdzie bieżącą politykę, lecz w znacznym stopniu bez zaplecza koncepcyjnego i naukowego. Polska nie posiada własnej koncepcji rozwoju UE i długofalowych interesów polskich w tej strukturze. Również braki kadrowe w klasie urzędniczej (a także aparacie wymiaru sprawiedliwości) są poważne. Do nadrobienia tych zapóźnień pozostało niewiele czasu.

Nie bez znaczenia dla rozszerzenia UE będzie również wykazanie się przez państwa kandydujące wolą polityczną i postęпами w reformach niezbędnymi do uzyskania członkostwa w Unii. Na tym tle Polska wyróżnia się korzystnie, trzeba jednak wielu wysiłków klasy politycznej, aby przygotować kraj do członkostwa i zneutralizować elementy populizmu, pojawiające się w niektórych kręgach. Przygotowania Polski do rokowań z UE, a szczególnie ich organizacja, nie napawają optymizmem i wydają się świadczyć o dominacji interesów partyjnych nad myśleniem państwowym. Problem polega na tym, by Polska - po spełnieniu odpowiednich warunków formalnych - nie tylko znalazła się w NATO i w UE, lecz - przez swą sprawność polityczną i gospodarczą - stała się aktywnym i liczącym się partnerem.

Przyszłość polityki niemieckiej

Wśród głównych celów polityki zjednoczonych Niemiec należy wymienić:

- kontynuację i umocnienie Sojuszu Północnoatlantyckiego (w tym utrzymanie wojskowej obecności USA w Europie),
- pogłębienie UE oraz wejście w życie unii walutowej i gospodarczej,
- utrzymanie tandemu francusko-niemieckiego jako motoru integracji,
- włączenie Rosji do współpracy i współodpowiedzialności międzynarodowej,
- rozszerzenie UE i NATO na wschód w celu zwiększenia obszaru demokracji, stabilności i dobrobytu w Europie,

- umocnienie elementu gospodarczego w polityce zagranicznej, w tym stawienie czoła globalizacji gospodarczej oraz ekspansja gospodarcza na rynki pozaeuropejskie (np. w Azji).

Urzeczywistnienie tych celów nie jest i nie będzie łatwe między innymi ze względu na ich zróżnicowany i częściowo rozbieżny charakter. Można prognozować, że elementami wpływającymi na realizację wspomnianych celów będą:

- chęć zaspokojenia różnych oczekiwań (szpagat między Paryżem, Moskwą, Waszyngtonem i Europą Środkową), z zachowaniem jednak opcji NATO i UE oraz odgrywaniem w pewnym stopniu roli mediatora, co daje większe możliwości manewru oraz nie zmusza od razu do zajmowania jasnego stanowiska (nie oznacza to jednak, że Niemcy muszą być *everybody darling*, jak to określił po zjednoczeniu były kanclerz Willy Brandt);
- obawa przed drażnieniem Rosji. Niemcy w stosunkach z Rosją nie mogą pójść na zbyt samodzielną i bliską współpracę, ani też nie mogą (i nie chcą) być z nią w konflikcie. Pozostaje im zatem znajdowanie wyjść pośrednich. Niemcy zdają też sobie sprawę z tego, iż ich znaczenie polityczne w Europie zależy w pewnym stopniu od ich dobrych stosunków z Rosją;
- trudności w realizacji tzw. europejskiej tożsamości obronnej, do której Niemcy dążą, lecz nie (jak Francja) za cenę osłabienia roli USA w Europie. Rozdźwięki w Sojuszu mogą prowadzić do osłabienia jego jedności, a tego Niemcy nie mogą zaakceptować, gdyż godziłoby to w ich bezpieczeństwo;
- obawa przed nadwerżeniem stosunków z Francją na tle ewolucji UE;
- obawa, że po rozszerzeniu Sojuszu może on znaleźć się w sytuacji, w której musiałby gwarantować bezpieczeństwo

nowych państw członkowskich w klimacie napięcia między Rosją a Zachodem.

Nie ulega wątpliwości, że zakres i margines swobody polityki niemieckiej zwiększył się. Nie wynika to tylko ze zjednoczenia (w tym zrzeczenia się przez mocarstwa pewnych praw wobec Niemiec jako całości), lecz również z powstania wolnych państw na wschód od Niemiec oraz ewolucji zadań NATO i UE. Uzyskawszy większą swobodę polityczną, zjednoczone Niemcy dążą też do współodpowiedzialności w polityce międzynarodowej. Przykładem może być w ostatnich latach aktywność RFN strukturach wielostronnych NATO i UE, dążenie do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, a także w OBWE, w ramach Grupy Kontaktowej do spraw byłej Jugosławii, oraz - i to jest akcent zupełnie nowy - udział Bundeswehry w akcjach wojskowych poza obszarem NATO (np. w byłej Jugosławii, w Kambodży lub w Somalii)²⁴.

Po fazie tzw. *Westbindung*, czyli orientacji zachodniej przyjętej przez Adenauera (i dalej aktualnej), po etapie *Ostpolitik* (szczególnie od końca lat sześćdziesiątych) i po zjednoczeniu, pojawia się coraz natarczywiej w Niemczech pytanie: co dalej, jakie są niemieckie interesy po roku 1989? Punktem wyjścia polityki niemieckiej wydaje się w tym względzie uniknięcie wyboru między *Machtversessenheit* i *Machtvergessenheit* (czyli opętaniem swą potęgą a zapomnieniem o niej). Cechą polityki zagranicznej Niemiec w okresie powojennym była raczej stabilność niż stała zmiana celów i środków, a także unikanie sytuacji, w której mogłaby powstać w Europie koalicja antyniemiecka. Ta tendencja utrzymuje się również po zjednoczeniu. Niemcy kontynuować będzie zatem dotychczasową linię, choć w zmienionych warunkach²⁵.

²⁴ Kwestia udziału Bundeswehry w akcjach wojskowych poza obszarem NATO (*peacekeeping* i *peaceforcing*) uznawana jest obecnie powszechnie jako zgodna z Ustawą Zasadniczą. Musi się jednak ona odbywać w ramach kolektywnych systemów bezpieczeństwa, do których należy RFN, i za zgodą Bundestagu. Jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych zgodność takich działań z Ustawą Zasadniczą była w Niemczech kwestionowana.

Dawna polityka wschodnia korygowana jest o nową politykę europejską wobec poszczególnych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Niemcy nie kryją, iż pragną przyczyniać się do stabilizacji tego regionu, jednak nie w pojedynkę i nie wyłącznie na własny koszt (polityczny i ekonomiczny). Linię taką akceptuje się generalnie na Wschodzie i na Zachodzie ze względu na fakt, iż realizowana jest głównie za pośrednictwem struktur wielostronnych (NATO, UE, OBWE, Rada Europy).

Obecny układ polityczny w Europie sprawia, iż przyszłość polityki niemieckiej zależy nie tylko od samych Niemiec, lecz również od zmian w funkcjonowaniu struktur, w których są one zakotwiczone, a także od polityki poszczególnych państw. Niezależnie od intencji polityki niemieckiej (a te są proatlantyckie i proeuropejskie) szczególną rolę odegra tu polityka Francji i Wielkiej Brytanii, a także USA (w pewnym stopniu również Rosji). W tym kontekście niezwykle ważne i niezbędne wydaje się utrzymanie spójności i skuteczności UE i NATO, co powinno nie tylko je wzmocnić, lecz również utrzymać zainteresowanie Niemiec tymi strukturami²⁶.

Niemcy - podobnie jak niektóre inne państwa - stoją dziś przed koniecznością wewnętrznych reform strukturalnych natury gospodarczej i społecznej. W tak ważnym jak obecnie momencie rozwoju

²⁵ Sprzyjać temu będzie w pewnym stopniu również struktura polityczna podejmowania decyzji w RFN, w której pewien wpływ na politykę rządu mają zarówno kraje związkowe (samodzielnie lub przez Bundesrat), jak i niektóre instytucje niezależne, np. Federalny Trybunał Konstytucyjny oraz (przynajmniej do czasu utworzenia unii walutowej) Bank Federalny.

²⁶ Henry Kissinger stwierdził między innymi: "nie można wyjść do Niemców i powiedzieć, że celem wspólnych przedsięwzięć jest związanie im rąk. (...) Można im powiedzieć, że jest jakiś wspólny projekt - zbudowanie społeczności zachodniej i rozwinięcie na tym fundamencie dobrych stosunków z Rosją i resztą świata. Ale jeśli Niemcom powie się tylko: jesteście niebezpieczni, a jedyną drogą opanowania was jest umieszczenie waszego kraju w jakiejś strukturze kontroli - to czemuż mieliby z nią współpracować? (...) Albo więc Europa stanie się poważną ideą, wybiegającą poza pojedyncze państwa, albo upadnie", "Polityka" z 19 lipca 1997, s. 22.

Europy, skoncentrowanie się na tych kwestiach uderzyć może jednak rykoszetem w kształtowanie się międzynarodowego ładu politycznego. Pamiętać trzeba przy tym, iż rozwiązywanie niektórych problemów wewnętrznych nie jest możliwe bez uwzględnienia kontekstu międzynarodowego.

Pojawiający się niekiedy zarzut mnożenia opcji w polityce niemieckiej i unikania jasnej definicji interesów niemieckich prowadzi w pewnym sensie na manowce i może okazać się ryzykowny (formułując go zazwyczaj politolodzy z kręgów konserwatywno-narodowych). Jest on przesadzony zważywszy na fakt, iż w okresie powojennym powstrzymywanie się od głośnego mówienia o interesach Niemiec należało w RFN do swoistej poprawności politycznej. Ze względu na niedawną przeszłość III Rzeszy można to do pewnego stopnia zrozumieć, nie ma jednak powodów by twierdzić, iż dawna RFN nie realizowała własnych interesów. Działo się to najczęściej w strukturach wielostronnych, ale już *Ostpolitik* dawała dowody pewnej samodzielności RFN (nie bez początkowych obaw w tym względzie ze strony USA).

Jeśli dziś toczy się w Niemczech debata o niemieckich interesach, jeśli niektórzy publicyści żądają, by Niemcy zdefiniowały swe interesy i kierowały się nimi, to nie ma powodu od razu bić na alarm. Idea integrowanej stopniowo w różnych dziedzinach Europy nie ulegała zasadniczej zmianie, a taki jest jeden z głównych celów polityki niemieckiej. Niezależnie od nowych treści lub akcentów w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec, ważne pozostają główne cele polityki niemieckiej oraz fakt, że ramą dla tej polityki są nadal (reformowane obecnie) struktury wielostronne²⁷.

²⁷ Odnotujmy, że Niemcy popierają między innymi koncepcję wzmocnienia OBWE (szanse na stałe członkostwo Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa ONZ są stosunkowo odległe w czasie ze względu na spory o kształt RB oraz długotrwałą procedurę ratyfikacyjną zmian w Karcie Narodów Zjednoczonych). Koncepcja formalnego dyktatoratu w OBWE nie znajduje jednak poparcia wielu państw tej organizacji. W tej sytuacji Niemcy przywiązują duże znaczenia do grup mniej formalnych, jak np. tzw. Grupa Kontaktowa w konflikcie na obszarze b. Jugosławii.

Nie wydaje się, by polityka zagraniczna Niemiec miała nagle odkrywać nowe lub odmienne od poprzednich interesy narodowe i zmienić zasadniczo swą dotychczasową linię. Z polskiego, ale również niemieckiego i europejskiego punktu widzenia nie byłoby wskazane stawiać Niemcy na siłę przed jednoznacznymi wyborami w rodzaju: współpraca transatlantycka-integracja europejska, Waszyngton-Moskwa, Zachód-Wschód. Nie wydaje się zresztą, by Niemcy odczuwały taką gwałtowną potrzebę.

* * *

Tylko stabilna politycznie i gospodarczo Polska może być partnerem dla Niemiec i dla UE. Nie powinny nas tutaj zwodzić niektóre dobre wskaźniki ekonomiczne, gdyż nie zawsze oparte są one na trwałych podstawach. Poziom różnic gospodarczych między Polską a Niemcami stanowić będzie w przyszłości o naszych stosunkach, a także o naszym miejscu w Europie. Ujmując rzecz w pewnym skrócie, gra toczy się o to, czy na Odrze i Nysie zostanie zlikwidowana istniejąca ciągle granica dobrobytu.

Odrabianiu "zadań domowych" w Polsce towarzyszyć musi między innymi stabilizacja systemu rządów, który wykazuje pewną podatność na kryzysy polityczne w wyniku gier (bo trudno to nazwać polityką) parlamentarnych i partyjnych. Również mało przejrzysty system reprezentacji interesów społecznych i gospodarczych w Polsce nie sprzyja restrukturyzacji naszej gospodarki i rozwijaniu strategii integracyjnej.

W tym kontekście na nic zdadzą się lamenty nad rzekomym ograniczaniem polskiej suwerenności przez UE czy próbami niemieckiej ekspansji na wschód. W wirze walk partyjnych zbyt często się zapomina o międzynarodowym aspekcie sytuacji wewnętrznej w Polsce, a także o tym, że w przypadku braku stabilności wewnętrznej oraz zaniedbań w reformach przyjdzie za to w przyszłości płacić (nie

pomoże wówczas oskarżanie państw trzecich ani chóralne śpiewanie Roty). Powodzenie naszej polityki zagranicznej wymaga długofalowych koncepcji oraz lepszej koordynacji i przewidywania skutków działań wewnętrznych dla polityki zagranicznej, przy czym deficyt w tej dziedzinie wydaje się dziś oczywisty.

Nie wydaje się, by integracja europejska miała być dla RFN tylko epizodem i instrumentem pomocnym w zjednoczeniu. Niemcy - we własnym interesie - muszą kontynuować swój kurs integracyjny, wspierając jednocześnie polskie aspiracje do członkostwa w UE i w NATO. Polska z kolei musi niezłomnie trwać w swej polityce współpracy i członkostwa ze zreformowaną Unią oraz Sojuszem Północnoatlantyckim jako najważniejszymi elementami bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu w Europie. Przyszłość stosunków polsko-niemieckich należy dziś postrzegać w kategorii historycznej szansy dla obu krajów. Przełom roku 1989 i następujące po nim lata przyczyniły się do osłabienia podejrzliwości w stosunkach polsko-niemieckich, a także do zarysowania wspólnoty interesów. Polacy i Niemcy powinni dążyć do utrwalenia tej sytuacji.

6.2. J. Kranz, Oczekiwania i rzeczywistość: uwagi o współpracy polsko-niemieckiej

(w:) Centrum Stosunków Międzynarodowych.
Raporty i Analizy, nr 5/2003

Początek XXI wieku oraz kilkanaście lat upływających od historycznej zmiany w stosunkach polsko-niemieckich skłaniają do refleksji nad ich rozwojem. W roku 1989 rozpoczął się nowy etap: słabną argumenty historyczne, skończył się etap polityki porozumienia i pojednania, do historii przechodzą też spory i ludzie, którzy kształtowali tę politykę. W elitach politycznych obu państw zaszła pokoleniowa zmiana. Zmienił się obraz świata, w tym Europy.

Trzeba jednocześnie pamiętać o swoistym wkładzie Polski w zerwanie żelaznej kurtyny i zjednoczenie Niemiec, a także przychylności polskich elit opozycyjnych (później rządowych) temu zjednoczeniu i członkostwu całych Niemiec w NATO. Jest to już jednak historia, na której nie można wyłącznie opierać budowy przyszłości.

Polska i Niemcy nie były i nie są skazane na wieczną wrogość ani na wieczną przyjaźń. Oba kraje potrzebują jednak co najmniej dobrego sąsiedztwa, zaś dobre stosunki polsko-niemieckie stanowią wkład w stabilność polityki europejskiej, w tym regionu Europy Środkowej. Nie zapominając o przełomowej zmianie, spoglądać trzeba w przyszłość i przymierzać obecną sytuację do naszych potrzeb i długofalowych celów. W tym kontekście poziom politycznej satysfakcji wydaje się obecnie umiarkowany.

I.

Radykalna i pozytywna zmiana w relacjach polsko-niemieckich stała się ważnym elementem dorobku europejskiego, i to z dwóch względów. Po pierwsze, integracja europejska przyczyniła się do przełamania zadawnionych antagonizmów, ale bez przewyciężenia polsko-niemieckich sporów trudno byłoby sobie wyobrazić zjednoczenie Europy. Po drugie, dla innych krajów interesujący może być udany sposób wychodzenia z historycznego konfliktu w sercu Europy.

Z perspektywy czasu, polityka premiera Tadeusza Mazowieckiego oraz ministra spraw zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, wobec Niemiec i Europy okazała się owocna i dowiodła słuszności swych założeń. Kładła ona fundamenty i wyznaczała dalekosiężne cele. Najważniejsze problemy w stosunkach polsko-niemieckich zostały zamknięte i oba państwa mogą się czuć z tego powodu zadowolone. Otwarto nowy rozdział. Pierwsza faza tego okresu polegała na budowie instytucji i stworzeniu norm prawnych, które pozwoliłyby nadać nową strukturę stosunkom polsko-niemieckim, druga zaś na wypełnieniu ich treścią. Treść tych relacji jest bez wątpienia bogata i zupełnie inna niż przed 1989 r., z korzyścią dla obu państw i społeczeństw oraz dla Europy. Problem polega jednak na tym, by nadać im jakościowe impulsy oraz partnerski charakter. Do tego potrzeba woli i wysiłku obu stron.

Pojawia się w tym kontekście pytanie, czy i w jakim stopniu istnieje lub może istnieć polsko-niemiecka zbieżność celów politycznych, prowadząca do wspólnoty interesów (termin sformułowany przez ministra Skubiszewskiego) i partnerstwa? Wspólne cele nie muszą wykluczać kontrowersji co do bieżących interesów i metod ich realizacji. Współpraca i wspólnota nie wykluczają doraźnych zadrążeń lub polemik, czego najlepszym przykładem są stosunki francusko-niemieckie. W przypadku Polski i Niemiec, różnice poglądów w niektórych kwestiach nie muszą i nie powinny

przekreślać szans partnerskiej współpracy w regionie przygranicznym lub w wybranych segmentach integracji europejskiej. Co więcej, niekiedy jasne wyłożenie własnych interesów może temu sprzyjać.

Ze względu na różnice potencjału politycznego, gospodarczego lub wojskowego Polska nie dorównuje roli, jaką w polityce Niemiec odgrywają USA, Francja, Wielka Brytania lub Rosja. W tym sensie Polska nie jest dla Niemiec kontrahentem równoważnym, chociaż jest szansa, by stała się równoprawnym.

