

TRAKTAT POKOJU Z NIEMCAMI

Na przestrzeni marca 1952 opublikowane zostały podstawowe dokumenty radzieckie dotyczące traktatu pokojowego z Niemcami. Są to dokumenty o charakterze przełomowym dla powyższego zagadnienia. Lapidarność i precyzja tych dokumentów wymaga dosłownego ich przytoczenia na wstępie rozważań o traktacie pokojowym z Niemcami.

Oto trzy dokumenty radzieckie w tekście podanym przez TASS¹.

Nota rządu radzieckiego do rządów Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji w sprawie traktatu pokojowego z Niemcami.

10 marca wiceminister spraw zagranicznych ZSSR A. Gromyko wręczył ambasadorowi Wielkiej Brytanii p. Gascoigne, chargé d'affaires ad interim Stanów Zjednoczonych p. O'Shaughnessy i chargé d'affaires ad interim Francji p. Brionvalowi notę rządu radzieckiego w sprawie przygotowania traktatu pokojowego z Niemcami. Do noty załączony jest radziecki projekt podstaw traktatu pokojowego z Niemcami.

Podajemy poniżej tekst noty do rządu Stanów Zjednoczonych i tekst wspomnianego projektu podstaw traktatu pokojowego z Niemcami:

Rząd radziecki uważa za konieczne zwrócić uwagę rządu Stanów Zjednoczonych, że mimo upływu już około 7 lat od chwili zakończenia wojny w Europie, traktat pokojowy z Niemcami wciąż jeszcze nie został zawarty.

W celu zlikwidowania takiej nienormalnej sytuacji rząd radziecki popierając pismo rządu Niemieckiej Republiki Demokratycznej do czterech mocarstw z prośbą o przyspieszenie zawarcia traktatu pokojowego z Niemcami, zwraca się ze swej strony do rządu Stanów Zjednoczonych, jak również do rządów Wielkiej Brytanii i Francji, z propozycją niezwłocznego omówienia sprawy traktatu pokojowego z Niemcami, aby w najbliższym czasie przygotować uzgodniony projekt traktatu pokojowego i przedstawić go do rozpatrzenia odpowiedniej konferencji międzynarodowej z udziałem wszystkich państw zainteresowanych.

Rzecz oczywista, że taki traktat pokojowy powinien być opracowany przy bezpośrednim udziale Niemiec, reprezentowanych przez rząd ogólnoniemiecki. Z tego wynika, że ZSRR, Stany Zjednoczone, Anglia i Francja, pełniące funkcje kontrolne w Niemczech, winny również rozpatrzyć sprawę warunków sprzyjających jak najrychlejszemu utworzeniu rządu ogólnoniemieckiego, wyrażającego wolę narodu niemieckiego.

Pragnąc ułatwić przygotowanie projektu traktatu pokojowego rząd radziecki ze swej strony proponuje rządowi Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji rozpatrzenie załączonego projektu podstaw traktatu pokojowego z Niemcami. Proponując omówienie tego projektu rząd radziecki wyraża jedno-

¹ Komunikaty TASS przytoczone w gazecie „Wolność“ z dnia 13. III. 1952, nr 59.

ceśnie gotowość rozpatrzenia również innych ewentualnych propozycji w tej sprawie.

Rząd ZSRR spodziewa się, że otrzyma odpowiedź rządu Stanów Zjednoczonych na wspomnianą propozycję w terminie możliwie najkrótszym.

Analogiczne noty skierowane zostały przez rząd radziecki również do rządów Wielkiej Brytanii i Francji.

Projekt rządu radzieckiego w sprawie traktatu pokojowego z Niemcami

Od chwili zakończenia wojny z Niemcami upłynęło blisko 7 lat, a jednak Niemcy wciąż jeszcze nie mają traktatu pokojowego, znajdują się w stanie rozłam, pozostają nadal nierównouprawnione w stosunku do innych państw. Konieczne jest położenie kresu takiemu nienormalnemu stanowi rzeczy. Odpowiada to dążeniom wszystkich narodów miłujących pokój. Bez jak najrychlejszego zawarcia traktatu pokojowego z Niemcami nie można zapewnić sprawiedliwego ustosunkowania się do prawnie uzasadnionych narodowych interesów Niemców.

