

JAN BARCZ  
Warszawa

## W XXV-LECIE TRAKTATU POLSKO-NIEMIECKIEGO KILKA REFLEKSJI

1. W dyplomatycznym języku niemieckim występuje pojęcie *Vertragswerk*, które nie ma ścisłego odpowiednika w języku polskim, a tłumaczone może być jako kompleksowe uregulowanie istotnego problemu w jednym obszernym lub sieci traktatów międzynarodowych. Bez wątplenia polsko-niemiecki Traktat z 17 czerwca 1991 r. „o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” odpowiada takiemu ujęciu, choć z pewnością – ze względu na swoje znaczenie dla stosunków niepodległej Polski ze zjednoczonymi Niemcami oraz ze względu na symboliczną wagę dla kierunków zmian w polityce zagranicznej Polski po 1989 r. – ma wymiar znaczenie szerszy<sup>1</sup>. Zapewne też, ze względu na takie właśnie symboliczne znaczenie, Traktat ten wzbudza kontrowersje polityczne w przypadku, gdy pod znakiem zapytania stawiane są główne kierunki polskiej polityki zagranicznej, określone w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości.

Sam Traktat nie jest aktem międzynarodowym zbyt obszernym: liczy 38 artykułów, dołączona została do niego wymiana listów odnosząca się do pięciu problemów merytorycznych. Prawnik, który obecnie – z perspektywy 25 lat – podda analizie poszczególne postanowienia Traktatu, z łatwością stwierdzi, że większość z nich została zrealizowana, a właściwie „skonsumowana” przez dalszy rozwój: istotne u progu budowania polityki zagranicznej niepodległej Polski klauzule bezpieczeństwa (zawarte w artykułach 6 i 7 Traktatu) stały się bezprzedmiotowe w związku z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, podobnie większość postanowień (artykuły 11 do 36), odnoszących się do poszczególnych dziedzin współpracy, straciło znaczenie praktyczne po zawarciu układu stowarzyszeniowego, a następnie po akcesie Polski do Unii Europejskiej. 25 lat od wejścia Traktatu w życie bezpośrednio znaczenie operatywne mają jeszcze artykuły dotyczące regularnego przeprowadzania konsultacji politycznych (art. 3), współpracy parlamentarnej (art. 4), zobowiązanie do kontynuowania prac nad zwrotem dóbr kultury (art. 28), ustanowienie wspólnej nagrody (art. 35) „za szczególne zasługi dla stosunków polsko-niemieckich”. Nawet budzące kontrowersje postanowienia Traktatu odnoszące się do ochro-

---

<sup>1</sup> Por. artykuły zawarte w pracy zbiorowej – *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W. M. Góralski), Warszawa 2011 (zwłaszcza artykuły J. Sułka).

ny Niemców i Polaków (odpowiednio w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec) zostały doprecyzowane poprzez rozwój międzynarodowego standardu dotyczącego ochrony mniejszości. Nikły jeszcze taki standard na przełomie lat 80. i 90., kiedy negocjowano Traktat (wówczas można było odwołać się głównie do dokumentów politycznych: rekomendacji Rady Europy i dokumentu kopenhaskiego KBWE), został radykalnie wzmocniony kilkoma konwencjami międzynarodowymi oraz członkostwem Polski w Unii Europejskiej (często zapomina się, że państwa członkowskie zobowiązane są do podejmowania działań na rzecz zapewnienia tożsamości narodowej zamieszkałym na ich terytorium osobom przyznającym się do narodowości innego z państw członkowskich). Współczesny standard międzynarodowy różnicuje wśród różnych grup mniejszości (mniejszości narodowe, etniczne, językowe...), zobowiązując do udzielania adekwatnego wsparcia na rzecz zachowania ich tożsamości przez państwo, w którym dana mniejszość zamieszkuje. Traktat odwołuje się natomiast (czego nie dostrzegają z reguły jego krytycy) do klauzuli dynamicznej (art. 20 ust. 2), zobowiązując do stosowania jego postanowień „zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości”. Stwarza do dobry punkt odniesienia dla domagania się zapewnienia stosownego wsparcia i ochrony dla polskiej mniejszości w Republice Federalnej Niemiec.