Słychać w Polsce głosy, iż kwalifikowanie stosunków polsko-niemieckich w kategorii wspólnoty interesów lub partnerstwa jest nadużywaniem słów i wyrazem rytualnego samozadowolenia. Chodzi bowiem o to, czy Polska jest dla Niemiec ważnym celem politycznym i czy traktowana jest partnersko. Na pierwszą część pytania odpowiedź jest raczej pozytywna, na drugą negatywna. Opinie te nie są pozbawione podstaw, trzeba jednak unikać sytuacji, w której wyleje się dziecko z kąpielą. Są bowiem przesłanki po temu, by sądzić, iż załączki takiej wspólnoty istnieją, problem natomiast w tym, jak w stosunkach polsko-niemieckich przejść od dobrego sąsiedztwa do partnerstwa.

Formuła ministra Skubiszewskiego nie opierała się tylko na pobożnych życzeniach, nie dotyczyła wieczności i nie obejmowała całości polityki zagranicznej, a jedynie jej ważne fragmenty (zamknięcie problemu granicy przez odpowiednią regulację traktatową, rozwój współpracy gospodarczej oraz dążenie do systemu zbiorowego bezpieczeństwa w Europie). Cele te udało się w pełni lub w części osiągnąć i nie ma powodów, by tak zarysowaną linię krytykować. Jednocześnie jednak wspólnota interesów jest strukturą ruchomą, polegającą na wspólnym wyznaczaniu coraz to nowych celów politycznych. Partnerstwo nie oznacza zatem ani pełnej zgody, ani wszechpartnerstwa. Innymi słowy, nie należy koncepcji wspólnoty interesów z góry przekreślać, trzeba jednak woli politycznej oraz odpowiednich instrumentów.

Polska ma kłopoty ze znalezieniem właściwej pozycji zarówno z Niemcami, jak i z Rosją. Po stronie niemieckiej dają niekiedy znać o sobie negatywne – wynikające z historii – skojarzenia Wschodu. W ostatnich 200 latach Niemcy miały na Wschodzie jednego partnera – Rosję, z którą załatwiały między innymi sprawy Polaków. Tendencja ta, wprawdzie słabnąca, obecna była w polityce niemieckiej jeszcze w latach 1990-tych. Z kolei Rosja z trudem przyjmuje sytuację, że po latach rządzenia w Warszawie przez swych namiestników musi obecnie prowadzić politykę nie tylko wobec Niemiec czy Francji, ale również wobec Polski, Węgier czy państw bałtyckich. Mimo radykalnej zmiany sytuacji w Europie po 1989 r. echa historii, choć słabiej, to jednak pobrzmiwają. Jeśli łączyć z tym jakieś obawy, to nie tyle o nowe Rapallo, ale o kształt polityki europejskiej. Dla Polski najgroźniejsze jest znalezienie się w swego rodzaju cieniu, na peryferii.

Daje tu również o sobie znać swego rodzaju historyczna psychologia. Np. Francja, z którą Niemcy prowadziły długoletnie wojny, traktowana jest mimo wszystko z estymą, wynikającą z historii politycznej oraz kultury tego kraju. Wschód kojarzył się Niemcom najczęściej jako region nieucywilizowany i nierozwinięty, z czego wynika często podejście paternalistyczne. W ostatnich kilku latach przykładem może być stanowisko rządu niemieckiego w kwestii dodatkowych świadczeń dla robotników przymusowych, gdzie w początkowej fazie negocjacji (ograniczonej do kontaktów amerykańsko-niemieckich) strona polska była całkowicie pominięta. Inny przykład to podejście do Polski w takich sprawach jak roszczeniowa rezolucja Bundestagu z 1998 r. albo próby (na szczęście wcześniej zatrzymane) podobnej uchwały przy okazji 10. rocznicy Traktatu polsko-niemieckiego (trudno sobie wyobrazić, żeby posłowie niemieckiego Bundestagu wpadli na taki pomysł przy okazji 50-lecia Traktatu Elizejskiego). Kolejny dowód to zdawkowe informacje w prasie niemieckiej o przemówieniu Lecha Wałęsy przy okazji wizyty prezydenta RFN w Warszawie w 50. rocznicę wybuchu Powstania Warszawskiego oraz fakt, że żadna gazeta niemiecka nie

opublikowała nawet skromnych fragmentów ważnego przemówienia ministra spraw zagranicznych RP (Bronisława Geremka), wygłoszonego w dniu 28 stycznia 2002 r. (obchodzony w RFN od niedawna Dzień ofiar narodowego socjalizmu). W ten kontekst wpisują się też niektóre niemieckie żądania związane z wysiedleniem Niemców po II wojnie światowej (kierowane głównie wobec Czech i Polski, a np. nigdy wobec Rosji). Nie są to wszystko przypadki.

Przykładem trudnej współpracy, choć w mniejszym stopniu ze strony niemieckiej, jest też tzw. Trójkąt weimarski. Wbrew różnym przypuszczeniom Polska nie jest zainteresowana tworzeniem w tej postaci jakiegoś nowego bloku, jednak nowy kształt integracji europejskiej lub bezpieczeństwa międzynarodowego mógłby stanowić dobry przykład takiej trójstronnej współpracy. W innych istotnych kwestiach, jak np. współpraca kulturalna i naukowa, można by wiele wspólnie dokonać, gdyby istniały po temu odpowiednie instrumenty polityczne i finansowe. Poza marazmem biurokratycznym, współpracę w Trójkącie utrudnia jednak Francja, która podchodzi do niej bez entuzjazmu. Z początkiem 2003 r. prezydent Chirac wyjaśnił nawet, że pierwszym obowiązkiem kandydatów do UE jest milczeć (*nota bene*, milcząco przyjęły tę wypowiedź oficjalne koła niemieckie). Chciałoby się jednak wierzyć, że Trójkąt weimarski pozostaje nadal szansą, mimo że na początku 2003 r. relacje Polski z Francją i Niemcami nie były najlepsze. Być może wyniki szczytu weimarskiego we Wrocławiu (maj 2003) stanowią będą rodzaj nowego otwarcia.

Wzmocnienie współpracy polsko-niemieckiej mogłoby stanowić swego rodzaju przynętę dla Francji. Jeden z przykładów to inicjatywa przekształcenia Uniwersytetu Viadrina w pole współpracy polsko-francusko-niemieckiej. Można by też ożywić propozycję marszałka Pastusiaka, uzgodnioną wstępnie w 2002 r. z burmistrzem Weimaru, aby co roku odbywać w Weimarze spotkania młodych twórców z Polski, Francji i Niemiec.

Niekorzystnym dla Polski zjawiskiem jest relatywnie słabe zainteresowanie regionem na wschód od Niemiec i to (paradoksalnie) mimo normalizacji stosunków dwustronnych oraz zmiany sytuacji europejskiej. Dawniej Polska była dla Niemiec problemem politycznym ze względu na kwestię granicy i nieodległej przeszłości historycznej. Obecnie mamy do czynienia z normalnością na rutynowym poziomie. Wśród niemieckiej klasy politycznej słychać wprawdzie często głosy o wadze Polski, liczbie oficjalnych wizyt niemieckich w Polsce itp., ale nie udało się dotąd skonkretyzować, na czym to znaczenie polega i jaka byłaby jego konkretna treść. W społeczeństwie niemieckim zainteresowanie polityczne, kulturalne i społeczne Polską jest raczej elitarne (w tym kręgi gospodarcze, których współpracę z Polską należy ocenić pozytywnie).

Z podobną słabością mamy do czynienia wśród polskich elit politycznych, przy nieznacznie wyższym zainteresowaniu społecznym (w porównaniu do społeczeństwa niemieckiego). Trzeba również dodać, że podaż polska pod adresem społeczeństwa niemieckiego jest niedostateczna (problem promocji). Polska musi chcieć i umieć coś zaoferować i pokazać się szerszym kręgom niemieckim jako kraj ciekawy politycznie, gospodarczo lub kulturalnie. Tych treści po stronie polskiej nie brakuje, natomiast nie ma odpowiedniej polityki i instrumentów.

Wśród aktywnych i wpływowych postaci politycznych w Polsce i w Niemczech na palcach jednej ręki policzyć można osoby, które swą karierę polityczną łączą w znaczącym stopniu ze stosunkami polsko-niemieckimi. Znajomość problematyki niemieckiej lub odpowiednio polskiej jest słaba. Współpraca parlamentarna i partyjna albo nie istnieje, albo sytuuje się na niskim poziomie. Deficyt występuje po obu stronach.

Dla urzeczywistnienia zamierzeń potrzeba polityki i polityków, a z tym są w Polsce, zwłaszcza ostatnio, kłopoty (kadry, które - zgodnie ze znanym cytatem - decydują o wszystkim). Wyjść poza rutynę

oznacza wypracowanie koncepcji politycznej oraz troskę w określaniu priorytetów. Wiadomo, że wszystkim nie może zajmować się rząd, jednak zadaniem rządu jest wypracowanie kierunków i struktur polityki polskiej wobec Niemiec. Realizacja następować musi na różnych płaszczyznach i przez różne podmioty.

Polityka polska wobec Niemiec (choć dotyczy to również innych państw) koncentruje się w ostatnich latach na niekiedy ważnych, lecz bieżących sprawach. Stosunki polsko-niemieckie cechuje obecnie brak długofalowej koncepcji politycznej (przede wszystkim uzgodnionych długo- i średnioterminowych celów i to zarówno w sprawach dotyczących UE i NATO, jak i kwestiach dwustronnych), brak dynamiki oraz słabość kontaktów elit politycznych. Widać tu niedostateczną polityczną pracę u podstaw. Nawet jeśli dochodzi do zarysowania wycinkowego programu, to wiele rozbija się na etapie realizacji, która pogrąża się w niebyt, najczęściej po zwołanej w danej sprawie ministerialnej naradzie.

Słaba jest też struktura instytucjonalna w relacjach polsko-niemieckich. Nie brakuje wprowadzie różnego rodzaju komisji, grup roboczych i konsultacji, jednak ich funkcjonowanie pozostawia wiele do życzenia, zwłaszcza od strony realizacji zadań. Wskazane byłoby przemyśleć strukturę i formę dorocznych konsultacji polsko-niemieckich na najwyższym szczeblu, które zbyt często ograniczają się do rutynowego inwentaryzowania spraw bieżących.

Po wyczerpaniu się tzw. rezerw prostych, stan stosunków polsko-niemieckich nie napawa na dłuższą metę optymizmem, zwłaszcza wobec wyzwań przyszłości. Tkanka współpracy polsko-niemieckiej jest zatem mimo wszystko delikatna i narażona na uszkodzenia nawet przy słabszych urazach. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy spoczywa na obu krajach, przy czym po stronie polskiej brakuje dalekosiężnej wizji stosunków polsko-niemieckich, a to z kolei wynika z niejasnej koncepcji polityki polskiej co do roli naszego kraju w Europie i w Unii Europejskiej. Hasło powrotu Polski do Europy (czytaj:

członkostwo w Unii Europejskiej) jest o tyle bałamutne, iż polityka polska – poza tym, że konsekwentnie dąży do UE – nie wie do jakiej Europy i do jakiej UE dąży.

II.

Mierząc intensywność stosunków polsko-niemieckich mamy wprowadzić po przełomie 1989 r. do czynienia z jakościową zmianą na lepsze. W pierwszych latach obu stronom zależało na uzyskaniu postępu oraz osiągnięciu odpowiedniego poziomu treści i form współpracy. Fazę tę charakteryzowało zamykanie etapu pojednania oraz stwarzanie nowych ram relacji dwustronnych oraz polityki europejskiej (Karta Paryska KBWE z 1990 r., dochodzenie do członkostwa Polski i innych państw Europy Środkowej w NATO i w UE).

Pomijając niektóre aspekty rozszerzenia NATO i UE, kiedy to Niemcy nie bez pewnych wahań (opory Rosji) popierały starania Polski, poziom intensywności w relacjach dwustronnych zaczął opadać na przełomie lat 1997–98, tzn. w ostatnim roku rządów kanclerza Kohla. Można odnieść wrażenie, iż w tym czasie Kohl poświęcał się głównie nadchodzącym wyborom (na połowę roku 1998 przypada też roszczeniowa wobec Polski rezolucja Bundestagu).

Doroczne konsultacje polsko-niemieckie w Gdańsku, w 1999 r., były natomiast oznaką słabego zainteresowania ze strony nowego rządu niemieckiego, przy ciągle jeszcze żywotnych pomysłach i inicjatywie strony polskiej, mającej na celu ożywienie kontaktów oraz istniejących instytucji dialogu polsko-niemieckiego. Inicjatywy polskie spotkały się z raczej obojętną reakcją delegacji niemieckiej, która potraktowała te konsultacje jako rutynę. Kolejne lata nie przyniosły zasadniczej zmiany, osłabła przy tym inicjatywa polska. Zaproponowana w 2000 r. przez stronę polską koncepcja wspólnej refleksji (tzw. Grupa przyszłość) nie przyniosła rezultatów.

Tandem Schroeder-Fischer, mimo ogólnie przychylnego nastawienia do Polski, nie bez trudności próbował opanować w pierwszym roku rządzenia „temat polski”. Sytuacja ta uległa po pewnym czasie poprawie, jednak przyswojona przez Schroedera i Fischera wiedza nie zawsze znajdowała dostateczne przełożenie na długofalowy program polityczny. Był to również okres trudnych, wielostronnych rokowań nad dodatkowymi świadczeniami Niemiec dla robotników przymusowych (początek 1999 r. do połowy lipca 2000 r.). Kanclerz Schroeder przybył jednak z symboliczną wizytą do Warszawy w grudniu 2000 r., w 40-lecie podpisania polsko-niemieckiego Traktatu normalizacyjnego i w przeddzień szczytu europejskiego w Nicei. Zaproponował on m.in. powołanie do życia w Polsce Instytutu badawczego im. Willy Brandta (idea urzeczywistniona w międzyczasie we Wrocławiu). Premier Buzek symbolicznie przekazał kanclerzowi biblię ze zbiorów Biblioteki Pruskiej.

Lata 2001 i 2002 to okres wyborczy, kolejno w Polsce i w Niemczech. Na ten czas przypada końcowa faza rokowań Polski z UE, w której kanclerz Schroeder poruszył temat swobodnego przepływu siły roboczej (obawy o rozwój sytuacji w Niemczech w przypadku napływu zagranicznej siły roboczej) oraz polityki rolnej (chęć ograniczenia wydatków niemieckich), a po stronie polskiej pojawił się problem nabywania nieruchomości (obawy niektórych ugrupowań przed napływem Niemców). Te psychopolityczne kwestie udało się w końcu w miarę pozytywnie rozwiązać, jednak absorbowały one polityków i rzutowały na rozwój stosunków w innych dziedzinach. Polityka zagraniczna Niemiec po 1998 r. skoncentrowała się na takich kwestiach, jak reforma UE, konflikt bałkański i konflikt palestyńsko-arabski. Dochodzą do tego, po obu stronach, coraz większe trudności w polityce wewnętrznej. Przełom 2002/2003 r. to faza zdecydowanego opowiedzenia się Niemiec przeciw USA i odmowa udziału w operacji irackiej niezależnie od treści rezolucji ONZ. Polska z kolei podzielała argumentację amerykańską. W tej kwestii

dypłomacja polska i niemiecka zawiodły – każdy działał na własną rękę, bez konsultacji z drugą stroną.

Ten bardzo skrótowy obraz ukazuje z jednej strony symboliczne gesty i załatwianie spraw bieżących, z drugiej zaś zmianę zainteresowań, przy jednoczesnej poważnej zmianie sytuacji międzynarodowej. Widać powolne przesuwanie się akcentów polityki niemieckiej i słabości w długofalowej współpracy z Polską, a jednocześnie narastającą nieomówioną operacyjną i koncepcyjną politykę polską. Nie jest to stan zadowalający. Jeśli nawet partnerstwo się nie zbliża, to nie należy tego przyjmować biernie.

III.

Wbrew pozorom, nie tylko Polska ma interes w umacnianiu współpracy, lecz również Niemcy, które zyskują sąsiada obliczalnego, przyjaznego, rozwijającego się gospodarczo i tworzącego strefę stabilności i bezpieczeństwa. Stosunki polsko-niemieckie nie rozwijają się jednak samoistnie pod wpływem wizyt oficjalnych albo włączenia Polski do struktur europejskich i transatlantyckich.

Na czym miałyby polegać partnerski charakter polsko-niemieckich stosunków i jakie treści i cele miałyby one zawierać, aby nie stanowił tylko retorycznej figury? W tym kontekście postrzegać trzeba dwie główne płaszczyzny: pierwsza, dotycząca polityki światowej i europejskiej, zwłaszcza integracji europejskiej, bezpieczeństwa, zwalczania międzynarodowej przestępczości – w tym terroryzmu; druga płaszczyzna koncentruje się raczej na relacji dwustronnej i polega na budowie powiązań bilateralnych w różnych dziedzinach. Wiele w naszych stosunkach zależy od układu sił w Europie, w dłuższej zaś perspektywie znaczący będzie czynnik woli politycznej, analiza interesów oraz stworzenie mechanizmów pozwalających przewyższać napięcia oraz tworzyć klimat dla wspólnych interesów i ich realizacji.

Co się tyczy polityki bezpieczeństwa, sukcesem polityki polskiej było uzyskanie członkostwa w NATO, do czego w znacznej mierze przyczyniło się poparcie Niemiec (zwłaszcza minister obrony, Volker Rühe). Odbывало się to w warunkach, gdy nie cała klasa polityczna Niemiec zajmowała podobne stanowisko (zwłaszcza w kontekście stanowiska rosyjskiego).

W świetle doświadczeń historycznych, nową jakością w polityce polskiej po roku 1989 jest to, że nie musimy obecnie wybierać między sojuszem z Rosją przeciw Niemcom lub z Niemcami przeciw Wschodowi. Polska winna też unikać sytuacji, w której Zachód, a w tym Niemcy, miałby wybierać między Rosją a Polską. Przełom 1989 r. spowodował, iż region Europy Środkowej (a szczególnie Polska) przestał być polem rywalizacji lub wpływów niemiecko-rosyjskich – prezent, który Europa otrzymała nie bez polskiego udziału. Dla stosunków Polski i Niemiec ważne jest zakotwiczenie obu państw w tej samej, silnej i skutecznej strukturze politycznej, czyli w UE i w NATO. Ramy takie wydają się optymalne dla międzynarodowego usytuowania Polski, w tym jej stosunków z Niemcami i Rosją.