Zawarcie traktatu pokojowego z Niemcami ma doniosłe znaczenie dla utrzymania pokoju w Europie. Traktat pokojowy z Niemcami pozwoli na ostateczne rozwiązanie problemów, które wynikły w następstwie drugiej wojny światowej. Rozwiązanie tych problemów odpowiada żywotnym interesom państw Europy, które ucierpiały wskutek agresji hitlerowskiej, zwłaszcza zaś sąsiadów Niemiec. Zawarcie traktatu pokojowego z Niemcami przyczyni się do polepszenia ogólnej sytuacji międzynarodowej i tym samym do ustanowienia trwałego pokoju.

Konieczność przyspieszenia zawarcia traktatu pokojowego z Niemcami podyktowana jest faktem, że niebezpieczeństwo odbudowy militarystyki niemieckiej, który rozpętał dwukrotnie wojnę światową, nie zostało usunięte, ponieważ wciąż jeszcze pozostają nie wykonane odpowiednie postanowienia konferencji poczdamskiej. Traktat pokojowy z Niemcami powinien stworzyć gwarancje uniemożliwiające odrodzenie militarystyki niemieckiej i wznowienie agresji niemieckiej.

Zawarcie traktatu pokojowego z Niemcami stworzy trwałe warunki pokoju dla narodu niemieckiego, przyczyni się do rozwoju Niemiec jako jednolitego, niezależnego, demokratycznego i miłującego pokój państwa, zgodnie z uchwałami poczdamskimi, i zapewni narodowi niemieckiemu możliwość pokojowej współpracy z innymi narodami.

Wychodząc z tego założenia rządy Związku Radzieckiego, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji postanowiły przystąpić niezwłocznie do opracowania traktatu pokojowego z Niemcami.

Rządy ZSRR, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji uważają, że przygotowanie traktatu pokojowego winno nastąpić przy udziale Niemiec, reprezentowanych przez rząd ogólnoniemiecki, i że traktat pokojowy z Niemcami powinien opierać się na następujących podstawach:

Podstawy traktatu pokojowego z Niemcami

Uczestnicy:

Wielka Brytania, Związek Radziecki, Stany Zjednoczone, Francja, Polska, Czechosłowacja, Belgia, Holandia i inne państwa, które uczestniczyły swymi siłami zbrojnymi w wojnie przeciwko Niemcom.

Tezy polityczne:

1. Niemcy zostają odbudowane jako jednolite państwo. Tym samym położony zostaje kres rozłamowi Niemiec i jednolite Niemcy uzyskują możliwość rozwoju jako państwo niezawisłe, demokratyczne i miłujące pokój.
2. Wszystkie siły zbrojne mocarstw okupacyjnych powinny być wycofane z Niemiec nie później niż po upływie roku od dnia wejścia w życie traktatu pokojowego. Jednocześnie zlikwidowane będą wszystkie zagraniczne bazy wojskowe na terytorium Niemiec.
3. Należy zapewnić narodowi niemieckiemu prawa demokratyczne, aby wszystkie osoby znajdujące się pod jurysdykcją niemiecką bez względu na rasę, płeć, język czy wyznanie mogły korzystać z praw człowieka i podstawowych swobód, włączając wolność słowa, prasy, kultu religijnego, przekonań politycznych i zebrań.
4. W Niemczech winna być zapewniona nieskrępowana działalność demokratycznych partii i organizacji, którym należy przyznać prawo swobodnego decydowania o swych sprawach wewnętrznych, organizowania zjazdów i zebrań, korzystania z wolności prasy i wydawnictw.
5. Na terytorium Niemiec nie wolno dopuszczać do istnienia organizacji wrogich demokracji i sprawie utrzymania pokoju .
6. Wszystkim byłym wojskowym armii niemieckiej, w tej liczbie oficerom i generałom, wszystkim byłym nazistom, z wyjątkiem tych, którzy odbywają karę z wyroku sądowego za popełnione przez nich zbrodnie, przyznać należy prawa obywatelskie i polityczne na równi ze wszystkimi innymi obywatelami niemieckimi, aby mogli uczestniczyć w odbudowie miłujących pokój, demokratycznych Niemiec.
7. Niemcy zobowiązują się, że nie będą uczestniczyły w żadnych koalicjach lub sojuszach wojskowych wymierzonych przeciwko jakemukolwiek państwu, które swymi siłami zbrojnymi brało udział w wojnie przeciwko Niemcom.