W czym więc obecnie wyraża się owo kierunkowe, symboliczne znaczenie Traktatu? Na jakie wskazuje on strategiczne uwarunkowania, które wytyczałyby główne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych? Tyczą się one przede wszystkim trzech, mocno ze sobą powiązanych kwestii<sup>2</sup>:

- scalenia sieci decyzji podjętych w końcu 1989 r., a następnie w latach 1990 i 1991 w spójną koncepcję podstaw polityczno-prawnych dla dobrego sąsiedztwa niepodległej Polski ze zjednoczonymi Niemcami;
- 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);
- zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która w Europie przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej (członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego 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 i zasady państwa prawa (przede wszystkim członkostwo w Radzie Europy).

2. Zacząć należy od drugiej kwestii, sprawa bowiem uzyskania jasności w świetle prawa międzynarodowego w odniesieniu do granicy Polski ze zjednoczonymi Niemcami miała zasadnicze znaczenie i była punktem odniesienia dla wszystkich pozo-

<sup>2</sup> Rozważania dotyczące tych obszarów odwołują się do mojego artykułu *Doktryna Skubiszewskiego*, zamieszczonego w: Krzysztof Skubiszewski. *Minister Spraw Zagranicznych RP 1989-1993*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

stałych działań. „Duży” Traktat był rodzajem klamry, która spinała wiele istotnych ustaleń: sama jego idea rodziła się w kontekście Konferencji „2 + 4”, która zajmowała się „zewnętrznymi aspektami” zjednoczenia Niemiec, w tym potwierdzeniem granicy polsko-niemieckiej oraz dyskusji nad bilateralnym traktatem potwierdzającym tę granicę.

Zasadnicze założenie było jasne i jednoznaczne: odbudowa demokratycznej i niepodległej Polski musi odbywać się w stabilnych warunkach terytorialnego *status quo*. Założenie takie miało głębokie uzasadnienie w doświadczeniach historycznych Polski, zwłaszcza 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 – zachodni i wschodni.

Pierwszy – zachodni – 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 wysuwanych 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 powojennych lat według oficjalnego stanowiska RFN „granica na Odrze i Nysie Łużyckiej” miała bowiem stanowić prowizorium – *modus vivendi* – w rozumieniu prawa międzynarodowego.

Nie miejsce tu na szczegółowe naświetlenie tego zagadnienia<sup>3</sup>, niemniej jego istotę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii – *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*<sup>4</sup>, podkreślając destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo* i pośrednio odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN: „Jeżeli jednak 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 wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jakim jest terytorium”<sup>5</sup>. Zjednoczenie Niemiec było tym momentem, kiedy sprawę tę należało ostatecznie załatwić. Krzysztof Skubiszewski – już jako minister spraw zagranicznych – był w Polsce konfrontowany z zarzutami, iż kieruje się „względami polityki wewnętrznej”<sup>6</sup>, a w środowisku ekspertów z dziedziny prawa międzyna-

<sup>3</sup> Por. na przykład: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowa podstaw prawnych*, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Instytut Zachodni, Poznań 1975.

<sup>5</sup> Tamże, s. 325.

<sup>6</sup> „Nie znam kulisów mojej nominacji”. Z profesorem Krzysztofem Skubiszewskim, byłym ministrem spraw zagranicznych, rozmawia Klaus Bachmann, *Dziennik Bałtycki* z 7 stycznia 1994 r. Tekst zamiesz-

wego 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 minister Skubiszewski pozostawał nieugięty: „To trzeba było załatwić. Błędem dyplomacji byłoby nie wykorzystać okazji i problem zostawić wyłącznie czterem mocarstwom”<sup>7</sup>.

Obecnie ówczesne działania ministra Skubiszewskiego w sprawie potwierdzenia statusu międzynarodowoprawnego granicy polsko-niemieckiej (podejmowane w pełnej harmonii z ówczesnym premierem Tadeuszem Mazowieckim) są zgodnie oceniane jako przykład skutecznej i sprawnej dyplomacji i w pełni zasadne. Przyniosły one 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 pojednania. Warto to przypominać. Stosunki polsko-niemieckie są bowiem – ze względu na swoją historię – szczególnie wrażliwe. Pierwsze dziesięciolecie XXI w. 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.