Świat się jednak zmienia. Nowym zjawiskiem jest fakt, że rola NATO po roku 1989 oraz po ataku na USA (11 września 2001) ulega ewolucji. Sprzyjają temu zanik konfliktu Wschód-Zachód (brak przesłanek cementujących uprzednio Zachód), nowa polityka rosyjska (zwłaszcza po 11 września 2001) oraz nowe rodzaje zagrożeń. Na tym tle pojawia się niebezpieczeństwo osłabienia roli wojskowej NATO, a pośrednio swego rodzaju marginalizacji Polski i jej interesów bezpieczeństwa. Mimo postępów w ostatnich kilku latach niejasna jest też przyszłość wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony w ramach UE. Europa nie wyciągnęła w latach 1990-tych odpowiednio pogłębionych wniosków na przyszłość, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, których myślenie polityczne (niezależnie od oceny) było bardziej aktywne i dalekosiężne.

Zjawiska te umocniły się na tle rozdzwieńców między niektórymi państwami europejskimi (Francja i Niemcy) a USA w związku ze sprawą Iraku (2002/2003). W tym kontekście znaczące są nowe akcenty w polityce Niemiec. Do połowy 2002 r. tandemowi Schroeder-Fischer udało się „oswoić” Niemców i opinię międzynarodową z nową, bardziej zaangażowaną rolą Niemiec w polityce międzynarodowej (w tym z udziałem wojsk niemieckich w operacjach wojskowych zagranicą), nie naruszając fundamentów struktur wielostronnych (NATO i UE), na których osadzała się wieloletnia linia polityki niemieckiej. W Unii głównym partnerem była i jest Francja – bez tego tzw. motoru trudno sobie wyobrazić postępy integracji europejskiej. W NATO głównym partnerem Niemiec były Stany Zjednoczone, przy czym bez USA trudno sobie wyobrazić skuteczne NATO. Polityka niemiecka umiejętnie balansowała między wymogami transatlantyckimi a europejskimi.

Włączenie przez kanclerza Schroedera (w lecie 2002 r.) kwestii irackiej do kampanii wyborczej (impulsem były słabe wyniki sondaży oraz chęć wygrania wyborów) zapoczątkowało jednak etap, którego konsekwencje dla Europy trudno przecenić. Pojawił się też wówczas w przemówieniu Schroedera dwuznacznie sformułowany akcent o niemieckiej drodze. Ponadto, tzw. logika pokoju (za każdą prawie cenę) nie prowadzi bynajmniej do uniknięcia konfliktów. Pokój nie oznacza tylko braku wojny, a nie każde użycie siły zbrojnej jest nieuzasadnione (aby się o tym przekonać wystarczy przestudiować historię XX wieku).

Nie przesądzając o każdorazowej słuszności polityki USA, nowe akcenty w polityce niemieckiej skłaniają do pytań, które nurtują nie tylko Polaków. Zakręt, jaki obserwujemy od połowy 2002 r., prowadzi do sytuacji, w której Niemcy nie tyle myślą o demontowaniu dotychczasowych struktur wielostronnych, lecz uczestniczą w niezbyt jasnej grze, w której odgrywają do pewnego stopnia rolę młodszego partnera. O ile w przeszłości pewne samodzielne działania Niemiec (np. polityka wschodnia, 10-punktowy plan kanclerza Kohla w okresie

zjednoczenia) miały miejsce w ramach spójnej struktury transatlantyckiej, to obecne opowiedzenie się Niemiec (w polityce bezpieczeństwa) po stronie Francji i przeciwko USA i Wielkiej Brytanii stanowi pierwszy tego rodzaju i niebagatelny wyłom. Kwestia operacji wojskowej w Iraku stanowiła tu tylko tło, bowiem nikt nie oczekiwał udziału Niemiec w tej operacji. Również aspekt międzynarodowoprawny miał w tym przypadku znaczenie drugorzędne.

Trudno się obrażać na dominującą pozycję USA, trzeba jednak umieć znaleźć formy dialogu, również z administracją prezydenta Busha. Emancypacja polityczna i wojskowa Europy nie może (przynajmniej z polskiego punktu widzenia) odbywać się na bazie antyamerykanizmu. Problemem jest nie tyle siła Ameryki, co słabość militarna Europy, a także jej zapóźnienie koncepcyjne w polityce bezpieczeństwa po roku 1989. Obecna linia polityki Niemiec może im przynieść straty, ponieważ ich karty są słabsze od rosyjskich czy francuskich, nie mówiąc już o amerykańskich. Stracić jednak może również Europa oraz NATO. Polska musi tu zachować umiejętną równowagę, jak do niedawna Niemcy. Czy i na ile uda się naprawić szkody pozostaje zagadką.

Można się zastanawiać, choćby na wyrost, czy to przełamanie się polityki niemieckiej nie jest przejawem nowej jakości, powstającej wprawdzie nie wyłącznie pod wpływem Niemiec, ale przy udziale Berlina. Może to prowadzić do dalekosiężnych zmian w polityce międzynarodowej, w tym do osłabienia roli NATO oraz do kształtowania się nowych aliansów. Kwestia ta jest o tyle doniosła, iż w cieniu tym możliwe stają się różne inne warianty gry. Odpowiada to zwłaszcza interesom Francji (Rosja przygląda się temu z zadowoleniem), przy czym wiadomo, iż nawet w regionie europejskim Francja i Niemcy nie są zdolne do zapewnienia bezpieczeństwa wojskowego. Taki rozwój sytuacji nie leży w interesie Polski. Coraz trudniej zatem przypatrywać się bez emocji pęknięciom w dotychczasowych strukturach, które chwieją się w obliczu

zróżnicowanych interesów. Jest to swego rodzaju poślizg w stosunku do przełomowej daty roku 1989.

Niemcy, podobnie jak niektóre inne państwa UE, dążą do umocnienia UE w zakresie polityki obronnej. Nie musi to być działanie skierowane przeciw USA i NATO, ale pojawiają się ostatnio pytania czy polityka niemiecka nie zmierza w tym kierunku?

Rozwój polityki obronnej UE datuje się już od kilku lat (Rada Europejska w Kolonii i w Helsinkach w 1999 r. oraz kolejne decyzje tego gremium w następnych latach). Zasadnicze znaczenie miał tu szczyt francusko-brytyjski w Saint-Malo (1998), gdzie Brytyjczycy zgodzili się na współpracę obronną w ramach UE i gdzie dopuszczano myśl o autonomicznych operacjach wojskowych UE. Miały być one jednak realizowane tylko wówczas, gdy NATO nie wyraziłoby zainteresowania i opierać wówczas o zasoby i zdolności NATO (temu celowi służyły negocjacje o swoistym automatyzmie korzystania z tych zasobów i zdolności - tzw. Berlin plus, uwieńczone powodzeniem na przełomie lat 2002 i 2003).

W kontekście konfliktu wokół Iraku akcenty autonomiczne w UE uległy wzmocnieniu w trakcie prac Konwentu, podczas szczytu francusko-niemieckiego w styczniu 2003 r. oraz francusko-brytyjskiego w Le Touquet (luty 2003). Kulminacją była inicjatywa Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga (kwiecień 2003, Bruksela, poza ramami UE), gdzie zaproponowano utworzenie europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony.

Głównym punktem kontrowersji z niektórymi państwami jest ujawniony w Brukseli zamiar utworzenia odrębnej od NATO komórki planowania (*Planzelle*) oraz międzynarodowego dowództwa (*Headquarter*), w czym dostrzega się nie tylko umocnienie europejskiego filaru, ale również dublowanie struktur NATO. W ramach unijnych umacniane też być mają zdolności operacyjne w zakresie transportu lotniczego, sił morskich, ochrony przed bronią

ABC i innych dziedzinach. Pomysły te zostały w znacznej części przejęte w pracach Konwentu (zob. art. 40, 42, 206, 208, 209, a także art. 207 dot. utworzenia Agencji zbrojeń, badań i zdolności wojskowych).

Koncepcja Unii Obronnej znalazła swój wyraz w art. 40 i 208 projektu Konwentu. Inna jest wprowadzie nazwa (*structured cooperation*), ale istota pozostaje. Zgodnie z projektem Konwentu, Unia ta powstałaby przy UE, ale decyzyjnie byłaby (przynajmniej początkowo) od niej wyodrębniona. Wg niektórych opinii, podobny początek miała współpraca w dziedzinie walutowej oraz Schengen.

Amerykanie spoglądają nieufnie na ten projekt zwłaszcza dlatego, że widzą w nim ostrze polityki francuskiej, która w znacznym stopniu dąży do odłączenia struktur europejskich od NATO. Ta polityka nie wydaje się przyszłościowa. W pewnym stopniu tworzenie struktur europejskich może być dopuszczalne o ile mają one rzeczywiste uzasadnienie (np. międzynarodowe dowództwo pozwala uniknąć dublowania na szczeblu dowództw narodowych). Spór dotyczy wszakże uzasadnienia.

Siły europejskie mają i mieć będą przez dłuższy jeszcze czas ograniczone możliwości działania, które wystarczą na operacje o skali Macedonii lub Konga (2003), ale nie na większe (np. jak w Afganistanie lub w Iraku). Nie kwestionując konieczności rozwijania europejskiego filara obronnego, przyszłość polityki obronnej UE leży jednak tylko w ścisłej współpracy z NATO i USA.

Inny, choć związany z tym problem polega na tym, iż nie wiadomo w jakim kierunku rozwinię się trwale polityka amerykańska - czy będzie to korzystanie z NATO czy też budowanie koalicji chętnych poza NATO. Nie wiadomo też jak ułoży się współpraca UE z USA w dziedzinie obronnej.

Polska leży w Europie i również tu (nie tylko w USA) musi dbać o swoje interesy. Obraz Polski jako konia trojańskiego USA wynika z jednej strony z niezręcznie prowadzonej polityki zagranicznej, z drugiej jednak jest również wygodną projekcją, propagowaną przez niektóre kraje zachodnie. Niebezpieczna dla Polski byłaby zwłaszcza sytuacja, gdyby niektóre państwa próbowały stawiać Polskę przed wyborem: Ameryka albo Europa, a takie sygnały są dziś widoczne. Kwestie te mają zasadnicze znaczenie dla Polski i z tego choćby względu powinny być przedmiotem stałej i intensywnej wymiany myśli, w tym z Niemcami (szczebel polityczny i ekspercki). Czy polityka polska potrafi sprostać tym wyzwaniom? Czy Polska próbuje przekonująco i szerzej uzasadnić swoje stanowisko?

W dziedzinie integracji europejskiej Niemcy uczyniły wiele na rzecz włączenia Polski do struktur UE. Z perspektywy europejskiej i transatlantyckiej członkostwo Polski w NATO oraz w UE ma dla Niemiec podwójne znaczenie. Po pierwsze, przestają one być rubieżą obydwu organizacji, przy czym rozszerza się strefa stabilności wokół granic Niemiec, a tym samym w Europie. Po drugie, rozszerzenie UE daje Niemcom znaczne korzyści, wynikające z otwarcia rynków oraz ze współpracy w ramach tzw. III filaru (sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości).

Liczy się zatem interes i jest to sytuacja zdrowsza. Z tego też względu interesy te są w przypadku Niemiec wyrażane silniej w porównaniu z innymi krajami UE. Spoglądając jednak na ten obraz pod innym kątem widać, iż pojawia się stereotyp: Niemcom chodzi tylko o spokój na Wschodzie, a Polakom o pieniądze z Brukseli. Nie na tym jednak polegać ma jednoczenie Europy. Czy zatem Polska ma do odegrania rolę zabezpieczenia przed importem destabilizacji ze Wschodu, czy też ma być środkowoeuropejskim partnerem politycznym Niemiec?

Niemcy postrzega się jako adwokata Polski. Trzeba się jednak zastanowić, jakiego rodzaju stosunki łączą tego adwokata z Polską?

Otóż o prawdziwym partnerstwie można mówić wtedy, gdy Polska i Niemcy prowadzić będą ścisły dialog w konkretnych fragmentach polityki zagranicznej, w tym kształtu integracji europejskiej, reformy wspólnej polityki rolnej UE lub europejskiej polityki bezpieczeństwa. Innymi słowy, gdy niemiecki kanclerz telefonować będzie nie tylko do Londynu lub Paryża.

Tak więc w europeizacji dialogu polsko-niemieckiego tkwią szanse jego ożywienia i podniesienia go na poziom partnerski. Tendencja ta miałaby także ten pozytywny skutek, że ułatwiłaby Polsce prowadzenie polityki wg logiki członkostwa w UE. Do połowy 2004 r. pozostało na to niewiele czasu. Niezbędną przesłanką dla polsko-niemieckiego dialogu i ewentualnego partnerstwa jest przede wszystkim stały wzrost znaczenia politycznego i gospodarczego Polski (w tym dopasowanie się do *acquis communautaire*) – tu ciężar leży bardziej po stronie polskiej. Świadomość tych faktów w polskiej elicie politycznej jest bardzo ograniczona.

Problemem jest też zrozumienie natury prawnej i politycznej Unii Europejskiej (zwłaszcza zagadnienia suwerenności, federalizmu i komplementarności systemów prawnych UE i państw członkowskich), co ujawniło się podczas prac Konwentu i co rzutuje na rozwój integracji. Polska elita polityczna wie, że chce do UE, ale nie bardzo wie jakiej i nie ma wyobrażenia o roli w niej Polski. Skromna jest też dotąd wymiana doświadczeń między ministerstwami w kwestii praktycznego, codziennego ich funkcjonowania we współpracy z Brukselą. Wiele pozostaje zatem do zrobienia i współpraca polsko-niemiecka na tym polu mogłaby okazać się korzystna. Jednak współpraca to nie tylko wizyty oficjalne na wysokim szczeblu.

IV.

Nie przesądzając losów tzw. wielkiej polityki i miejsca w niej Polski, pozostaje jeszcze cała gama problemów wynikających z polsko-niemieckiego sąsiedztwa oraz zrastania się Europy po opadnięciu

żelaznej kurtyny, które wymagają myślenia politycznego w skali dwustronnej. W tym sensie dążenie do intensywnej współpracy polsko-niemieckiej pozostaje ważnym celem.

Niebezpiecznym złudzeniem jest dość rozpowszechnione przekonanie, iż dla pozytywnego ułożenia tych stosunków wystarczy członkostwo Polski w NATO oraz w UE. Tak nie jest i nie będzie, ponieważ członkostwo w tych organizacjach nie zastąpi współpracy dwustronnej sąsiadujących ze sobą państw i społeczeństw. Co więcej, w UE złożonej z 25 państw relacje dwustronne (przynajmniej z niektórymi państwami) nie tylko nie utracą, ale zyskają na znaczeniu. Również stosunki w organach unijnych będą się w pewnym stopniu układać w zależności od relacji dwustronnych. W tym kontekście stosunki polsko-niemieckie wymagają oparcia o solidną i mozolnie budowaną bazę społeczną, co z kolei sprzyjać będzie zacieśnieniu więzi politycznych.

Przechodząc do szczegółowych kwestii dwustronnych, o długofalowym znaczeniu dla stosunków polsko-niemieckich, podkreślić należy ich znaczenie *polityczne*, wymagające skoncentrowanego wysiłku Polski i Niemiec. Problemy nie są nieznane, sedno sprawy polega jednak na tym, że nie dadzą się one rozwiązać przy pomocy przemówień lub magicznych zaklęć.

Postęp zależy od wypracowania wspólnego i długofalowego programu, zaangażowania władz państwowych, samorządowych i innych ciał społecznych, a następnie od konsekwentnej realizacji przyjętych celów, i to z reguły przez kilka lat. Ważne jest, by z najwyższych ośrodków władzy płynęły koncepcje i zachęty dla niższych szczebli, rządowych i pozarządowych, przy zachowaniu pewnej roli koordynacyjnej rządu. O przyszłości stosunków polsko-niemieckich decydować będzie zatem również intensyfikacja powiązań bilateralnych. W tej dziedzinie jest sporo do zrobienia po obu stronach Odry i Nysy.

Pogadanki o promocji

Mankamentem polityki polskiej, widocznym również w stosunkach polsko-niemieckich, jest brak koncepcji i instrumentów pozwalających pokazać nową jakość obrazu Polski jako państwa i społeczeństwa. Nie chodzi przy tym o tzw. działania propagandowe, ale o budowanie długofalowej koncepcji politycznej oraz realizujących ją struktur, nie tylko na poziomie administracji rządowej.

Obraz Polaków i Polski w Niemczech jest w dalszym ciągu niezadowolający. Znika na szczęście, dzięki posierpniowym przemianom, stereotyp "*polnische Wirtschaft*", ale ciągle przeważa opinia kawiarniana. A przecież ważne jest upowszechnienie w Niemczech obrazu Polski jako stabilnego politycznie i dynamicznego gospodarczo partnera, interesującego również pod względem kulturalnym i turystycznym.

Stałą bolączką jest brak rządowej polityki informacyjnej oraz polityki kulturalnej zorientowanej na zagranicę. W porównaniu z innymi, liczącymi się państwami, nie istnieje w Polsce centrum informacji rządowej z prawdziwego zdarzenia. Mimo doby internetowej, odbiorca zagraniczny ma stale duże kłopoty z uzyskaniem odpowiedniej porcji informacji o Polsce, oczywiście w językach obcych.

Nie ma też odpowiedniej polityki i promocji kulturalnej na zagranicę. Środki na te cele są rozproszone i wydawane sposobem chałupniczym. Zmienne dzieje Instytutu Adama Mickiewicza świadczą o słabości polskiego systemu. Polskie Instytuty Kultury zagranicą docierają z reguły do małego kręgu odbiorców.

Nie istnieje też poważnie prowadzona polityka historyczna, polegająca nie tyle na opisywaniu historii Polski (to załatwiają historycy, często zagraniczni, np. Norman Davies), ale na

zaplanowanym oferowaniu wiedzy o Polsce i jej historii masowemu odbiorcy za granicą. To samo dotyczy polityki naukowej zorientowanej na zagranicę.

Słabo rozwija się również turystyka. Wynika to przede wszystkim z niedostatków oferty biur turystycznych, w tym tzw. podróży studyjnych, złych połączeń komunikacyjnych, niezadowalającego bezpieczeństwa. Niezbędne jest tu między innymi włączenie polskiej oferty (również regionalnej) do systemu komputerowego niemieckich biur podróży. Niemcy należą do najbardziej podróżujących narodów, ale jakoś słabo trafiają do Polski.

Podobnie rzecz się ma z promocją polskiej gospodarki. Wiele mitów na ten temat jest konsekwencją niedostatecznej informacji prawnej i gospodarczej, co z kolei stanowi jedną z barier w dokonywaniu inwestycji w Polsce, zwłaszcza przez małe firmy. Mimo biurokracji i korupcji, utrudniających inwestowanie, widać zainteresowanie zagranicznych kontrahentów. Niektóre oficjalne opinie o roli dyplomacji w promowaniu polskiej gospodarki wynikają głównie z myślenia w kategoriach sprzed 1989 r. Dla skutecznej i szerzej zakrojonej promocji nie ma tymczasem ciągle odpowiednich instrumentów.