Terytorium:

Terytorium Niemiec określają granice ustalone na mocy postanowień poczdamskiej konferencji wielkich mocarstw.

Tezy ekonomiczne:

Nie nakłada się na Niemcy żadnych ograniczeń w dziedzinie rozwoju ich gospodarki pokojowej, która powinna służyć wzrostowi dobrobytu narodu niemieckiego. Niemcy nie będą również skrepowane żadnymi ograniczeniami, jeśli chodzi o handel z innymi krajami, żeglugę morską oraz dostęp na rynki światowe.

Tezy militarne:

1. Niemcom zezwoli się na posiadanie narodowych sił zbrojnych (lądowych, lotniczych i morskich) niezbędnych do obrony kraju.
2. Niemcom zezwala się na produkcję wojennych materiałów i sprzętu wojennego, których ilość lub typy nie powinny wykroczać poza ramy potrzeb sił zbrojnych ustalonych dla Niemiec przez traktat pokojowy.

1*

Niemcy a Organizacja Narodów Zjednoczonych:

Państwa, które zawarły traktat pokojowy z Niemcami, poprą prośbę Niemiec o przyjęcie w poczet członków Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Przytoczone wyżej noty radzieckie zawierają syntezę wytycznych dla traktatu pokojowego z Niemcami. Przystępując do szczegółowego ich omówienia stajemy wobec zagadnienia zasadniczego, zagadnienia konfrontacji powyższych wytycznych z teorią i praktyką prawa międzynarodowego.

Teoria prawa międzynarodowego przyjmuje, że traktat pokojowy jest normalnym i najczęściej spotykanym sposobem zakończenia wojny. Ten pogląd znaleźć można w całej literaturze, bez względu na jej rozpiętość czasową i bez względu na jej podział na szkoły. Można stwierdzić, że w teorii prawa międzynarodowego na przestrzeni ostatniego wieku pogląd ten jest wyrażany niemal jednogłośnie². Uznając traktat pokojowy za normalny sposób zakończenia wojny, teoria prawa międzynarodowego dodaje równocześnie, że traktaty pokojowe winny spełniać te same warunki, którym podlegają wszystkie umowy międzynarodowe. Dotyczy to nie tylko reguł technicznych, nie tylko formy, ale przede wszystkim dotyczy to podstawy prawnej umów międzynarodowych oraz zasad, które kierują ich interpretacją³.

Omówienie podstawowych zagadnień prawnych niemieckiego traktatu pokojowego należy więc oprzeć na założeniach wypracowanych i ustalonych przez teorię prawa międzynarodowego. Założenia te wymagają konfrontacji z całokształtem zagadnień prawnych związanych z państwem niemieckim po bezwarunkowej kapitulacji. Tutaj wyłaniają się następujące zagadnienia podstawowe:

- I. Istota prawna traktatu pokojowego z Niemcami.
- II. Program poczdamski jako preliminaria niemieckiego traktatu pokojowego.
- III. Państwa uczestniczące w traktacie pokojowym z Niemcami.
- IV. Gwarancje prawne wykonalności niemieckiego traktatu pokojowego.

Z kolei należy przystąpić do omówienia tych czterech podstawowych zagadnień prawnych traktatu pokojowego z Niemcami. Trzeba zaraz na wstępie podkreślić, że omówienie to nie pretenduje do przedstawienia zupełnego obrazu zagadnień.

² Lawrence T. J., *The principles of international law*, 1910, s. 568; De Louter J., *Le droit international public positif*, t. II 1920, s. 376; Strupp K., *Wörterbuch des Völkerrechts*, t. I, s. 713; Oppenheim-Lauterpacht, *International law. A treatise*, t. II, 1944, s. 469.