Należy przypomnieć w tym kontekście jeszcze jeden aspekt problemu: celem ministra Skubiszewskiego w toku działań na rzecz zmiany stanowiska niemieckiego w sprawie granicy z Polską 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 K. Skubiszewskiemu, gdy podczas spotkania „Konferencji 2 + 4” 17 lipca 1990 r. w Paryżu składał oświadczenie, iż stanowisko czterech mocarstw związane z prowadzonymi negocjacjami „nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa” (nawet upatrywano w tym osłabienia stanowiska Polski). Podejście ministra w tej sprawie było natomiast od początku jasne – chodziło o doprowadzenie do sytuacji, w której granica polsko-niemiecka będzie granicą normalną w świetle prawa międzynarodowego, nie obciążoną ani jakimiś zastrzeżeniami, ani faworyzowaną gwarancjami. Uzasadniając takie stanowisko w Sejmie, 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 doświadcze-

czony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu* (pod redakcją Romana Kuźniara), Warszawa 2011, s. 464.

<sup>7</sup> Tamże.

niach 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 pod tym względem nie były dobre. W Paryżu osiągnęliśmy właściwą równowagę pomiędzy koniecznymi zapewnieniami a naszą niezależnością"<sup>8</sup>.

Jakże prorocze były te słowa. W 2015 r., były minister spraw zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, następująco oceniał gwarancje integralności terytorialnej udzielone Ukrainie:

„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 jej 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"<sup>9</sup>.

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 poczynań (a i w tym przypadku „zagończyków politycznych” nie brakowało). Ze wspomnianego powyżej punktu wyjścia – przyjmującego jako fundamentalne założenie respektowanie terytorialnego *status quo* – i w tym przypadku wynikało respektowanie uprzednich zobowiązań międzynarodowych. 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 również 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.

3. Jak wspomniano na wstępie, „duży” Traktat polsko-niemiecki należy pojmować jako *Vertragswerk* nie tylko ze względu na zakres uzgodnionych w nim regulacji, lecz przede wszystkim jego powiązania z innymi, zasadniczymi ustaleniami, które określa-

<sup>8</sup> Przemówienie w Sejmie 26 lipca 1990 r.

<sup>9</sup> Wywiad dla „Gazety Wyborczej” z 14-15.02.2015, s. 18.

ły stosunki Polski ze zjednoczonymi Niemcami w nadchodzących dziesięcioleciach. Przypomnieć przede wszystkim należy, że dokumentem kierunkowym, otwierającym drogę dla „dużego” Traktatu było Wspólne oświadczenie Mazowiecki-Kohl, podpisane 14 listopada 1989 r., podczas wizyty kanclerza Kohla w Polsce, przerwanej na jeden dzień ze względu na upadek muru berlińskiego. Przyjęcie tego kierunkowego dokumentu zbiegło się więc z rozpoczęciem procesu zjednoczenia Niemiec. Powstała zasadniczo nowa sytuacja polityczna, która o tyle nie sprawiała problemu rządowi Mazowieckiego, że niedawna opozycja demokratyczna w Polsce jednoznacznie opowiadała się na rzecz prawa narodu niemieckiego do samostanowienia, w tym zjednoczenia Niemiec (wiązała się z tym sprawa potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej, o czym wyżej).

Warto jednak przypomnieć, że w ramach tego „wstępnego” porozumienia strona niemiecka poparła jednoznacznie program reform nowego rządu polskiego, zwłaszcza udzielono zdecydowanego wsparcia na rzecz redukcji zadłużenia Polski, bez czego tzw. plan Balcerowicza nie miał szans na powodzenie. Sfinalizowano również wiele porozumień o wielkiej wadze politycznej i praktycznej: umowę o wymianie młodzieży, umowę o współpracy naukowo-technicznej, umowę o współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia, umowę o ochronie inwestycji, umowę o ochronie środowiska, umowę o współpracy w dziedzinie rolnictwa, umowę o pracownikach delegowanych, umowę o szkoleniu zawodowym, podjęto uzgodnienia dotyczące tworzenia nowych konsulatów generalnych oraz attachatów wojskowych w ambasadach, odblokowano obrót prawnym<sup>10</sup>.