W dziedzinie gospodarczej chodzi obecnie przede wszystkim o promocję handlową, bo inwestycje polskie w krajach UE są albo utrudnione, albo nieopłacalne (łatwiej i taniej jest produkować w Polsce). Obawy o zalanie rynku UE polskimi artykułami spożywczymi są mało realne ze względu na praktyczne trudności z wprowadzeniem danego towaru na rynek oraz (mimo porozumienia Polski i UE o zniesieniu ceł na niektóre produkty od 2001 r.) brak zorganizowanego systemu dystrybucji polskich towarów na terenie RFN i innych państw członkowskich UE (sami eksporterzy nie są w stanie go sfinansować). Trudno w tym kontekście osiągnąć wzrost udziału produktów rolnych (w tym mięsa i drobiu) w polskim eksporcie (np. na Węgrzech

powstała centralna agencja promocji dla wszystkich eksporterów z branży przetwórstwa spożywczego).

Tę zróżnicowaną sytuację trudno niekiedy zrozumieć decydom politycznym, którzy powołują się na wizyty składane im przez ambasadorów państw uprzemysłowionych. Nieporozumienie polega na tym, że podmioty gospodarcze tych państw inwestują w Polsce, po drugie zaś na tym, iż stwarza się wrażenie, jakoby pod wpływem takich wizyt podejmowano w Polsce decyzje gospodarcze.

Skuteczna promocja handlowa na zagranicę oraz przyciąganie zagranicznych podmiotów gospodarczych do Polski wymaga tymczasem powołania odpowiednich instytucji w kraju, które mogą skutecznie promować polskie przedsiębiorstwa i towary, również przy pomocy placówek dyplomatycznych. Konieczna jest też odpowiednia koncepcja marketingowa i wsparcie finansowe. Przez dłuższy czas promocja gospodarcza Polski w regionie UE ograniczona będzie do promocji handlu, w małym zaś stopniu inwestycji. Nawiasem mówiąc, Polska nie kojarzy się dotąd z żadnym masowym produktem o światowym standardzie (np. mała Finlandia ma swoją Nokię).

Sygnalizując tylko te problemy widać, że nie da się ich rozwiązać bez opracowania całościowej koncepcji i powstania wyspecjalizowanych instytucji. Obecnej sytuacji nie sposób określić inaczej jak chałupnictwem. W tym kontekście pogadanki i połajanki ze strony czynników rządowych mijają się z celem.

Nowe pogranicze

Promocja Polski oraz jej obraz w oczach milionów cudzoziemców zaczyna się już na granicy (liczba przejść, ich jakość, poziom i szybkość kontroli), przechodzi następnie w głąb kraju (stan dróg, infrastruktura przemysłowa, bezpieczeństwo ludzi i towarów), a dopiero następnie zależy od wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego czy też atrakcyjności kulturalnej i turystycznej. Aby Polskę odwiedzać, z

Polską handlować lub w Polsce inwestować trzeba najpierw wjechać na jej terytorium (liczba mostów na Odrze i Nysie jest obecnie mniejsza niż w okresie przedwojennym). Z tego między innymi względu region pogranicza jest tak ważny.

Pogranicze polsko-niemieckie, czyli pas ok. 50 km po obu stronach Odry i Nysy, odgrywa i odgrywać będzie w przyszłości ważną rolę w kształtowaniu współpracy polsko-niemieckiej zarówno w wymiarze politycznym, jak i społeczno-gospodarczym. Można wręcz posunąć się do stwierdzenia, iż właściwe rozwiązanie tej kwestii stanowić będzie test dla sprawności współpracy obu krajów. Wbrew pozorom, nie jest to tylko kwestia regionalna, lecz problem polityczny w stosunkach polsko-niemieckich, który powinien stać w centrum uwagi rządu, a nie tylko wojewodów lub prezydentów miast.

Sytuacja na pograniczu polsko-niemieckim nie jest satysfakcjonująca, zwłaszcza w perspektywie rychłego członkostwa Polski w UE. Ponad dziesięcioletniego dorobku polsko-niemieckiej współpracy przygranicznej nie sposób kwestionować, koncentrować się jednak należy na sprawach trudnych i szukać pomysłów na ich rozwiązanie. Po obu stronach granicy wyrosła kadra zaangażowanych samorządowców i urzędników rządowych, znających problematykę współpracy przygranicznej i regionalnej. Sukcesem było otwarcie granicy dla ruchu osobowego oraz rozwój kontaktów międzyludzkich. Istniejące po obu stronach granicy stereotypy stanowią jednak nadal istotny problem dla współpracy polsko-niemieckiej. Rozwianie niektórych obaw, a także pewnej obojętności wymaga otwarcia i praktycznego przezwyciężania uprzedzeń, np. zatrudnienia Polaków i Niemców w jednym zakładzie przemysłowym, posyłania dzieci do szkół polskich lub niemieckich.

Zagrożeniem dla stosunków polsko-niemieckich jest nie tyle dysproporcja w rozwoju gospodarczym, wielkości PKB na głowę mieszkańca, wysokości płac realnych (te różnice, mimo tendencji malejącej, będą się jeszcze utrzymywać), co raczej asymetria w

rozwoju gospodarczym regionu przygranicznego. W tymże regionie opóźnienia są większe niż między regionami centralnymi i trzeba dodatkowych starań oraz politycznych decyzji dla zaradzenia tej sytuacji.

Nad polsko-niemieckimi regionami przygranicznymi wisi widmo peryferyzacji. Są to regiony biedne, o słabej infrastrukturze, niedoinwestowane i o dużym bezrobociu, a na dodatek obciążone historycznie. Fakt, że inwestycje zagraniczne (w tym niemieckie) lokowane są chętniej w Polsce centralnej niż w bezpośrednim sąsiedztwie granicy nie jest zapewne przypadkiem. Przynoszące korzyści stacje benzynowe, sklepy czy punkty usługowe, z których korzystają Niemcy, od kilku już lat nie odgrywają znaczącej roli w rozwoju polsko-niemieckiego pogranicza.

Przepustowość przejść granicznych wymaga intensywniejszej współpracy polsko-niemieckiej. Nie należy bowiem zapominać, iż osobowe kontrole graniczne nie znikną z dniem polskiego członkostwa w UE. Kilkanaście lat po otwarciu granic trudno jednak wytłumaczyć użytkownikom niedogodności przy przekraczaniu (wszystkich) polskich granic. W ruchu pasażerskim jest to wprawdzie łatwiejsze niż w ruchu towarowym, jednak niemal każdego dnia słychać w radiu komunikaty o kolejkach na granicy polsko-niemieckiej.

Niepokoić musi fakt, że najbardziej uczęszczane (zarówno w ruchu osobowym, jak i towarowym) przejście graniczne w Świecku jest najbardziej zaniedbane i najtrudniej przejezdne. Jest to swoista „wizytówka” Polski. Remont i poszerzenie nie wymagają przy tym wielkich nakładów (w skali państwa), a przejście wraz z nieodległym terminalem i tak będzie niezbędne, nawet po zniesieniu kontroli celnych (kontrole osobowe istnieć będą z pewnością do ok. 2007 r.).

Wg niemieckich szacunków, wielkość strat w wyniku postojów na granicy polsko-niemieckiej wynosi około 0,8 do 1,0 miliarda DM

rocznie, bez uwzględnienia potencjalnych strat powstałych w wyniku niemożności skoordynowania współpracy przedsiębiorstw oraz utraconych kontraktów. Te trudności odczuwają zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, korzystające z technologii bazującej na szybkich i punktualnych dostawach.

Negatywne stereotypy wśród obywateli niemieckich powstają często pod wpływem wizerunku polskich miast granicznych. Celowa byłaby np. jednorazowa choćby pomoc finansowa państwa dla zredukowania widocznych różnic między Zgorzelcem i Görlitz, Gubinem i Guben czy Słubicami i Frankfurtem. Görlitz należy obecnie do najpiękniejszych miast na terenie b. NRD, chociaż w 1990 r. substancja miejska znajdowała się w opłakanym stanie.

Ciekawostką jest, że rozmówcy z Meklemburgii podkreślają często swoje zainteresowanie powstaniem w Szczecinie silnego ośrodka regionalnego (gospodarczego, kulturalnego, naukowego itp.), nie orientując się wcale na Berlin. Zainteresowanie Szczecina kieruje się zarówno w stronę Berlina, jak i Meklemburgii. Problem jednak w tym, że Szczecin i województwo szczecińskie, przy swych znanych kłopotach, nie będą w stanie sprostać tej roli bez odpowiedniej pomocy z zewnątrz (rząd, fundusze UE). Świadomość tej szansy jest jednak w polskich elitach politycznych bardzo słaba.

Jeśli idzie o szeroko pojętą infrastrukturę, której rozwój stanowi podstawową przesłankę dla rozwoju gospodarczego regionu oraz dla napływu inwestycji, braki po stronie polskiej rzucają się w oczy, mimo że sytuacja w nowych landach niemieckich jest jeszcze w tym względzie daleka od ideału. Sieć połączeń transportowych między Polską a Niemcami (drogowych, kolejowych i wodnych) jest ciągle słaba i nie zawsze przystająca do siebie, a liczba przejść granicznych i mostów dalej niewystarczająca (problemem okazuje się niekiedy nawet budowa granicznych parkingów samochodowych). Aby przejechać samochodem z Niemiec do Polski z graniczących na wybrzeżu miejscowości, trzeba dokonywać objazdu przez Szczecin, tj.

nadkładać ok. 150 km. Planowanie i realizacja połączeń transportowych nie są jednak celem samym w sobie, lecz służyć mają rzeczywistemu rozwojowi powiązań polsko-niemieckich.

Rozwój transportu kombinowanego wymagałby jakościowej zmiany. Można dzięki temu osiągnąć dwa ważne cele: przenieść część ładunków z zatłoczonych dróg na szyny lub drogi wodne oraz odciążać drogowe przejścia graniczne. Konieczne jest w tym względzie przeprowadzenie odpowiednich analiz i podjęcie rozmów ze stroną niemiecką, która twierdzi, że (tania) konkurencja ze Wschodu czyni ten rodzaj transportu nieopłacalnym przez najbliższe kilka lat.

Niedoinwestowanie regionu widoczne jest po obu stronach granicy. Obszar b. NRD nadal należy do słabszych gospodarczo, borykając się z problemami transformacji i charakteryzując się najniższym w Niemczech wskaźnikiem obrotów towarowych z zagranicą. Wysoki jest też poziom bezrobocia (20 i więcej procent) po stronie polskiej i niemieckiej. Ponadto, na obszarze b. NRD następuje niekorzystne zjawisko wyludniania (odpływ siły roboczej na Zachód). Szacuje się, że przygraniczne miasta niemieckie utraciły w ostatnim dziesięcioleciu ok. 20% swych mieszkańców. Opuszczają ten region aktywni, szukający zatrudnienia ludzie młodsze i średniego pokolenia. Pozostaje natomiast w znacznej mierze ludność starsza lub mniej prężna (indoktrynowana antypolsko w czasach NRD) oraz sporo sfrustrowanej (niekiedy prawicowej) młodzieży. Nie są to jednak tylko problemy Niemiec, gdyż strona polska traci tym samym klientów w wymianie handlowej oraz potencjalnych partnerów. Słabości po stronie niemieckiej wpływają zatem na sytuację po polskiej stronie granicy.

Szansą dla regionu pogranicza jest członkostwo Polski w UE, które zlikwiduje niektóre bariery i ułatwi współpracę. Przestanką dla skutecznego przezwyciężenia trudności jest opracowanie polsko-niemieckiej, całościowej koncepcji współpracy oraz

zagospodarowania obszarów po obu stronach granicy. Chodzi przy tym o długoletnią i *par excellence* polityczną inicjatywę, której sprecyzowanie i realizacja leżałaby w rękach ministrów, marszałków i wojewodów, samorządów lokalnych oraz organizacji społecznych (w RFN głównie landy).

W dokumencie tym należałoby określić główne kierunki rozwoju polsko-niemieckiego pogranicza, w tym między innymi takie kwestie jak: zagospodarowanie przestrzenne, rozwój poszczególnych regionów, inwestycje i handel, rozwój sektora usług, promocja gospodarcza, ochrona środowiska, funkcja Odry, ochrona przeciwpowodziowa, infrastruktura na samej granicy (przejścia, odprawy, kontrole, drogi dojazdowe), spójność i rozwój połączeń transportowych (drogowych, kolejowych, wodnych i lotniczych), rola Euroregionów, nauka i szkolnictwo (w tym nauczanie języka sąsiada), turystyka oraz współpraca mediów, urzędów zatrudnienia i służby zdrowia.

Plan tego typu byłby – w swej głównej części – wspólnym, polsko-niemieckim dokumentem. Rozwiązania szczegółowe mogłyby natomiast mieć charakter dwustronny lub jednostronny. Symptomatyczne jest w tym względzie, że dwa znaczniejsze projekty zgłosiła strona niemiecka: plan (ówczesnego premiera Brandenburgii) Stolpego z początku lat 1990-tych (odrzucony pochopnie przez Polskę) oraz plan 12 mostów, zgłoszony przez ministra Fischera w styczniu 2002 r. i przyjęty przez Polskę (szczegóły i realizacja dość daleko w polu). Po stronie polskiej odnotować należy przemówienie prezydenta Kwaśniewskiego w Poczdamie (marzec 2002), w którym podkreśla on wagę regionu przygranicznego i sugeruje opracowanie planu jego zagospodarowania (bez echa).

Poziom różnic gospodarczych oraz infrastrukturalnych między Polską a Niemcami stanowić będzie w przyszłości o naszych stosunkach, a także o naszym miejscu w Europie. Ujmując rzecz w pewnym skrócie, gra toczy się o to, czy wspólny region przygraniczny

nie stanie się swego rodzaju *mezzogiorno*. Pogranicze jest zatem papierkiem lakmusowym umiejętności współpracy Polaków i Niemców.

Euroregiony

Na pograniczu polsko-niemieckim funkcjonują 4 Euroregiony. Ich głównym zadaniem jest działanie na rzecz integracji obszarów przygranicznych Polski i Niemiec, przy czym zadania te, o czym się często zapomina, nie mają charakteru gospodarczego. W praktycznej działalności brak spójnego systemu wymiany informacji między Euroregionami o podejmowanych działaniach lub imprezach. W tym kontekście przydatne byłoby utworzenie wspólnego portalu internetowego Euroregionów.

Mimo iż Euroregiony obejmują obszary po obu stronach granicy, nie udało się dotychczas stworzyć systemu, który prezentowałby wizerunek tych terenów jako jednostek spójnych gospodarczo. Problem nie jest łatwy do rozwiązania w krótkim czasie, ponieważ w Polsce i w Niemczech struktury, kompetencje i możliwości finansowe organów władzy terenowej i innych instytucji różnią się od siebie.

Pojawiły się już jednak pierwsze oznaki zmian: miasta Görlitz-Zgorzelec, Guben-Gubin, Frankfurt O.-Słubice realizują marketing transgraniczny. Mamy też udane przykłady współpracy w innych dziedzinach, np. wspólne inwestycje w dziedzinie oczyszczania ścieków, komunikacji miejskiej, gospodarki mieszkaniowej; spółka prawa polskiego, z kapitałem i technologią niemiecką, realizuje projekt gazyfikacji województwa lubuskiego, co ma niezwykle znaczenie dla poprawienia infrastruktury tego obszaru; związek kas oszczędnościowych *Sparkasse* z regionów granicznych w Niemczech świadczy usługi pośrednictwa, doradztwa i kredytowania projektów transgranicznych dla swoich klientów prowadzących działalność gospodarczą; Telekomunikacja Polska rozpoczęła świadczenie tańszych usług telefonicznych w małym odcinku przygranicznym.

Przykłady te świadczą o możliwościach współpracy w regionie przygranicznym. Rozwój nie musi się koncentrować w sferze wielkich inwestycji przemysłowych, lecz raczej w obszarze małej i średniej przedsiębiorczości, usług, turystyki oraz nauki. Warto pamiętać, iż Brandenburgia (jeden z biedniejszych landów) postawiła między innymi na rozwój ośrodków naukowych.

Przy tej okazji dostrzega się coraz bardziej bolączkę w postaci braku znajomości języka sąsiada. Konieczność tłumaczenia w roboczych kontaktach między instytucjami, urzędami i przedsiębiorcami staje się dokuczliwym problemem. O ile w Polsce nauka niemieckiego rozwija się dynamicznie, to po stronie niemieckiej sytuacja przedstawia się gorzej, chociaż widać postęp w oferowaniu języka polskiego dla uczniów, np. w Brandenburgii. Dzieci polskie zaczynają uczęszczać do niemieckich przedszkoli, a niemieckie do polskich. Polska młodzież pojawiła się też w niektórych niemieckich szkołach średnich. Są więc pozytywne oznaki, ale i tutaj potrzebne jest długofalowe wsparcie, również ze strony władz centralnych.

Nauczanie języka polskiego

Przełom w stosunkach polsko-niemieckich oraz perspektywa rozszerzenia UE wymagają intensyfikacji nauczania języka polskiego w Niemczech. Rozwój Polski sprzyja publicznemu przyznawaniu się do polskości, jednak w środowisku niemieckim presja asymilacyjna lub integracyjna jest znaczna. Panuje też ciągle opinia, że oferta języka polskiego w szkołach publicznych dotyczy głównie dzieci przesiedleńców lub emigrantów, a w najlepszym razie dzieci w regionie przygranicznym. Brak przekonania, że język polski jest językiem obcym jak każdy inny, dowodzi swoistej obcości Polski, wynikającej w pewnym tylko stopniu z negatywnych stereotypów.

Z punktu widzenia stosunków polsko-niemieckich nie chodzi jednak tylko o problem językowy. Nikt nie oczekuje, że będą miliony

chętnych, tak jak w przypadku angielskiego, jednak znajomość języka i kultury polskiej stanowi jeden z istotnych elementów przyszłości relacji polsko-niemieckich. Upowszechnienie języka i kultury polskiej w Niemczech jest zatem problemem o znaczeniu politycznym.

Symptomatyczne, iż w nauczaniu języka polskiego poza systemem szkolnym (różnego rodzaju stowarzyszenia) uczestniczy więcej dzieci i młodzieży niż w niemieckich szkołach. Fakt, iż niemieckie władze szkolne od lat nie są w stanie stworzyć w wielkich miastach w miarę powszechnej i interesującej oferty uczenia się języka polskiego jako obcego aż do matury oraz zdawania egzaminu maturalnego z języka polskiego sprawia, iż język ten jest niepopularny wśród młodzieży niemieckiej nie mającej polskich korzeni, a młodzież posiadająca takowe korzenie nie ceni go sobie, co w konsekwencji prowadzi do jego definitywnej utraty w okresie dorastania.