³ Piédelièvre R., *Précis de droit international public*, t. II, 1895, s. 539; Nys E., *Le droit international*, t. III, 1905, s. 722; Mérignhac A., *Traité de droit public international*, t. III, 1912, s. 123; Fauchille P., *Traité de droit international public*, t. II, 1921, s. 1046.

I

Umowa poczdamska traktuje zagadnienie układu pokojowego z Niemcami lakonicznie⁴. Rozdział II umowy poczdamskiej, omawiając zadania Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, stwierdza w punkcie 3 (a), że Rada Ministrów Spraw Zagranicznych „będzie użyta do przygotowania traktatu pokojowego dla Niemiec, który rząd niemiecki przyjmie, gdy powstanie rząd zdalny do tego“.

Przytoczone wyżej postanowienie umowy poczdamskiej jest punktem wyjścia do rozważań nad istotą prawną niemieckiego traktatu pokojowego. Rozważania te zostały sprowadzone na przestrzeni kilku lat powojennych do zagadnienia — czy traktat pokojowy ma być zawarty z Niemcami, czy też ma on być zawarty dla Niemiec. Wprawdzie podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, uzgodniono pogląd wyrażający się w przyjęciu kompromisowej formuły — „niemiecki traktat pokojowy“ — ale tym samym zagadnienie nie zostało jeszcze wówczas rozstrzygnięte. Jedynie delegacja radziecka reprezentowała stanowisko, że niemiecki traktat pokojowy nie może być w żadnym razie aktem jednostronnym, nie może być czynnością prawną dokonaną między mocarstwami okupującymi Niemcy, a więc bez udziału Niemiec⁵.

Wartość teoretyczna dyskusji na temat traktatu pokojowego z Niemcami czy dla Niemiec jest podważona w samej umowie poczdamskiej. Analiza tekstu angielskiego tej umowy wykazuje, że oba przyimki są używane wymiennie. W rozdziale II umowy poczdamskiej jest mowa o traktatach pokojowych z Włochami, Rumunią, Węgrami i Finlandią, a równocześnie mówi się o traktacie pokojowym dla Niemiec. W tym samym rozdziale zawarty jest także zwrot o traktacie pokojowym dla Włoch. W rozdziale X umowy poczdamskiej ponowiony jest ten zwrot w stosunku do Włoch. Równocześnie jednak rozdział X mówi w innym miejscu o traktacie pokojowym z Włochami. Wreszcie ten sam rozdział X zawiera zwrot o traktatach pokojowych dla Bułgarii, Finlandii, Węgier i Rumunii. W rozdziale XI jest mowa o przygotowaniu traktatu pokojowego z Włochami. Z tego zestawienia wynika, że przyimki: z, dla — używane są w umowie poczdamskiej wymiennie. Nie można do nich przywiązywać tak wielkiej wagi teoretycznej, jak to obserwujemy na przestrzeni lat minionych. Jednakże spór związany z tymi dwoma przyimkami wymaga bliższego omówienia z tego względu, że stanowi on punkt wyjściowy do rozwoju dwóch odrębnych koncepcji traktatu pokojowego z Niemcami.

⁴ Umowa poczdamska jest przytaczana według „Zbioru dokumentów“ pod redakcją Juliana Makowskiego, 1946, nr 1, s. 3—33.

⁵ Materiały źródłowe dotyczące moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych oparte są na zbiorze przemówień i oświadczeń W. M. Mołotowa pt. Zagadnienia polityki zagranicznej, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1950, s. 448, oraz na opracowaniach chronologicznych „Europa — Archiv“ 1947 (Juli).

1. Radziecka koncepcja traktatu pokojowego z Niemcami. Radziecka koncepcja traktatu pokojowego z Niemcami wychodzi z założeń klasycznej teorii prawa międzynarodowego. Opierając się na praktyce, którą można ilustrować setkami i tysiącami traktatów pokojowych od czasów Ramzesa II, kładzie ta koncepcja zasadniczy nacisk na przyimku — z⁶. Według radzieckiej koncepcji traktat pokojowy z Niemcami nie może odbiegać od zasadniczej struktury prawnej innych traktatów pokojowych. Dotyczy to zarówno formy, jak i treści traktatu⁷.