Również podpisaniu „dużego” Traktatu towarzyszyło sfinalizowanie szczegółowych porozumień w ważnych dziedzinach: ustanowienia *Jugendwerku* oraz zinstytucjonalizowania współpracy w dziedzinie ochrony środowiska i współpracy transgranicznej. W tym czasie pracowano również nad ważnymi porozumieniami, mającymi zażegnać otwarte jeszcze problemy z przeszłości (zwłaszcza pierwszy etap porozumienia w sprawie pomocy dla robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy Niemieckiej), istotnymi dla budowania wspólnej świadomości historycznej (porozumienie w sprawie ośrodka spotkań w Krzyżowej i ustanowienia Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej) oraz dla rozwoju w praktyce wzajemnych stosunków między Polakami i Niemcami (otwarcie nowych przejść granicznych, wprowadzenie ruchu bezwizowego, uzgodnienie nowej umowy z zakresu zabezpieczenia społecznego, wyjaśnienie kwestii sukcesji traktatów międzynarodowych, uprzednio obowiązujących w stosunkach Polski z RFN, zwłaszcza zaś z byłym NRD). Mimo że wiele tych rozwiązań zostało szybko „wchłoniętych” w toku intensyfikacji stosunków Polski z Unią Europejską, zwłaszcza jeśli chodzi o relacje gospodarcze, współpracę transgraniczną, ruch osobowy, w tym turystyczny oraz zabezpieczenie socjalne, to niektóre z nich zajęły trwałe miejsce w stosunkach między Polską i Niemcami i traktowane są obecnie jako „niezauważalne” elementy normalności tych relacji. Jest to wielki sukces „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego.

<sup>10</sup> Por. *Polska – Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu. Zbiór dokumentów związanych z wizytą Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 8-14 listopada 1989*. Dokumenty. „Przegląd Zachodni”, Poznań 1990.

4. Traktat polsko-niemiecki był też – obok nieco wcześniej wynegocjowanego traktatu z Francją – pierwszym dokumentem o charakterze prawnym (ustalonym z ważnym państwem Wspólnoty Europejskiej), w którym wyraz znalazła europejska opcja w budowanej wówczas, nowej polityce zagranicznej Polski. W preambule Traktatu podkreślono znaczenie „jakie dla przyszłych stosunków obu Państw ma członkostwo Republiki Federalnej Niemiec we Wspólnocie Europejskiej oraz polityczne i gospodarcze przyłączenie Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty” (motyw siódmy). Odniesiono się również do znaczenia dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego, nawiązując do sformułowanej przez ministra Skubiszewskiego koncepcji polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” (przedłożonej *notabene* w Poznaniu, w przemówieniu wygłoszonym 22 lutego 1990 r. podczas VI Forum Polsko-Niemieckiego). Wskazano przy tym na znaczenie takiej „wspólnoty interesów” dla rozwoju procesu integracji europejskiej: Polska i Niemcy podkreślały w Traktacie świadomość „wspólnoty ich interesów oraz wspólnej odpowiedzialności za zbudowanie Europy nowej, wolnej i zjednoczonej przez prawa człowieka, demokrację i ideę państwa prawa” (motyw czwarty preambuły).

„Duży” Traktat polsko-niemiecki precyzował strategię (w zasadzie w większości swoich postanowień) nakierowaną na trwałe zagwarantowanie miejsca Polski wśród państw demokratycznych, z efektywnie działającą gospodarką rynkową. Minister 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 do początku były przede wszystkim projektem politycznym, który wpierw 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. W czasie finalizacji negocjacji nad układem stowarzyszeniowym (Układem Europejskim) minister Skubiszewski stwierdzał, iż „Polska uzyskała historyczną szansę. Bowiem udział w integracji europejskiej gwarantuje bezpieczeństwo, trwałość demokracji i pomyślny rozwój gospodarczy”<sup>11</sup>. Szerzej odniósł się do tego zasadniczego elementu strategii w polityce zagranicznej 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

<sup>11</sup> Krzysztof Skubiszewski – *dyplomata i mąż stanu ...*, s. 475.