W rezultacie liczba osób posiadających wykształcenie wyższe i władających językiem polskim utrzymuje się w Niemczech na niskim poziomie, co ogranicza przepływ wartości kulturowych pomiędzy naszymi krajami, a także wywiera negatywny wpływ na poziom wyrażania zbiorowych interesów licznej grupy mieszkańców Niemiec mających związki z Polską. Tymczasem na mocy Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 (art. 25), Umowy o współpracy kulturalnej z 1999 (pkt 5), a także ustaleń (protokołów) różnych polsko-niemieckich komisji strona niemiecka zobowiązana jest do "rozszerzania możliwości nauki języka drugiego kraju w szkołach".

Jednym z najczęściej wysuwanych argumentów, uzasadniających niedorozwój nauczania języka polskiego, jest brak zapotrzebowania ze strony uczniów i rodziców. Odpowiedź na to można, iż zainteresowanie narasta z czasem i w znacznym stopniu zależy od właściwie sformułowanej podaży, a z tą jest źle. Polega to między innymi na braku odpowiedniej informacji, na niekorzystnym (peryferyjnym w miastach) rozmieszczeniu szkół z nauczaniem

polskiego, braku perspektywy ciągłego nauczania języka polskiego od szkoły podstawowej po gimnazjum i maturę oraz nie najlepszym poziomie nauczycieli (często tzw. późni wysiedleńcy bez wykształcenia polonistycznego).

Innym, wysuwany zwykle przez stronę niemiecką, argumentem jest brak nauczycieli. Wynika on z faktu, iż dotychczasowy brak pola działania (szczególnie w szkołach) odstręcza studentów polonistyki w Niemczech od podejmowania studiów o specjalności nauczycielskiej, a niemieckie władze szkolne nie zatrudniają żyjących w Niemczech Polaków, rygorystycznie egzekwując posiadanie niemieckich kwalifikacji pedagogicznych (poza przygotowaniem fachowym w danym przedmiocie). Problemem jest też niedostatek odpowiednich podręczników oraz pomocy dydaktycznych. Zaniedbaniem strony polskiej jest brak procedury certyfikacyjnej nauczania języka polskiego w niemieckim systemie pozaszkolnym.

Kwestia nauczania języka polskiego w Niemczech nie może ująć z pola uwagi polityki polskiej, która w porozumieniu ze stroną niemiecką (szkolnictwo leży w wyłącznej kompetencji landów) winna forsować koncepcje i mechanizmy wspierające. Przydatny byłby też po stronie polskiej odpowiedni fundusz nagród i krótkich stypendiów dla najlepszych uczniów.

Sytuacja polonistyki

Nie lepsza niż nauczanie polskiego w szkołach jest sytuacja polonistyki w Niemczech, mimo że w Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 (art. 25) mówi się o zdecydowanym popieraniu nauki języka także na uczelniach, a ponadto o upowszechnianiu dostępu do kultury drugiego kraju.

W ostatniej dekadzie w Niemczech stopniowo spada zainteresowanie studiami polonistycznymi. Wynika to m.in. z braku postępu w dziedzinie nauczania języka polskiego w szkołach.

Równocześnie niemieckie uniwersytety przeżywają poważny kryzys finansowy i strukturalny, a w konsekwencji podejmują decyzje o likwidowaniu studiów polonistycznych (lub sławistycznych z polonistyką). Odbywa się to w dość żywiołowy sposób, tak że decyzje poszczególnych rządów landowych nie są dostatecznie uzgodnione w skali całych Niemiec.

Zjawiskiem korzystnym jest powstanie i rozwój Interdyscyplinarnych tzw. "studiów polskich" na niektórych uniwersytetach oraz zwiększające się powoli zainteresowanie lektoratami języka polskiego przez studentów innych kierunków, którzy widzą przyszłe korzyści zawodowe ze znajomości polskiego. I tutaj pojawiają się problemy z finansowaniem lektoratów, mimo że są to wydatki zupełnie nieznaczące (np. jeden etat na danej uczelni).

Pewnym problemem, wynikającym ze struktury federalnej Niemiec, ale również małego dotąd zainteresowania po stronie polskiej, jest brak wiarygodnych danych o liczbie placówek oraz liczbie studentów (uczniów) uczących się języka polskiego w Niemczech. Dopiero w wyniku ustaleń polsko-niemieckiej Stałej Grupy Roboczej „Nauczanie języka polskiego i polonistyka” (15.06.2001) powstaje wspólny raport na ten temat. Może on się stać podstawą do dalszych rozmów i działań.

Celowe byłoby opracowanie w porozumieniu ze stroną polską przyszłościowego, kompleksowego planu studiów polonistycznych w Niemczech. Plan taki powinien zakładać istnienie kilku silnych filologii polskich, kształcących m.in. niemieckich nauczycieli języka polskiego oraz możliwie licznych lektoratów i interdyscyplinarnych "studiów polskich", których zadaniem byłoby przede wszystkim rozbudzanie zainteresowania Polską wśród studentów różnych specjalności. Kwestia ta wydaje się doniosła w kontekście przyszłego członkostwa Polski w UE.

Jaskółką zmian jest fakt, że w ramach wymiany finansowanej z funduszy UE zaczęli się pojawiać w Polsce niemieccy studenci, którzy jeden lub dwa semestry spędzone na polskiej uczelni zaliczają do toku studiów w Niemczech. Jest to jedna z najefektywniejszych inwestycji w nauczanie języka i poznawanie Polski.

Grupa polska w Niemczech

Brak formalnego uznania w Traktacie z 17 czerwca 1991 r. grupy polskiej w RFN za mniejszość narodową nie oznacza braku ochrony prawnej, ponieważ Traktat wyraźnie precyzuje grono osób chronionych, zakres oraz cele tej ochrony (identyczne dla osób należących do obu grup). W art. 20 ust. 2 podkreśla się, że zarówno Polska, jak i RFN "realizują prawa i obowiązki zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości". Zasadniczym warunkiem skorzystania z tej ochrony jest przyznawanie się do języka, kultury lub tradycji polskiej, jak i aktywność na tym polu. Zgodnie z Traktatem, dla grupy polskiej w Niemczech (obywateli RFN) głównym partnerem winien być rząd niemiecki, a pomocniczo tylko polski (odwrotnie w przypadku mniejszości niemieckiej w Polsce).

Domaganie się przez grupę polską w Niemczech (a od niedawna również przez rząd RP – Rządowy Program Współpracy z Polonią z 10 grudnia 2002 r.) statusu mniejszości narodowej jest z różnych względów bardzo trudne. Istota problemów grupy polskiej w Niemczech wynika nie tyle z samych zapisów traktatowych, co z ich realizacji. Z tego też względu trzeba się skupić na dochodzeniu przyznanych Traktatem praw. Tu istnieje największy deficyt praktyki zarówno po stronie polonijnej, jak i władz niemieckich.

Ze względów historycznych pojęcie Polonii w Niemczech jest trudne do zdefiniowania. Składają się na nią różne fale emigracji politycznej i gospodarczej. Nie wchodząc w szczegóły wydaje się praktyczniejsze mówić o grupie polskiej w Niemczech, której liczebność szacuje się na ok. jednego miliona osób. Tylko bardzo

niewielka część tej grupy (mniej niż 1%) zorganizowana jest w strukturach organizacji polonijnych.

Na terenie RFN obserwuje się w ostatnim dziesięcioleciu kryzys tradycyjnych form organizowania się grupy polskiej. Przyczyny tego stanu są wielorakie, najważniejsze z nich to:

- zmiany polityczne w Polsce po 1989 r., w tym otwarcie Polski na bezpośrednie kontakty osobowe i instytucjonalne między wychodźstwem a Ojczyzną;
- rozwój przyjaznych stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych pomiędzy Polską a krajem osiedlenia, usuwający zagrożenia dla zachowania narodowej tożsamości emigrantów (zagrożenie to było silnym czynnikiem mobilizacji i integracji Polonii na terenie Niemiec w okresie międzywojennym);
- żywiołowy rozwój przekazu informacyjnego, zwiększający możliwości kontaktu z polską kulturą i oświatą bez pośrednictwa organizacji polonijnych.

Najbardziej zauważalny jest kryzys aktywności starych i silnych niegdyś liczbowo organizacji, jak Związek Polaków w Niemczech i Związek Polaków „Zgoda”. Nową jakość stanowią natomiast powstające i rozwijające się w ostatnich latach stowarzyszenia branżowe (lekarze, inżynierowie, przedsiębiorcy).

Obiektywnym czynnikiem utrudniającym powstawanie i współdziałanie stowarzyszeń polonijnych jest rozproszenie Polaków na terenie Niemiec oraz ich zróżnicowanie polityczne i generacyjne. Autorytetowi i pozycji wielu organizacji nie sprzyja ich słabe zakotwiczenie zarówno w środowisku polskim, jak i niemieckim. Nie bez znaczenia są również spory między działaczami, utrudniające utworzenie jednolitej reprezentacji grupy polskiej. Podejmowane w 1990-tych latach wysiłki organizacji polonijnych w celu wyłonienia w

miarę spójnej, ogólnoniemieckiej reprezentacji zakończyły się tylko połowicznym powodzeniem (Polska Rada w Niemczech – Zrzeszenie Federalne, a następnie Konwent Organizacji Polskich w Niemczech). Przyczyniła się do tego również niejasna niekiedy polityka władz niemieckich.

Poza sprawą samych struktur, problemy grupy polskiej dotyczą między innymi finansowania niektórych projektów przez władze federalne, nauczania języka polskiego w systemie szkolnym i pozaszkolnym, uznawania dyplomów oraz środków masowego przekazu. Istotne jest zwłaszcza podjęcie działań polsko-niemieckich zmierzających do uregulowania sprawy uznawalności dyplomów – począwszy od dyplomu majstra lub pielęgniarstwa po dyplomy wyższych uczelni (dotychczasowa uznawalność ma bardzo ograniczony charakter i dotyczy kariery naukowej). Wg niektórych opinii, kwestii tej nie rozstrzygnie przystąpienie Polski do UE, a w każdym razie nie rozstrzygnie całościowo. W tej sytuacji może się pojawić dodatkowa bariera w swobodnym przepływie pracowników.

Pewne nieporozumienia w tematyce polonijnej wynikają z oczekiwań, iż sprawy nurtujące tę grupę załatwi się od ręki podczas spotkań politycznych na najwyższym szczeblu. Pojawiające się w tym kontekście skargi lub narzekania mają często dość ogólny charakter. Potrzebna jest natomiast większa aktywność samej grupy polskiej (zebranie informacji, materiałów i komentarzy, kontakty z władzami niemieckimi), pewien zakres pomocy ze strony placówek dyplomatycznych i konsularnych oraz rozmowy na szczeblu rządowym (ministerialnym, ale też dyrektorskim). Tylko tak prowadzony i długofalowy dialog ze stroną niemiecką może przynieść poprawę sytuacji grupy polskiej w Niemczech.

Nowy kształt *Viadriny*: uniwersytet polsko-niemiecki?

Inwestycje w rozwój nauki i kształcenie młodzieży należą do fundamentów rozwoju nowoczesnego państwa. Rozwój współpracy

naukowej przebiega obecnie w dużym stopniu bez udziału państwa, ważne jest jednak określenie przez państwo pewnych priorytetów i ich wspieranie.

Europejski Uniwersytet *Viadrina* we Frankfurcie nad Odrą i *Collegium Polonicum* w Słubicach są dotąd najbardziej zaawansowanym i nowatorskim projektem edukacyjnym w dziejach stosunków polsko-niemieckich. Nie ma on odpowiednika w Europie Środkowej. Wskutek kryzysu finansów publicznych w Niemczech i niepewności losów *Viadriny* i jej współdziałania z *Collegium Polonicum*, projektowi temu grozi regres. Z kolei *Collegium Polonicum* w coraz większym stopniu skupia się na obsłudze młodzieży z regionu Słubic, odsuwając swą międzynarodową misję na dalszy plan.

Viadrina i *Collegium Polonicum* powinny nadal pozostawać w orbicie żywych zainteresowań władz polskich, gdyż absolwenci – zarówno Polacy, jak i Niemcy – posiadają znakomite kompetencje w zakresie współpracy polsko-niemieckiej oraz europejskiej w tak ważnych dziedzinach jak np. prawo, zarządzanie i ekonomia. Ich umiejętności, już obecnie chętnie wykorzystywane, nabiorą wartości po przystąpieniu Polski do UE.

Rektor *Viadriny*, prof. Gesine Schwan, przedstawiła koncepcję uzdrowienia sytuacji. Polega ona na nadaniu *Viadrinie* statusu uniwersytetu międzynarodowego (nie jest nim obecnie – wbrew temu, co się potocznie sądzi), finansowanego przez fundację. Członkami takiej fundacji byłyby państwa, ale również podmioty prywatne (np. firmy). Podczas spotkania Trójkąta weimarskiego we Wrocławiu (maj 2003) uzgodniono rozwój trójstronnej współpracy uniwersyteckiej z uwzględnieniem roli *Viadriny*. Projekt reformy *Viadriny* ma poparcie władz niemieckich oraz zainteresowanie władz polskich i francuskich. Jego realizacja zależy jednak, niezależnie od wspólnej decyzji politycznej oraz przełamania różnego rodzaju barier prawnych i finansowych.

Zaangażowanie strony polskiej byłoby wyrazem rzeczywiście twórczego wkładu w europejską współpracę uniwersytecką (podobnie jak inicjatywa uniwersytetu polsko-ukraińskiego). Byłby to jednocześnie przykład współpracy ku przyszłości zwaśnionych niegdyś narodów.

Obraz historii i kultury

Kolejna grupa tematów dotyczy obrazu przeszłości, w tym spornych niekiedy kwestii związanych z II wojną światową. W gruncie rzeczy chodzi tu o postrzeganie historii i kultury przez Polaków i Niemców, uwzględniając zmiany pokoleniowe. Wiedzy na ten temat, zwłaszcza doświadczenia historycznego, nie dziedziczy się, tak więc ważne jest co i jak przekazywać nowym pokoleniom. Nie wystarczy tylko ubolewać nad obecnym rozwojem sytuacji, lecz potrzebna jest odpowiednia polityka historyczna, naukowa i kulturalna na zagranicę. Cel nie polega na tym, by obraz polskiej historii i kultury był podzielany przez wszystkich, ale by znajdował swe należyte miejsce w Europie. Nie chodzi również o to, by przedstawiać Polskę jako pępek, lecz jako równowartościową pod pewnymi względami część Europy. Argumentem za odpowiednim upamiętnieniem w RFN kultury i historii Polski i Polaków byłoby pokazanie zmiany nastawienia władz i społeczeństwa polskiego do niemieckiej spuścizny na ziemiach polskich.

Mimo przewyciężenia wielu uprzedzeń, a także ustosunkowania się do nie zawsze jasnych kart historii, wiele jeszcze pozostaje do zrobienia, zwłaszcza w kontekście utrwalania się często wybiórczego stanu wiedzy i świadomości obecnych pokoleń. Na tle różnych pomników, w stosunkach polsko-niemieckich brakuje dobrze opracowanych i powszechnie dostępnych, informacyjnych i edukacyjnych form przedstawiania historii i kultury obu narodów. Nie ma więc niedostatku tematów ani specjalistów, brak jest natomiast długofalowej koncepcji działania.

Ożywienia i długofalowego planowania wymagałaby organizacja wystaw historycznych lub kulturalnych, np. Polaków i Niemców portret własny lub wspólne wystawy w ramach Trójkąta weimarskiego. Udanym przykładem, choć w małej skali, jest działalność berlińskiego Muzeum Kultur Europejskich (*Museum Europäischer Kulturen*), które po wystawie „*Finis Poloniae*”, dotyczącej losów związanego z Powstaniem Listopadowym obrazu pod tym tytułem (grudzień 2001), zorganizowało w 2003 r. kolejną ekspozycję pt. „Wiosna jesienią. Od polskiego listopada do niemieckiego maja. Europa narodów 1830–32”. Trzeba na to inicjatyw odpowiednich instytucji oraz pieniędzy. Nie wolno jednak z góry zakładać, iż nie ma dostatecznych funduszy, bo wówczas dusi się w zarodku wszelkie koncepcje.

Wskazane byłoby też, przykładowo, wydanie wypisów z literatury polskiej dla młodzieży niemieckiej (zakładając działania wspólne, również odpowiedni wybór po stronie polskiej). Podobnymi wydawnictwami zainteresować należy władze oświatowe, udzielając niewielkiego wsparcia finansowego na zakup tych materiałów przez szkoły. Jak w wielu innych dziedzinach, problem polega nie tyle i nie tylko na braku materiałów i ludzi, a na zorganizowaniu procesu wydawania takich materiałów (w tym w formie elektronicznej).

Celowe wydaje się lepsze wykorzystanie potencjału polsko-niemieckiej komisji podręcznikowej, instytucji powstałej z początkiem lat 1970-tych. Komisja ta ma bogaty dorobek, lecz jego wykorzystanie jest trudne ze względu na to, iż są to obszerne materiały zawodowych historyków. Wbrew pozorom i mimo poprawy poziomu wiedzy w podręcznikach szkolnych, wiele jest jeszcze na tym polu do zrobienia. Chodzi przede wszystkim o „przełożenie” materiałów komisji na język i formę dostępną dla nauczycieli i młodzieży. Istotny krok został uczyniony przez wydanie (2001 r.) w języku polskim i niemieckim książki pt. „Polacy i Niemcy w XX wieku. Wskazówki i materiały do nauczania historii”.

W Niemczech, podobnie jak w innych społeczeństwach, zaciera się z upływem czasu obraz II wojny światowej oraz zmniejsza się zainteresowanie tą problematyką u nowych pokoleń. W ostatnich latach powstały lub mają powstać w Niemczech: nowy gmach i nowa ekspozycja "Topografia Terroru" na miejscu berlińskiej centrali Gestapo; Muzeum Żydowskie w Berlinie; Centrum Dokumentacji Zjazdów Partyjnych NSDAP w Norymberdze; pomnik ofiar holocaustu w Berlinie wraz z centrum edukacyjnym i medytacyjnym; pomnik ofiar II wojny wśród społeczności Sinti i Roma (Berlin); Centrum Dokumentacyjno-Kulturalne Niemieckich Sinti i Roma w Heidelbergu. Trwają też intensywne prace nad reorganizacją miejsc pamięci w Bergen-Belsen, Buchenwaldzie, Flossenburgu i Neuengamme.

W ciągu najbliższych lat nie należy się w Niemczech spodziewać wielkiego zainteresowania opinii publicznej problematyką upamiętnienia II wojny światowej. Oznacza to, iż zakonserwowany zostanie stan świadomości społeczeństwa niemieckiego na temat czasu wojny. Wśród klasy politycznej narasta świadomość niemożności niekończącego rozliczania się z nazizmu przez kolejne pokolenia (ostatni *casus* to dodatkowe wypłaty dla b. robotników przymusowych). Ożywa natomiast po wielu latach w masowym odbiorze społecznym (również w SPD) zainteresowanie problematyką wysiedleń Niemców, masowymi bombardowaniami miast niemieckich, historią Prus, klęską stalingradzką, a w pewnym stopniu również problematyką zaginionych lub przemieszczonych w czasie wojny niemieckich zabytków kultury. Powstają na ten temat książki, seriale telewizyjne i liczne artykuły. Wielka, choć wywołująca w Niemczech kontrowersje, wystawa o zbrodniach Wehrmachtu dotyczy okresu 1941–45, jak gdyby wojna zaczęła się w 1941 r. W oczach przeciętnego Niemca zaczyna się kształtować obraz, w którym głównymi ofiarami wojny byli Żydzi i Niemcy.

I znów spojrzeć trzeba na to nie jako na niemieckie skrzywienie, lecz raczej spróbować przedstawiać punkt widzenia Polaków. Przypominają się tu trochę czasy PRL, kiedy to cenzura konfiskowała

przysyłane do Polski atlasy geograficzne z prowizorycznymi granicami Polski, nikt jednak nie wpadł na pomysł, by wydać atlas z właściwymi granicami i sprzedawać go masowo zagranicą.

Liczba polskich śladów wojennych w Niemczech jest niewielka i ograniczają się one głównie do obozów koncentracyjnych lub miejsc pochówku robotników przymusowych. Strona niemiecka uważa te symboliczne formy za wystarczające. Brakuje jednak informacyjnych lub edukacyjnych form upamiętnienia, a szeroki krąg niemieckich odbiorców ma mało okazji, aby w popularnej formie zdobyć wiedzę o historii obu krajów, w tym o stosunkach w okresie okupacji. Wiedza na ten temat pozostaje raczej domeną specjalistów. Dzieje się tak jednak nie tylko z winy Niemców, lecz również na skutek zaniedbań po stronie polskiej.

Wybór formy i metody nie jest łatwy. Łączy się on bowiem z kosztami finansowymi, a także z koniecznością uzgodnień polsko-niemieckich. Formuły pomnikowe wydają się mało efektywne ze względu na duże koszty i małą wartość informacyjną. Proponowano też niedawno utworzenie polsko-niemieckiego miejsca spotkań i informacji. Możliwa wydaje się formuła współpracy z kierownictwem niemieckich placówek historycznych, tak aby do ekspozycji można było wprowadzić rozdziały poświęcone sprawom polskim, a także aby umożliwić polskim specjalistom udział w pracach eksperckich odpowiednich niemieckich instytucji. Inny zamysł, to wzmocnienie koncepcyjne i finansowe współpracy polsko-niemieckich placówek historycznych i kulturalnych, ale wg uzgodnionego wcześniej i długofalowego planu (którego brak).

Nie przesądzając formy, warto pochylić się nad celami i treściami. Dotychczasowe niedostatki, wynikające nie tylko ze względów finansowych, powodują, iż obraz Polski pozostaje w Niemczech na niskim poziomie i ograniczony do elity.

Centrum przeciwko Wypędzeniom

Na tym tle mało fortunnym pomysłem wydaje się zamiar utworzenia w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniom (CpW), lansowany od kilku lat przez niemiecki Związek Wypędzonych (BdV). Koncepcja ta została wprawdzie odrzucona w 1999 r. przez kanclerza Schroedera, co jest ważne ze względu na postulat finansowania jej z funduszy federalnych (wstępny szacunek kosztów wynosi ok. 80 mln euro). Z różnych jednak względów (głosy wyborców, zwiększone zainteresowanie części SPD) idea ta nie została zaniechana, a w 2002 r. w nieco zmodyfikowanym tzw. europejskim wydaniu uzyskała poparcie Bundestagu.

Zamiar Związku Wypędzonych, uzasadniający w pewnym stopniu jego dalszą działalność, wpisuje się *nolens volens* w ahistoryczny sposób upamiętnienia niemieckich losów. Jest to próba stworzenia obrazu historii, w którym miesza się przyczyny i skutki - innymi słowy, wszystko jedno czy sprawca został pobity przez ofiarę napadu, czy też sam padł ofiarą napadu lub, jak przypomina premier Mazowiecki, czy wysiedlenie były przyczyną czy też skutkiem wojny (w pierwotnej wersji projektu CpW była mowa o polskich obozach zagłady).

Część opinii niemieckiej wspiera koncepcję Centrum po to, by nie zawłaszczył jej Związek Wypędzonych - stąd pomysł tzw. europeizacji (Europejskie Centrum przeciwko Wypędzeniom), czyli wyjścia poza wątek niemiecki i uwzględnienia różnego rodzaju wysiedleń ludności w XX w. Jest to inicjatywa mająca swe źródło w Niemczech, wylansowana przez niewielkie grono osób. Wbrew pozorom, nie wydaje się jednak, by realizacja projektu Związku Wypędzonych była zapewniona, a zatem nie stoimy przed dylematem: albo projekt Związku, albo wariant europejski. Wariant europejski potrzebny jest Niemcom będącym w opozycji do Związku Wypędzonych, ale - nie ma się co łudzić - byłaby to naturalną kolejną rzeczy perspektywa głównie niemiecka.

Ani przed, ani po uchwaleniu swej rezolucji z 4 lipca 2002 r. Parlament niemiecki nie uzgodnił budowy Centrum z innymi parlamentami. Międzynarodowe echo na rezolucję Bundestagu było znikome. W Niemczech, a także w wielu innych krajach temat ten nie stał się przedmiotem szerszej debaty publicznej. Pomysł wyprzedzał zatem w znacznym stopniu międzynarodową dyskusję. Nie chcąc - jak wynika z wypowiedzi jednego z posłów niemieckich - zadrażniać sytuacji przed unijnymi referendum w krajach Europy Środkowej, niemieccy inicjatorzy oczekiwali ze znalezieniem międzynarodowego wsparcia, którego potrzebowali tym bardziej, że ani w społeczeństwie niemieckim, ani w kołach rządowych koncepcja Centrum (również europejskiego) nie jest oczywistością.

O ile, w zgodzie z Apelem opublikowanym w „Rzeczpospolitej” z 15 lipca 2003 r. - zainicjowanym przez stronę niemiecką i podpisanym przez niektórych intelektualistów i polityków z kilku państw Europy Środkowej - w niektórych krajach „toczy się pogłębiona debata na temat tragicznego rozdziału europejskiej historii XX w. - historii wypędzeń, przymusowych przesiedleń i deportacji”, to trudno podzielić stwierdzenie, że „jednym z elementów tej debaty jest sprawa utworzenia Europejskiego Centrum przeciwko Wypędzeniom”, są to bowiem dwie różne kwestie. Znak zapytania postawiłbym także przy stwierdzeniu, iż wysiedlenia ludności były tożsame z polityką „tzw. czystek etnicznych, mającą na celu utworzenia państw etnicznie jednorodnych”.

Charakterystyczne na tym tle, że zarówno polityka, jak i publicystyka polska głównie reaguje na pomysły z Niemiec. Z polskich kół rządowych padła jedynie sugestia, by sprawą wysiedleń zainteresować Radę Europy, przy sceptycznym nastawieniu do samej koncepcji Centrum, w tym we Wrocławiu. Niektórzy intelektualiści skoncentrowali się na sporze co do miejsca powstania Centrum, zakładając z góry jego utworzenie. Wydaje się, iż zabrakło pogłębionego dialogu i własnych pomysłów, nie doceniając zapału

kilku niemieckich inicjatorów. Świadczy to również w pewnym stopniu o niefrasobliwości polityki rządowej w Polsce.

W rezultacie mamy do czynienia z sytuacją, w której uznaje się fatalistycznie, iż powstanie Centrum jest w zasadzie nieuniknione, chociaż politycznie i społecznie mało pożądane. Paradoksalnie, niemieckim inicjatorom udało się stworzyć wrażenie, że strona polska (i kilka innych państw) jest współodpowiedzialna za ich pomysł. Reakcja polska (zarówno w 2002, jak i w 2003 r.) na koncepcję stworzenia CpW dowodzi swoistej bezradności i ulegania cudzym pomysłom.

Jeżeli rozpoczną się prace koncepcyjne i organizacyjne, to można zakładać, iż w krótkim czasie dojdzie do swego rodzaju konfrontacji i licytacji - w Niemczech oraz między Niemcami a innymi społeczeństwami. Centrum (nawet w tzw. wersji europejskiej) jest bowiem przedsięwzięciem przede wszystkim politycznym, wynikającym z określonej sytuacji w Niemczech. W rzeczywistości chodzi bardziej o pomnik historyczny utrwalający pamięć o losach Niemców, podobny w swej funkcji do powstającego w Berlinie Muzeum Holokaustu. Nikt nie odmawia Niemcom prawa interesowania się przeszłością lub upamiętnienia ich cierpień. Nikt nie relatywizuje indywidualnych cierpień ani też nie sprzeciwia się badaniu wysiedleń i ich upamiętnieniu w powieściach lub filmach. Problem budowy Centrum polega natomiast na politycznej instrumentalizacji wysiedleń.

Centrum jest również nieprzekonującą próbą zamazania różnic przez stworzenie ogólnej perspektywy - wiele narodów cierpiało, wiele było obiektem wysiedleń. Ze względu na zróżnicowane społecznie postrzeganie, jak i różne przyczyny wysiedleń również tzw. europejska wersja nie będzie w stanie zapobiec takiemu uproszczeniu (jak dotąd za głównych winowajców wysiedleń ludności niemieckiej uchodzą Czesi i Polacy - czy aby na pewno? od Czechów oczekuje się

dziś oficjalnie symbolicznego odszkodowania dla niektórych wysiedlonych).

W rezultacie - jak wszystkie koncepcje przedsięwzięć o charakterze historycznym, a w tym przypadku interpretacja historii wydaje się szczególnie złożona - idea europejskiego Centrum zawiera z góry zaprogramowany spór o pojęcia, o kształt i proporcje ekspozycji oraz o treści programowe, zwłaszcza w kontekście nieuniknionego wpływu niemieckich organizacji wysiedleńczych i tendencji do wyekspowowania martyrologii niemieckiej. Kontrowersja taka wydaje się tym bardziej prawdopodobna, iż ze względu na przyszłe koszty budowy i utrzymania Centrum, wkład finansowy Niemiec miałby być znaczący. Rozumiejąc dobre prawo Niemców do utworzenia Centrum, postawić trzeba pytanie o to, czy Polsce i innym państwom taki spór jest dziś potrzebny? Wolałbym się spierać z Niemcami o inne, donioślejsze dla przyszłości sprawy niż Krzyżaków, Bismarcka lub wysiedlenia. Dodać przy tym należy, iż po 1989 r. uczyniono w Polsce wiele, by na temat wysiedleń (Niemców z Polski, a także Polaków na kresach wschodnich) przeprowadzić rzetelne badania i upowszechnić rzeczową informację.

W związku z powyższym, czy - w perspektywie rozszerzania UE - nie lepiej przeznaczyć energię społeczną i odpowiednie środki na opracowanie długofalowego, polsko-niemieckiego lub środkowo-europejskiego programu współpracy historycznej, naukowej i kulturalnej, który uwzględniałby przeszłość (w tym problematykę wysiedleń, lecz usytuowaną w ciągu historycznym, a nie jako jeden z głównych punktów polsko-niemieckiej historii), jak i skierowanego w przyszłość? Wydaje się, że przyniosłoby to lepszy politycznie i społecznie plon.

Co się tyczy samych wysiedleń, można również zorganizować sieć europejskich instytutów badawczych (już istniejących), które w długoletniej perspektywie zajęłyby się problematyką wysiedleń ludności w XX w. Tego rodzaju międzynarodowy projekt badawczy

byłby z jednej strony tańszy i mniej konfliktowy, z drugiej zaś pozwoliłby na przygotowanie wielu wystaw, publikacji oraz informacji - w skali szerszej i w wymiarze wycinkowym, a także w różnej perspektywie. Program taki zakładałby również uzupełnienie luk dokumentacyjnych (istniejących np. w zakresie wysiedleń ludności polskiej przez władze sowieckie). Wreszcie, co ważne, pozwoliłby również zbadać losy wysiedlonej ludności, o czym nie wspomina się w projekcie Centrum.

Sygnatariusze apelu z 15 lipca 2003 r. opowiadają się za utworzeniem Europejskiego Centrum „jako ośrodka dokumentacji, badań naukowych i spotkań”. Do tego celu Centrum nie wydaje się konieczne. Należy też wątpić, czy byłoby w stanie spełnić tę funkcję. Te zadania są już przecież realizowane i można je kontynuować oraz koordynować także bez europejskiego CpW.

Nie jest dobrze, gdy reakcja polska na niemieckie propozycje następuje pod swego rodzaju presją. Dlatego lepiej zastanowić się nad innymi wariantami, które bynajmniej nie oznaczają przemilczania wysiedleń. Może nie jest jeszcze za późno?

Wymiana dóbr kultury

Wymiana dóbr kultury przemieszczonych w następstwie II wojny światowej stanowi przedmiot długotrwałych negocjacji polsko-niemieckich, będąc jednocześnie źródłem kontrowersji i krytyki. Rozwiązanie wydaje się możliwe w drodze kompromisu politycznego, który znajdzie swój zapis w odpowiednim akcie.

Do połowy 2001 r. Polska dawała znaki gotowości do takiego kompromisu. Strona niemiecka nie skorzystała z tej możliwości i przeciągała proces uzgodnień, próbując nawet okręźnie, lecz bez powodzenia pewnych ingerencji personalnych w Polsce. Na dodatek rząd RFN zdawał się liczyć, że sprawa wyjaśni się szybko po objęciu władzy przez koalicję kierowaną przez SLD. Na razie nie widać, by

optymizm ten miał uzasadnienie. Nie doszło zatem do porozumienia i niewiele wskazuje na to, by rychło miało do niego dojść. Taktyka niemiecka okazała się fałszywa. Oskarżenia Polski o upór i nieustępliwość nie mają pokrycia w rzeczywistości (przynajmniej dla tych, którzy tę rzeczywistość znają).

Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieżowa

Współpraca ta, zwana też z niemieckiego *Jugendwerkem*, ma liczące się osiągnięcia na polu wymiany młodzieży z obydwu krajów (w ostatnich latach ponad sto tysięcy rocznie). Sukcesem ostatnich lat jest też znaczne ograniczenie niedoboru niemieckich szkół i grup młodzieżowych zainteresowanych nawiązaniem partnerstwa z Polską. Porównanie poziomu nakładów i liczby uczestników dowodzi, że polsko-niemiecki *Jugendwerk* działa efektywniej od Francusko-Niemieckiej Wymiany Młodzieżowej.

W ostatnich latach przyrosty liczby uczestników programów są nieznaczne, powstają jednak kolejki grup oczekujących na dofinansowanie. Wynika to ze stagnacji nakładów finansowych rządów Polski i Niemiec, które to zagadnienie pozostaje nierozwiązane. Nakłady na polsko-niemiecki *Jugendwerk* sytuują się ostatnio na poziomie kilkunastu milionów DM rocznie, przy czym sporną kwestią jest – zgodnie z postulatem strony niemieckiej – doprowadzenie do jednakowych wkładów finansowych obu rządów (dotąd nieco wyższy wkład niemiecki, co strona polska uzasadnia różnicami kosztów utrzymania w obu krajach). Dla porównania, budżet Francusko-Niemieckiej Wymiany Młodzieżowej wynosi 44 mln DM.

Nie wnikając w szczegóły trwającej już kilka lat kontrowersji finansowej, kwestię tę można uznać za symptomatyczną dla słabości polsko-niemieckiego dialogu. Nie chodzi o wielkie sumy, a przecież celem jest wielki wkład w przyszłość stosunków polsko-niemieckich.

Pełnomocnicy do spraw stosunków polsko-niemieckich

W Niemczech istnieje (w ramach Traktatu o Współpracy Niemiecko-Francuskiej z 1963 r.) funkcja pełnomocnika Republiki Federalnej Niemiec do spraw kultury. Osoba ta, a jest nią zawsze premier jednego z krajów związkowych, proponowana jest przez konferencję premierów landów i zatwierdzana przez gabinet federalny. Partnerem pełnomocnika po stronie francuskiej są tamtejsi ministrowie kultury oraz oświaty. Sposób umocowania pełnomocnika wskazuje, iż jego głównym zadaniem jest promowanie współpracy kulturalnej, uwzględniając fakt, iż w Niemczech sprawy kultury i edukacji są wyłączną kompetencją krajów związkowych.

Ponadto przez wiele lat w niemieckim MSZ usytuowany był Koordynator do spraw stosunków niemiecko-francuskich (jest również odrębny koordynator ds. współpracy amerykańsko-niemieckiej). W wyniku szczytu francusko-niemieckiego, w styczniu 2003 r., postanowiono zastąpić koordynatorów pełnomocnikami (w terminologii francuskiej – sekretarz generalny) ds. stosunków francusko-niemieckich. W połowie roku obie strony mianowały swych pełnomocników (podsekretarz stanu w niemieckim MSZ – Bury oraz francuska minister ds. integracji europejskiej – Lenoir), których rola została wzmocniona kilkusobowym aparatem urzędniczym w celu nie tylko doradzania, ale przygotowania, koordynowania i realizacji decyzji gremiów francusko-niemieckich oraz zbliżenia stanowisk w sprawach dotyczących integracji europejskiej. Pełnomocnicy osadzeni są obecnie przy Urzędzie Kanclerskim i Kancelarii Premiera Francji. Mamy więc do czynienia ze wzmocnieniem struktury dialogu francusko-niemieckiego. Warto rozważyć powyższy przykład w kontekście relacji polsko-niemieckich.

V.

Konkludując, charakterystyczne dla polskiej polityki zagranicznej jest jej rozparcelowanie między różne ośrodki władzy i brak koordynacji (niekiedy wręcz konkurencja) oraz niechęć do szukania wsparcia intelektualnego w – bardzo zresztą nielicznych – ośrodkach pozarządowych (pod tym ostatnim względem sytuacja w Niemczech jest lepsza).