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 wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej<sup>12</sup>.

Akcesja do Wspólnot Europejskich (później Unii Europejskiej), a następnie aktywna w niej rola Polski, była więc pojmowana jako zasadniczy element gwarantujący rozwój Polski jako niepodległego państwa demokratycznego i zarazem jako wielka szansa 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<sup>13</sup>”.

W latach 90. ten zasadniczy cel nie budził wątpliwości i po pewnych, początkowych wahaniach niektórych ugrupowań politycznych, wokół tego wyzwania (i przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego) zbudowany został ponadpartyjny konsensus polityczny, który odegrał istotną rolę w konsolidacji przemian ustrojowych w Polsce. W późniejszym okresie (począwszy od pierwszego okresu rządów PiS) konsensus ten uległ rozchwianiu, przyczyniając się niekiedy do spychania Polaki na margines procesu integracji europejskiej, choć i na początku nie brakowało „harcowników politycznych”: wystarczy wspomnieć o koncepcjach *NATO-bis* i *EWG-bis*, które pojawiły się w 1992 r.

Z tego zasadniczego celu wynikały od początku jednoznaczne konsekwencje: po pierwsze – wiązało się z nim dążenie do mocnego zakotwiczenia Polski w (zachodnio)europejskich strukturach integracyjnych i bezpieczeństwa. Minister Skubiszewskie 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 przedpola służącego obcej strategii<sup>14</sup>. Uzyskanie członkostwa w *NATO* traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski (...) każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa<sup>15</sup>”.

<sup>12</sup> K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

<sup>13</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w „Gazecie Wyborczej” z 8-9.01.1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 509.

<sup>14</sup> Tamże, s. 511.

<sup>15</sup> Tamże.



Po drugie – realizacja tego zasadniczego celu wskazywała na błędny charakter nie tylko rozwiązań „pośrednich”, ale również alternatywnych, nakierowanych na poszukiwanie bezpieczeństwa Polski wyłącznie w konstelacjach regionalnych, czy też powrotu do koncepcji Międzymorza (oczywiście „zdominowanego” przez Polskę). W tym kontekście Minister Skubiszewski odnotowywał jednoznacznie: „strzeżmy się *wishfull thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd”<sup>16</sup>.

W późniejszym okresie „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej wyrażało się przede wszystkim w odejściu od tych zasadniczych założeń: zakwestionowano w ogóle wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski, a biurokratyczne rozgrywki wewnętrzne i polskie spory wewnątrzpolityczne zaczęły przysłaniać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zaczęto deprecjonować przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i kontynentu europejskiego, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” ze Stanami Zjednoczonymi, poważnie rozważa się 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<sup>17</sup>, natomiast zimnym prysznicem dla zwolenników takich koncepcji powinna stać się aneksja Krymu przez Rosję i wojna na Ukrainie.

Jest jeszcze kolejny, niezmiernie istotny aspekt wynikający z tego pierwotnego założenia – nakaz aktywnego działania na rzecz wpiętych uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie na rzecz podnoszenia spójności procesu integracji europejskiej i zapewnienia w nim mocnej pozycji Polski. Znaczenie tego założenia wywodził minister Skubiszewski z doświadczeń historycznych, stwierdzając:

„Rozdrobienie 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”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla „Tygodnika Powszechnego”, „Tygodnik Powszechny” z 17.04.1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ..., s. 476.

<sup>17</sup> Z. Brzeziński w wywiadzie dla „Polityki” (z dnia 7.06.2008 r., s. 55).

<sup>18</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w „Gazecie Wyborczej” z 8-9.01.1994 r. Tekst zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ..., s. 510.

Założenie powyższe powinno stanowić ważną wytyczną zwłaszcza obecnie, w sytuacji powiększającego się różnicowania w Unii Europejskiej i budowania centrum decyzyjnego („trzonu”) integracji europejskiej wokół strefy euro, nawet kosztem zachowania spójności tego procesu. Przeciąganie kunktatorskiej, odwołującej się do populistycznej argumentacji i obaw, polityki wobec wejścia Polski do strefy euro pociąga za sobą osłabienie pozycji Polski w Unii Europejskiej, grożąc jej zepchnięciem na peryferia procesu integracji europejskiej. Destabilizacja na wschodniej granicy Polski jasno pokazuje, że miejsce państwa 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 polityczne ukoronowanie procesu jednoczenia się państw europejskich. Polska musi znajdować się w centrum takiego procesu, ponieważ jest to związane z jej racją stanu.