W relacjach polsko-niemieckich jest to polityka załatwiająca sprawy bieżące, lecz nie wyposażona w długofalową koncepcję i skuteczne instrumenty oddziaływania politycznego; na dodatek polityka polska administruje ostatnio nie zawsze zręcznie (np. stosunki z państwami UE na tle kryzysu irackiego). Istniejące struktury współpracy są z reguły mało wydolne, a ustalenia słabo realizowane. Być może nie wszyscy są tym zaniepokojeni. Kontynuacja tego stanu rzeczy prowadzi jednak do zrutynizowania stosunków i do powstania ambiwalentnego obrazu Polski i jej polityki.

Rozwój powiązań i współpracy przynosi więcej zaufania i większą skuteczność w rozwiązywaniu problemów. W tym kontekście niezbędne jest podjęcie działań najpierw w Polsce, a następnie dokonanie uzgodnień ze stroną niemiecką, w celu wypracowania politycznego programu działań, jego instrumentów (na poziomie administracji rządowej i pozarządowym) oraz ustalenie odpowiedniej perspektywy czasowej.

Jedną z przyczyn słabości polsko-niemieckiego dialogu jest również fakt, że ranga i rola Polski w polityce niemieckiej nie jest dostatecznie ugruntowana. Potrzeba na to czasu, ale również nowego myślenia klasy politycznej i skuteczniejszych instrumentów (np. usprawnienia systemu dorocznych konsultacji rządowych). Nie ma w tej ocenie nadmiaru krytyki, lecz raczej zachęta do konstruktywnej refleksji – zarówno w Polsce, jak i w Niemczech.

Stan stosunków polsko-niemieckich ocenić można bez wątpienia pozytywnie, gdy uwzględni się niski punkt startowy w 1989 r. oraz rodzaj i skalę problemów do przewycięzenia. Z czasem jednak popadły one w rutynę, między innymi pod wpływem swoistego samozadowolenia. Po okresie pojednania i budowania nowych zrębów, nie potrafiono w stosunkach polsko-niemieckich wyjść poza ten aspekt i przejść do nowej jakościowo fazy współpracy. Przykładając miarę przyszłości, brakuje wizji, niekiedy woli politycznej, a także kadr i sprawności. Uwzględniając uroczyste deklaracje oraz (przynajmniej polskie) oczekiwania, zagraża obecnie nie tylko brak partnerstwa z Niemcami, ale również ograniczanie wspólnoty celów. Pejzaż po pojednaniu nie nabiera barw. Czy Polskę na to stać?

czerwiec/lipiec 2003

Wybrana bibliografia

- *K. Bachmann*: Brakuje strategii. Polemika z tekstem Marka Cichockiego o stosunkach polsko-niemieckich, „Życie”, 23.11.2000.
- *D. Broessler*: Po dekadzie „wspólnoty interesów” Polska jest wciąż dla większości Niemców krajem odległym, „Gazeta Wyborcza”, 8.01.2002.
- *P. Buras*: Polska-Niemcy: partnerstwo słabych, „Gazeta Wyborcza”, 11.03.2002.
- *M. A. Cichocki*: Jakie partnerstwo?, „Życie”, 14.11.2000.
- *R. Cooper*: Auf Deutschland kommt es an, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.05.2003.
- *X. Dolińska, M. Fałkowski*: Polen und Deutschland. Gegenseitige Wahrnehmung vor der Osterweiterung der Europäischen Union, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- *W.-D. Eberwein, S. Kowalski, J. Reiter*: Elity Polski i Niemiec. Wspólnota interesów i wartości?, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2000.

- *R. Freudenstein, H. Tewes*: In die Zukunft investieren: Strategie für einen Neubeginn in der deutsch-polnischen Partnerschaft, Außenstelle Warschau der Konrad-Adenauer-Stiftung, 27. Juni 2000.
- *R. Holbrooke*: Beide Seiten müssen etwas tun, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 16.05.2003.
- *B. Kerski*: Partnerstwo po kiczu, „Gazeta Wyborcza“, 25.01.2002.
- *J. Kranz*: Polska i Niemcy w Europie, „Sprawy Międzynarodowe“, 1998, nr 1, s. 5-28.
- *M. Ludwig*: Ein Team für Europa, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 12.05.2003.
- *M. Prawda*: Niemcy. Stosunki z Polską, „Gazeta Wyborcza“, 17.05.2000.
- *M. Prawda*: Po dziesięciu latach od podpisania traktatu z Niemcami, „Gazeta Wyborcza“, 19.06.2001.
- *J. Reiter*, Po kruchym lodzie. Polska potrzebuje polityki historycznej, „Rzeczpospolita” /dod. Plus-Minus/, 6-7.04.2002.
- *J. Reiter*: Kontrolowane trzęsienie ziemi, „Rzeczpospolita“, 19.03.2003.

6.3. J. Barcz, Doktryna Skubiszewskiego

(w:) Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu,
Poznań 2016 (strony 31-46).

Mimo że Krzysztof Skubiszewski nie pozostawił, niestety, szczegółowych wspomnień, to na temat jego zasadniczej roli w kształtowaniu koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski pisali już wielokrotnie zarówno jego współpracownicy, jak i komentatorzy III Rzeczypospolitej¹. Jednak z perspektywy ćwierćwiecza na dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego należy spojrzeć bardziej kompleksowo i wyjść poza ocenę, iż był twórcą koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski. Z tej perspektywy - zwłaszcza w świetle ostatnich doświadczeń związanych z reorientacją polityki Rosji i jej powrotu do nurtu imperialistycznego, lekceważącego uznane zasady stosunków międzynarodowych, którymi kierują się demokratyczne państwa – dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90. XX wieku należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach gruntownego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej w latach 1990-1994, lecz przede wszystkim jako określenie jej głównych założeń i kierunków, które w wymiarze strategicznym warunkują miejsce demokratycznej Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, na kontynencie europejskim oraz w skali globalnej. Stąd też nie waham się w tym kontekście użyć określenia „doktryny Skubiszewskiego”, mając na uwadze również spójność i umocowanie historyczne jego poglądów.

Zacząć może należy od tego, że Krzysztof Skubiszewski pojmował politykę zagraniczną, jako podstawowy składnik polskiej racji stanu. Na pytanie, czy zgadza się z twierdzeniem, że zasadniczą funkcją

¹ Por. zwłaszcza: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu* (pod redakcją Romana Kuźniara), Warszawa 2011; *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* (pod redakcją Witolda M. Góralskiego), Warszawa 2011 (książka opublikowana również w językach niemieckim i angielskim).

polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa – odpowiedział, że co do zasady zgadza się z takim stwierdzeniem. Wymaga ono jednak ważnego uzupełnienia: nie chodzi bowiem o jedną z funkcji polityki, lecz

„o rację stanu, którą widzę przede wszystkim w kategoriach bezpieczeństwa. Choć racja stanu w swym praktycznym wymiarze nie ogranicza się do strategicznych aspektów polityki zagranicznej, lecz obejmuje także kluczowe kwestie państwowości oraz fundamenty ustrojowe, gospodarcze i społeczne państwa”².

W takim ujęciu polityka zagraniczna składa się na spójną koncepcję państwowości, obejmującą demokratyczne zasady ustrojowe państwa, jego gospodarczą konstytucję odwołującą się do gospodarki rynkowej oraz niezawisłą polityką zagraniczną, wiążącą państwo ze społecznością międzynarodową państw demokratycznych. Zarazem jednak polityka zagraniczna powinna zapewnić państwu „normalną” pozycję w tej międzynarodowej społeczności, umożliwiającą utrzymywanie niezawisłych stosunków, nikobar-czonych sporami terytorialnymi, konfliktami wokół mniejszości narodowych i jednostronnymi gwarancjami politycznymi (co odróżnić należy naturalnie od wejścia w relacje integracyjne (gospodarcze i polityczne), dyktowane interesem narodowych państwa.

Jakie więc byłyby strategiczne elementy „doktryny Skubiszewskiego”, wytyczające główne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych? Tyczą się one przede wszystkim trzech zasadniczych kwestii:

- mocnego zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na kontynencie europejskim przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej (członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego

² Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla *Tygodnika Powszechnego*, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 475.

procesu decyzyjnego); koniecznym dopełnieniem jest oczywiście członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (i umacnianie zawartych w Traktacie Waszyngtońskim klauzul bezpieczeństwa) oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka;

- zagwarantowania stabilności terytorialnej dla rozwoju Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polskę - stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji) oraz zagwarantowanie ochrony mniejszości narodowych;
- wspierania rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na łańcuch państw powstałych wzdłuż wschodniej granicy Polski po rozpadzie Związku Radzieckiego oraz wspieranie nurtu demokratycznego i opcji proeuropejskiej w pozostałych państwach tego obszaru.

(1) W doktrynie Skubiszewskiego na pierwszy plan wysunęło się strategiczne, trwałe zagwarantowanie miejsca Polski wśród państw demokratycznych, z efektywnie działającą gospodarką rynkową. Krzysztof Skubiszewski doskonale rozumiał, że jedynym projektem gwarantującym tego rodzaju rozwój jest proces integracji (wówczas) zachodnioeuropejskiej, skupiony wokół ówczesnych Wspólnot Europejskich. Rozumiał zwłaszcza, że Wspólnoty Europejskie zasadzają się, co prawda, na wspólnym mianowniku ekonomicznym, niemniej od początku były przede wszystkim projektem politycznym, który w pierw miał połączyć wspólnymi więzami dwóch odwiecznych wrogów: Niemcy i Francję, następnie stanowić przeciwwagę (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) dla Związku Radzieckiego, a w końcu zapewnić Europie właściwe miejsce polityczne i gospodarcze w globalizującym się świecie.

Z tym przekonaniem związane były starania Krzysztofa Skubiszewskiego o zdecydowane zaznaczenie dążenia Polski do uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich, co znalazło wyraz już w pierwszych traktatach bilateralnych z Francją (1991) i z Niemcami (1991) oraz w podkreślaniu pełnego znaczenia układu stowarzyszeniowego, w kontekście którego stwierdzał, iż

„(...) Polska uzyskała historyczną szansę. Bowiem udział w integracji europejskiej gwarantuje bezpieczeństwo, trwałość demokracji i pomyślny rozwój gospodarczy”³.

Najpełniej ten element doktryny Skubiszewskiego został sprecyzowany w przemówieniu wygłoszonym 21 maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede

³ Tamże, s. 475. 3

wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”⁴.

Akcesja do Unii Europejskiej, a następnie aktywna w niej rola Polski, była więc w doktrynie Skubiszewskiego zasadniczym elementem gwarantującym rozwój Polski, jako niepodległego państwa demokratycznego i zarazem wielką szansą o historycznym wymiarze:

„Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów – tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów”⁵.

W latach 90. ten zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego nie budził wątpliwości i po początkowych wahaniach niektórych ugrupowań politycznych wokół tego wyzwania (i przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego) budowany był ponadpartyjny konsens polityczny, który odegrał istotną rolę w konsolidacji przemian ustrojowych w Polsce.

W okresie późniejszym (począwszy od pierwszego okresu rządów PiS) konsens ten uległ rozchwianiu, przyczyniając się niekiedy do spychania Polski na margines procesu integracji europejskiej, choć i w pierwszym okresie nie brakowało „harcowników politycznych”: wystarczy wspomnieć o koncepcjach NATO-bis i EWG-bis, które pojawiły się w 1992 r.

Założenia doktryny Skubiszewskiego były natomiast w tej dziedzinie od początku jednoznaczne i konsekwentne:

⁴ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

⁵ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 509.

- **Po pierwsze** – wskazywały na konieczność konsekwencji w dążeniu do zakotwiczenia Polski w (zachodnio) europejskich strukturach integracyjnych i bezpieczeństwa. Krzysztof Skubiszewski stwierdzał:

„Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy ‘szarej’, ‘buforowej’ lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi na jej obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od Rosji, nie może być zredukowany do przedpoła służącego obcej strategii”⁶.

Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski ... każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa”⁷.

- **Po drugie** – w założeniach doktryny Skubiszewskiego odrzucano nie tylko rozwiązania „pośrednie”, ale również alternatywne, nakierowane na poszukiwanie bezpieczeństwa Polski wyłącznie w konstelacjach regionalnych, czy też powrotu do koncepcji Międzymorza (oczywiście zdominowanego przez Polskę). Stanowisko Krzysztofa Skubiszewskiego było w tej dziedzinie jednoznaczne:

„...strzeżmy się *wishful thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd”⁸.

⁶ Tamże, s. 511.

⁷ Tamże.

⁸ Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla Tygodnika Powszechnego, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ..., s. 476.

W okresie późniejszym „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej wyrażało się przede wszystkim w odejściu od tych zasadniczych założeń doktryny Skubiszewskiego: zakwestionowano w ogóle wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski, biurokratyczne rozgrywki wewnątrz-unijne zaczęły przysłaniać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i Kontynentu Europejskiego zaczęto deprecjonować, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” ze Stanami Zjednoczonymi, poważnie rozważano rewitalizację koncepcji Międzymorza - jako głównej gwarancji bezpieczeństwa Polski. Zbigniew Brzeziński lapidarnie podsumował próby wprowadzenia tego rodzaju koncepcji do praktyki politycznej, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów” nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej. Zimnym prysznicem dla zwolenników takich koncepcji stała się aneksja Krymu dokonana przez Rosję i wojna na Ukrainie. Podstawowe założenie doktryny Skubiszewskiego – bezpieczeństwo polityczne i gospodarcze Polski zakotwiczone jest w przynależności do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim – znalazło tragiczne potwierdzenie (choć czasami musi być przypominane przez mniejszych sojuszników z Łotwy, Estonii, czy Litwy).

Jest jeszcze kolejny, niezmiernie istotny aspekt tego założenia doktryny Skubiszewskiego: nakazu aktywnego działania na rzecz najpierw uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie – podnoszenia spójności procesu integracji europejskiej i zapewnienia w nim mocnej pozycji Polski. Znaczenie tego założenia wywodził Krzysztof Skubiszewski z doświadczeń historycznych, stwierdzając:

„Rozdrobnienie polityczne naszego kontynentu trwa. Stwarza to glebę dla chaosu, konfliktów i marnotrawstwa. Temu rozproszkowaniu przeciwstawia się tendencja do dobrowolnego łączenia się państw i narodów w organiczne związki, aby zapewnić pokój, solidarność i postęp. Tak zawsze widziałem Wspólnotę Europejską i tak widzę skonstruowaną

na jej fundamencie dzisiejszą Unię Europejską. Organizacja ta idzie w kierunku autentycznej unii politycznej i ekonomicznej, łącznie z monetarną. Są tu stosowane najlepsze zasady federalne, w szczególności zasady subsydiarności i decentralizacji”⁹.

Założenie powyższe powinno stanowić ważną wytyczną obecnie, w sytuacji powiększającego się zróżnicowania Unii Europejskiej i budowania centrum decyzyjnego integracji europejskiej wokół strefy euro, nawet kosztem zachowania spójności tego procesu. Przeciąganie kunktatorskiej – odwołującej się do populistycznej argumentacji i obaw związanych z kolejnymi wyborami (samorządowymi, prezydenckimi, parlamentarnymi) - polityki wobec wejścia Polski do strefy euro osłabi pozycję Polski w Unii Europejskiej, grożąc nawet zepchnięciem Polski na peryferia procesu integracji europejskiej. Destabilizacja na wschodniej granicy Polski jasno pokazuje, że miejsce Polski jest w centrum integracji europejskiej, w twardym jądrze Unii, a strefa euro – najwyższy poziom integracji państw europejskich - to nie tylko biznes i ekonomia, lecz przede wszystkim ukoronowanie polityczne procesu jednoczenia się państw europejskich. Stosownie do doktryny Skubiszewskiego – Polska musi znajdować się w centrum takiego procesu, ponieważ jest to związane z jej racją stanu.

(2) Drugim zasadniczym założeniem doktryny Skubiszewskiego było wskazanie, że odbudowa demokratycznej i niepodległej Polski musi odbywać się w stabilnych warunkach terytorialnego *status quo*. Założenie takie miało głębokie uzasadnienie w doświadczeniach historycznych Polski, również tych najnowszych, związanych z przesunięciem granic Państwa Polskiego w następstwie II wojny światowej.

U progu przemian ustrojowych kwestia stabilności granic Polski miała dwa zasadnicze aspekty.

⁹ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ..., s. 510.

Pierwszy koncentrował się wokół granicy polsko-niemieckiej, przy czym przypomnieć należy, że paralelnie do przemian w Polsce zaczął się proces zjednoczenia Niemiec. Dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami stało się jednym z fundamentów polityki prowadzonej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, natomiast przesłanką takiego obliczalnego i trwałego dobrego sąsiedztwa było położenie kresu wszelkim wątpliwościom wysuwany po stronie niemieckiej wobec statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej.

Obecnie coraz modniejsze staje się upatrywanie źródła „konfliktu granicznego” w propagandzie PRL-owskiej, szukającej argumentów na rzecz scalenia jedności narodowej wobec rewanżyzmu niemieckiego. Sporo w tym racji, niemniej istota problemu pozostaje w takiej argumentacji zatarta: przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego według oficjalnego stanowiska RFN „linia na Odrze i Nysie Łużyckiej” miała bowiem stanowić prowizorium - *modus vivendi* - w rozumieniu prawa międzynarodowego. Nie miejsce tu na szczegółowe naświetlanie tego zagadnienia¹⁰, niemniej jego istotę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii „*Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*”¹¹. Podkreśla w niej destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo*, pośrednio odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN:

„Jeżeli ... panowanie państwa na terytorium może być kwestionowane w świetle prawa międzynarodowego, przy czym nie trzeba nawet, iżby wątpliwości prawne wiązały się z akcją o charakterze dyplomatycznym czy

¹⁰ Por. na przykład: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowa podstaw prawnych*, Warszawa 2011.

¹¹ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Instytut Zachodni – Poznań 1975.

wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jakim jest terytorium”¹².

Zjednoczenie Niemiec było momentem, kiedy sprawę tę należało ostatecznie załatwić. Krzysztof Skubiszewski był konfrontowany z zarzutami w Polsce, iż kieruje się „względami polityki wewnętrznej”¹³, a w środowisku ekspertów z dziedziny prawa międzynarodowego wskazywano z kolei, że przecież i tak – z mocy prawa – zjednoczone Niemcy związane będą umowami dotyczącymi granicy, zawartymi uprzednio przez oba państwa niemieckie – NRD i RFN. Postulaty Polski w tej dziedzinie (udział w stosownym zakresie w konferencji „2+4”, zawarcie traktatu potwierdzającego granice) nie spotykały się początkowo również ze zrozumieniem w RFN. Niemniej Krzysztof Skubiszewski pozostawał nieugięty:

„To trzeba było załatwić. Błędem dyplomacji byłoby nie wykorzystać okazji i problem zostawić wyłącznie czterem mocarstwom”¹⁴.

Obecnie ówczesne działania Krzysztofa Skubiszewskiego w sprawie potwierdzenia statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej są zgodnie oceniane jako przykład skutecznej i sprawnej dyplomacji i w pełni zasadne. Przyniosły też w efekcie (stosowne postanowienia „Traktatu 2+4” oraz bilateralnego traktatu o potwierdzeniu granicy) wyłączenie z polsko-niemieckich stosunków bilateralnych niebezpiecznej „substancji konfliktogennej”, otwierając drogę do głębokiego dialogu politycznego, porozumienia i pojednania¹⁵.

¹² Tamże, s. 325.

¹³ „Nie znam kulisów mojej nominacji”. Z profesorem Krzysztofem Skubiszewskim, byłym ministrem spraw zagranicznych, rozmawia Klaus Bachmann, Dziennik Bałtycki z 7 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 464..

¹⁴ Tamże.

Przypomnieć należy w tym kontekście jeszcze jeden aspekt problemu: celem Krzysztofa Skubiszewskiego w toku działań na rzecz zmiany stanowiska niemieckiego było również „zdjęcie” w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej gwarancji mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej, które nawiązywały do tzw. zastrzeżenia traktatu pokojowego. Niektórzy politycy i eksperci nie bardzo rozumieli, o co chodziło Krzysztofowi Skubiszewskiemu, gdy podczas spotkania konferencji „2+4”, 17 lipca 1990 r. w Paryżu, składał oświadczenie, iż stanowisko czterech mocarstw związane z prowadzonymi negacjami „nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa” (nawet upatrywano w tym osłabienia stanowiska Polski). Podejście Krzysztofa Skubiszewskiego w tej sprawie było natomiast od początku jasne: chodziło o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której granica polsko-niemiecka będzie granicą normalną w świetle prawa międzynarodowego, ani nieobciążoną zastrzeżeniami, ani faworyzowaną gwarancjami. Uzasadniając takie stanowisko, Krzysztof Skubiszewski stwierdził:

„Jednocześnie zaangażowanie się mocarstw w ostateczność istniejących granic niemieckich nie równa się gwarancji w sensie prawa międzynarodowego. W szczególności granica polsko-niemiecka nie jest przedmiotem takiej gwarancji. Rząd polski od początku był zdania, że potrzebne są zapewnienia mocarstw w sprawie trwałości granicy i usunięcia wszelkich wysuwanych wbrew nam wątpliwości. Potrzebny jest udział mocarstw. Jednak czym innym jest gwarancja. Po doświadczeniach Jałty wolimy nie mieć niczyjej gwarancji. Często ma ona efekt odwrotny od pewności i spokoju, jakie skądinąd słowo «gwarancja» implikuje. Niech granica polsko-niemiecka w swym obecnym przebiegu będzie granicą normalną, taką jak inne, bez stwarzania szczególnych sytuacji i szczególnej pozycji mocarstw wobec tej regulacji terytorialnej. Może to bowiem nieść za sobą niepożądany rozwój. Gwarantowi niekiedy jest się coś winnym i czasami wykorzystuje on swój szczególny status. Polskie doświadczenia

¹⁵ Waga tego dokonania warta jest stałego podkreślania. Stosunki polsko-niemieckie są bowiem – ze względu na swoją historię – szczególnie wrażliwe. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku pokazało, że łatwo padają łupem populistycznych polityków po obu stronach. Wyłączenie z tego pola „sprawy granicy”, kwestii substancjonalnej dla Państwa Polskiego, jest sprawą zasadniczą dla Polski i dla stosunków polsko-niemieckich.

pod tym względem nie były dobre. W Paryżu osiągnęliśmy właściwą równowagę pomiędzy koniecznymi zapewnieniami a naszą niezależnością”¹⁶.

Jakże prorocze były te słowa. W 2015 r. były minister spraw zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, następująco oceniał gwarancje integralności terytorialnej udzielone Ukrainie¹⁷:

„Kto pamięta dziś o porozumieniach z Moskwy i Budapesztu ze stycznia i grudnia 1994 r.? Dotyczyły one rezygnacji przez Ukrainę z broni jądrowej, która została na jej terytorium w spadku po ZSRR. Ukraińcy byli świadomi, co może czekać ich kraj. W Budapeszcie ostro negocjowali. W zamian za rezygnację z broni jądrowej uzyskali przyrzeczenie, że mocarstwa nuklearne, w tym USA i Rosja, zagwarantowały [Ukrainie] integralność terytorialną i suwerenność. W porozumieniach szczegółowo zapewniono, że mocarstwa nie będą tolerować przymusu ekonomicznego, by Ukraina podporządkowała się realizacji interesów innego kraju. Dopóki Ukraina pozostawała w stanie zależności, wszystko było w porządku. Przyszedł rok 2014 i okazało się, że nikt niczego nie gwarantował. Mocarstwa nuklearne złożyły jedynie niewiążące „zapewnienia”, a nie gwarancje. Jest to pouczające doświadczenie dla innych państw nieatomowych, którym mocarstwa proponują podobne ‘zapewnienia’. (...) Zmierzam do tego, że mocarstwa nie przywiązują zbytnej wagi do wielostronnych porozumień i instytucji. Uważają, że takie umowy i organizacje mają znaczenie wtedy, gdy sprzyjają ich interesom. A gdy nie sprzyjają, takie ‘zapewnienia’ są ignorowane i traktowane jako niewiążące deklaracje.”.

Drugi aspekt „sprawy granic” wiązał się z przesunięciem wschodnich granic Polski na Zachód podczas i w konsekwencji II wojny światowej. Potencjalnie bowiem okres przemian w regionie Europy Środkowej i Wschodniej mógł dać asumpt do różnego rodzaju poczyną (a i w tym przypadku „zagończyków politycznych” nie brakowało).

¹⁶ Przemówienie w Sejmie 26 lipca 1990 r.

¹⁷ Wywiad dla Gazety Wyborczej z 14-15 lutego 2015 r., s. 18.

Z doktryny Skubiszewskiego, przyjmującej jako fundamentalne założenie respektowanie terytorialnego *status quo*, i w tym przypadku wynikało respektowanie uprzednich zobowiązań międzynarodowo-prawnych. Znalazło to wyraz w sieci traktatów bilateralnych, w których – w relacjach z państwami sąsiedzkimi – potwierdzono istniejące granice (może warto również przypomnieć, że zdjęcie „zastrzeżeń poczdamskich” podczas konferencji „2+4” dotyczyło także granicy polsko-rosyjskiej, przebiegającej na terytorium byłych Prus Wschodnich - granica z obwodem kaliningradzkim).

Tak więc Polska wchodziła w okres głębokich zmian ustrojowych oraz zmian mapy politycznej w swoim najbliższym sąsiedztwie w warunkach stabilności i pewności terytorialnej.

Dodać jeszcze można, że również w sprawie innego obszaru konfliktogenego, który może dawać asumpt dla poważnych konfliktów międzypaństwowych: ochrony mniejszości narodowych, osiągnięto – stosownie do założeń doktryny Skubiszewskiego – porozumienia z państwami regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w nawiązaniu do standardu międzynarodowego, zwłaszcza standardu Rady Europy i ówczesnego standardu OBWE (Deklaracji kopenhaskiej z 1990 r.).

W jednej istotnej sprawie doświadczenia Polski w tym zakresie zostały w debatach nad umocnieniem standardu międzynarodowego ochrony mniejszości zignorowane. Otóż w toku negocjacji – zwłaszcza nad uregulowaniem statusu mniejszości niemieckiej w Polsce – zwracano istotną uwagę na zdefiniowanie mniejszości narodowej jako obywateli państwa, w którym jej członkowie mieszkają, różniących się od większości obywateli narodowością, oraz na umocnienie klauzuli lojalności obywatelskiej. Wiązało się to z konstrukcjami prawnymi RFN, które wiązały pojęcie „Niemca” z posiadaniem przed daną osobą obywatelstwa niemieckiego i zamieszkiwaniem w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z

1937 r. W tym więc przypadku łącznik narodowości zastępowany był łącznikiem formalnym, co – zwłaszcza w wyniku nawiązywania do stanu granic z 1937 r. – przyczyniało się do rozgrzewania konfliktu wokół sprawy istnienia i ochrony mniejszości niemieckiej w okresie powojennym (po finalizacji poczdamskich przesiedleń ludności niemieckiej).

Związane z tym doświadczenia były jednoznaczne: standard międzynarodowy powinien jednoznacznie wskazywać, że instytucja obywatelstwa (mimo że objęta jest kompetencją własną państwa) nie jest instrumentem, który można wykorzystywać dla realizacji ochrony „własnych” mniejszości narodowych (w innych państwach). Konsekwencją takiego podejścia są bowiem siłą rzeczy kontrowersje statusowe (a więc poważne), które łatwo mogą eskalować.

Rozwój standardu międzynarodowego odnosił się jednak do tej problematyki jedynie marginalnie, mimo że w „praktyce” problem narastał: Rosja oraz szereg innych państw, w toku zmian mapy politycznej w swoim sąsiedztwie, zaczęły tego rodzaju instrument powszechnie stosować (nie tylko utrzymując – w przypadku przesunięć terytorialnych – obywatelstwo już istniejące, lecz również ułatwiając nadawanie obywatelstwa). W skrajnych przypadkach, a taki wystąpił w toku aneksji Krymu przez Rosję i występuje w konflikcie na Ukrainie, mechanizm powyższy wykorzystywany jest – w „sprzyjających” okolicznościach – do legitymizacji irredenty i aneksji.

(3) Trzeci zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego odnosił się do relacji Polski ze „Wschodem” – paralelnie z przemianami ustrojowymi w Polsce następowało nie tylko zjednoczenie Niemiec, lecz również skomplikowany proces rozpadu Związku Radzieckiego i rewitalizacji niepodległych państw, w tym łańcucha takich państw wzdłuż wschodniej granicy Polski (Rosji, Litwy, Białorusi i Ukrainy). Z doktryny Skubiszewskiego wynikały w tej dziedzinie dwa fundamentalne założenia, z jednej strony mocno osadzone w

doświadczeniach historycznych, z drugiej zaś strony uwzględniające pożądaną, nadchodzący układ polityczny.

Pierwsze z tych założeń odnosiło się do przyszłej roli Rosji: stwierdzał Krzysztof Skubiszewski:

„(...) mamy do czynienia z Rosją, mocarstwem stanowiącym w dziejach rdzeń państwowości imperialnej. Tej nauki historii nie zapomnimy, przy całym dążeniu do jak najlepszych i rozbudowanych stosunków. Nie tylko Polska, lecz cały kontynent ma interes w tym, iżby Rosja w swej polityce zagranicznej dokonała opcji europejskiej. Podobnie jak Niemcy, Rosja nie może mieć swej własnej, nieeuropejskiej drogi. A mówienie o osi Bonn-Moskwa z natury rzeczy budzi w Europie złe skojarzenia”¹⁸.

Tak więc pierwsze z tych założeń nakazuje mieć na uwadze tendencje mocarstwowe w dziejach Rosji, ale zarazem wspierać opcję europejską w jej przyszłym rozwoju. Jednocześnie Krzysztof Skubiszewski ostrzega przed chaosem w Rosji lub jej najbliższym otoczeniu, bowiem:

„Chaos w Rosji odgrywa szczególną rolę: dla polityków dążących do autorytarnej władzy - jak to niejednokrotnie bywało w dziejach Rosji, chaos stawał się czynnikiem usprawiedliwiającym wprowadzenie >rządów silnej ręki<”¹⁹.

Drugie z tych założeń odnosi się do znaczenia łańcucha państw, jakie pojawiły się na wschodniej granicy Polski. Krzysztof Skubiszewski stwierdza:

„Z drugiej strony powstają nowe państwa, zwłaszcza w strefie zachodniej byłego ZSRR: Ukraina, Białoruś, państwa bałtyckie. Stwarza to zupełnie nową sytuację geopolityczną, nader dogodną dla Polski na tle

¹⁸ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 518/519.

¹⁹ Tamże, s. 517.

ostatnich stuleci. W naszym żywotnym interesie leży wspieranie niepodległości tych państw. Bowiem ich niezawisłość i bezpieczeństwo w pewnej mierze będą określać naszą niezawisłość i nasze bezpieczeństwo. A niepodległość i suwerenność Polski to dla nas wartości nadrzędne”²⁰.

Tym obydwu założeniom towarzyszy w doktrynie Skubiszewskiego obawa, która wówczas odnosiła się do możliwości niekontrolowanego rozpadu Związku Radzieckiego, zachowuje jednak głębokie znaczenie współczesne:

„Wielkim problemem jest Rosja. (...) Jest w naszym interesie, iżby na obszarze byłego ZSRR, a w szczególności w Rosji, istniał mocny kierunek podporządkowania i stabilizowania sytuacji wewnętrznej z zachowaniem zasad demokracji. Rosja bowiem ani żadne inne państwo wschodnioeuropejskie nie powinny stać się generatorem anarchii i destabilizacji, obejmującej również otoczenie międzynarodowe. Nie może być nawrotu do praktyk imperialnych”²¹.

Z powyższych założeń doktryny Skubiszewskiego wynikają istotne wskazanie strategiczne. Przede wszystkim dotyczą one konieczności udzielenia zdecydowanego wsparcia Ukrainie w działaniach na rzecz utrzymania jej niezawisłości i integralności terytorialnej. Zarazem jednak, obok jednoznacznego potępienia powrotu Rosji do prowadzenia polityki imperialnej²² naruszającej zasady współżycia międzynarodowego, w tym aneksji Krymu²³, konieczny jest specyficzny powrót do tzw. polityki dwutorowości i paralelnego udzielania wsparcia przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego w Rosji i opcji proeuropejskiej.

²⁰ Tamże, s. 518/519.

²¹ Tamże

²² Por. *Nie wolno pobłażać agresorom*. List otwarty Siergieja Kowaliowa, Gazeta Wyborcza z 6 lutego 2015 r.

²³ Por. Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 109 i nast.

Jeśli chodzi natomiast o reakcję „Zachodu” na powrót Rosji do polityki imperialnej, to istotne są dwa wskazania związane z doktryną Skubiszewskiego. Pierwsze pochodzi z okresu, kiedy Polska rozpoczynała starania o zbliżenie do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Wspólnot Europejskich, które nie we wszystkich kręgach politycznych na Zachodzie budziły entuzjazm. Obecnie warto je przypomnieć w kontekście starań Ukrainy nakierowanych na zbliżenie z Unią Europejską oraz zacieśnienie relacji z Sojuszem.

Przed ponad dwudziestu laty Krzysztof Skubiszewski diagnozował:

„Argument, że rozszerzenie Sojuszu Atlantyckiego wzmocni siły imperialne i nacjonalistyczne w Rosji, nigdy nie był przekonujący (choć niektórym politykom, zarówno wschodnim, jak i zachodnim, niekiedy wygodnie jest tego argumentu używać). Myślenie imperialne i nacjonalistyczne ma w Rosji mocne korzenie. Rzec jest dawniejsza niż NATO, a wyznawcy idei imperialnej i nacjonaści myślą i robią swoje bez względu na to, gdzie kończy się obszar Sojuszu”²⁴.

Stosownie do doktryny Skubiszewskiego, istota sprawy polega więc na tym, aby „robić swoje”, tj. niezależnie od imperialnej polityki Rosji wspierać zdecydowanie europejskie ambicje Ukrainy.

Połączone jest z tym drugie wskazanie, które, niestety, również nie straciło na aktualności:

„Niektórzy zachodni politycy z przyzwoleniem zaczynają odnosić się do postulatów politycznych Rosji na obszarze byłego ‘imperium wewnętrznego’. (...) Jednak myślenie strategiczne w polityce wymaga rozpatrywania rozwoju w kategoriach sytuacji prawdopodobnych, w tym uwzględniania wariantu najgorszego. Monachijski lub jałtański model polityki Zachodu ma dziś powszechnie negatywną ocenę. Ostatecznie,

²⁴ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w *Gazecie Wyborczej* z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 517.

choć z opóźnieniem i wielkimi stratami, Zachód przeciwstawił się totalizmowi. Nie można jednak wykluczyć, iż nowe pokolenie polityków dochodzących teraz do władzy na Zachodzie może uznać te antytotalitarne zmagania za zamkniętą kartę historii – która po prostu ulegnie zapomnieniu. (...) Ten stan rzeczy wymaga od Polski wielokierunkowych działań na płaszczyźnie międzynarodowej”²⁵.

Zagwarantowanie racji stanu państwa wymaga jasności celów. Również w tym przypadku sprawdza się zasada Seneki, stosownie do której żaden wiatr nie jest pomyślny dla tego, kto nie wie, do jakiego portu zmierza. Z doktryny Skubiszewskiego wynikają jasne wskazania strategiczne, określające, w którym porcie Polska powinna szukać zakotwiczenia. Mając na uwadze te wskazania, znaczenie łatwiej można manewrować wśród niełatwych wiatrów współczesnej polityki.

²⁵ Tamże, s. 518.

Ze wstępu

Mimo upływu czasu przebieg i skutki drugiej wojny światowej pozostają w stosunkach polsko-niemieckich przedmiotem zróżnicowanych opinii prawnych i politycznych. Zainteresowanie tymi kwestiami jest zrozumiałe, a doświadczenia historyczne pokoleń nie są dziedziczne. Społeczeństwa winny mieć świadomość przeszłości, z której wyrastają i która nie pozostaje bez wpływu na ich przyszłe losy.

Autorzy niniejszej książki przez ostatnie czterdzieści lat zajmowali się problemami politycznymi i prawnymi, związanymi ze skutkami drugiej wojny światowej oraz ich oddziaływaniem na stosunki polsko-niemieckie. Postanowili opublikować wybór napisanych w tym czasie artykułów i studiów naukowych, kierując się między innymi oceną, że w okresie tym relacje polsko-niemieckie nabrały szczególnej dynamiki, co nie pozostawało bez znaczenia dla polityki i współpracy europejskiej.

Rozpad bloku sowieckiego i zjednoczenie Niemiec sprzyjały Europie i Polsce. Historyczny przełom w Europie i w stosunkach polsko-niemieckich nie stanowi jednak gwarancji stałego „miodowego miesiąca”. Trzeba zatem myśleć o tych stosunkach w perspektywie budowania przyszłości. Jednym z podstawowych zadań politycznych Polski jest stałe analizowanie, czy i w jakim stopniu polityka Niemiec wobec Polski (a szerzej wobec Europy Środkowej) nie staje się funkcją ich polityki wobec Rosji.