5. Na zakończenie refleksji związanych z XXV-leciem „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego, należy przypomnieć, obecnie skrywane w „cieniu politycznego zapomnienia”, osobistości, które odegrały kluczowe role w toku jego powstania. Było więc niezmiernie istotne, że w tamtym czasie polską polityką zagraniczną kierował Krzysztof Skubiszewski – polityk, który nowocześnie i dalekosiężnie rozumiał polską rację stanu, a jednocześnie należał do grupy wysmienitych znawców prawa międzynarodowego. Nie dogmatyzował jednak znaczenia kwestii prawnych (statusowych) – w ich rozwiązaniu widział punkt wyjścia do długofalowej, strategicznej polityki. Premier pierwszego rządu niepodległej Polski Tadeusz Mazowiecki docenił te walory ministra Skubiszewskiego, podkreślając z przekonaniem w swoim pożegnaniu: „Był dla mnie darem”<sup>19</sup>.

Nie bez znaczenia było to, że również pozostali politycy, którzy wówczas wywierali decydujący wpływ na kształtowanie polskiej polityki zagranicznej – Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek, mianowany przez premiera Mazowieckiego pełnomocnik do negocjacji Wspólnego Oświadczenia, Mieczysław Pszon, wspierający prezydenta Wałęsę Janusz Ziółkowski, czy działający na rzecz pojednania polsko-niemieckiego Władysław Bartoszewski – z własnych doświadczeń generacyjnych głęboko rozumieli zarówno uwarunkowania historyczne relacji polsko-niemieckich, jak też wagę polskiej racji stanu, koncentrującą się wokół konieczności ułożenia dobrego polsko-niemieckiego sąsiedztwa, którego niezbędną przesłanką było położenie kresu wszelkim wątpliwościom wysuwanych wcześniej ze strony niemieckiej wobec statusu granicy. Niezmiernie istotne było, że kształtowanie polskiej polityki wobec Niemiec w okresie przełomu politycznego przypadło generacji polityków, którzy z jednej strony dysponowali osobistym doświadczeniem z czasu II wojny światowej i tzw. okresu powojennego, z drugiej zaś w pełni doceniali wagę umocowania Polski w (zachodnio) europejskich politycznych i gospodarczych procesach integracyjnych oraz ułożenia solidnych stosunków polsko-niemieckich, jako przesłanki takiego kierunku polityki.

Bardzo ich obecnie brakuje.

<sup>19</sup> *Pożegnanie Profesora Skubiszewskiego. Był dla mnie darem*, Gazeta Wyborcza z 22.02.2010, s. 22.

**Prof. zw. dr hab. Jan Barcz**, Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, Warszawa (jbarcz@hotmail.com)

**Słowa kluczowe:** traktat polsko-niemiecki o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, polsko-niemiecka wspólnota interesów, Wspólnota Europejska, Unia Europejska, Sojusz Północnoatlantycki

**Keywords:** Polish-German Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation, Treaty on the Confirmation of the Polish-German Border, Polish-German community of interests, European Communities, European Union, North Atlantic Alliance

#### ABSTRACT

*The Polish-German Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation became a symbol of a new foreign policy of the independent Poland after the systemic changes of 1989. Its significance has a bilateral dimension in relations with the unified Germany and a general dimension as well. As concerns the former aspect, the Treaty together with the confirmation of the Polish-German border opened the way to building a Polish-German community of interests in all political areas and in interpersonal relations. As to its general import, the "big" Polish-German Treaty was the first major signal of a turn in the foreign policy of the independent Poland towards aspiration to membership in the then European Communities (later the European Union) and the North Atlantic Alliance. Thus, it paved the way to initiating Poland's cooperation in all the basic areas of relations with the Western Europe of those times.*