Radziecka koncepcja traktatu pokojowego z Niemcami została przedstawiona w zasadniczych zarysach podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Według tej koncepcji konferencja pokojowa winna być zwołana natychmiast po ukończeniu prac nad zasadami projektu traktatu pokojowego. Przed zwołaniem konferencji pokojowej cztery mocarstwa okupacyjne winny utworzyć centralny rząd niemiecki i zaprosić go na tę konferencję. Traktat pokojowy podpisany przez rząd niemiecki winien być przedłożony do ratyfikacji przez parlament niemiecki. Radziecka koncepcja traktatu pokojowego z Niemcami podkreśla, że ten traktat nie może stanowić żadnego wyjątku ani odchylenia od powszechnie znanych reguł traktatów pokojowych. Ta koncepcja została powtórzona przez delegację radziecką na londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w listopadzie 1947 roku. Min. Mołotow uzupełnił ją wtedy, formułując propozycje przedłożenia przez rządy czterech mocarstw projektów traktatu pokojowego z Niemcami w ciągu dwóch miesięcy. Rada Ministrów Spraw Zagranicznych miałyby dokonać uzgodnienia tych czterech projektów. Projekt min. Mołotowa został wtedy odrzucony przez pozostałych trzech ministrów spraw zagranicznych: Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji. Dalsze uzupełnienie koncepcji radzieckiej zawarte jest w Oświadczeniu ośmiu ministrów spraw zagranicznych odnośnie do decyzji konferencji londyńskiej w sprawie Niemiec, wydanym po konferencji w Warszawie dnia 24 czerwca 1948 r. Oświadczenie to zawiera następujące żądanie: „Zawarcie traktatu pokojowego z Niemcami, zgodnie z uchwałami poczdamskimi, przy czym wojska okupacyjne wszystkich mocarstw byłyby wycofane z Niemiec w terminie rocznym od chwili zawarcia traktatu pokojowego“⁸.

Ta koncepcja radziecka jest zgodna z umową poczdamską. Nawiązuje ona bezustannie do postanowień tej umowy. Fazy rozwojowe radzieckiej koncepcji traktatu pokojowego z Niemcami pokrywają się z etapami rozwojowymi sytuacji Niemiec. W ten sposób radziecka koncepcja traktatu

⁶ Bouthoul G., Huit mille traités de paix, 1948, s. 7—8.

⁷ Heffter A. W., Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, Auflage VII, 1882, s. 380; Oppenheim-Lauterpacht, op. cit. s. 471; Nys, op. cit., t. III, s. 726; Ullmann E., Völkerrecht, 1908, s. 542.

⁸ „Zbiór dokumentów“ pod redakcją Juliana Makowskiego 1948, nr 7, s. 445—465.

pokojowego z Niemcami uzupełnia postanowienia umowy poczdamskiej i rozwinięta jest w harmonii z tymi postanowieniami. Wynika to z podstawowych założeń radzieckiej polityki zagranicznej, którą uważa kwestię traktatu pokojowego z Niemcami nie tylko za kwestię losu Niemiec, lecz równocześnie za sprawę całkowitego przywrócenia pokoju w Europie i poza Europą. Tezy radzieckiej polityki zagranicznej na tym odcinku oddaje wiernie jedno z oświadczeń min. Mołotowa, złożone w Londynie 26 listopada 1947 roku podczas sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Mówiąc o rozbieżnościach w obozie mocarstw ujawnionych po II wojnie światowej min. Mołotow oświadczył:

„Wyjaśniło się . . . , że jedne kraje dążą do pokoju demokratycznego — pokoju opartego na równouprawnieniu narodów i na uznaniu suwerenności państw wielkich i małych. Taki pokój umożliwi współpracę pokojową między państwami mimo różnicy systemów społecznych i mimo różnicy ideologii. Ustanowienie demokratycznego pokoju oznacza też, że kraje pokonane również mają prawo do swobodnego rozwoju demokratycznego, do całkowitej odbudowy swej niepodległości. Wtedy wyjaśniło się równocześnie, że inne kraje dążą do ustanowienia nie demokratycznego, lecz imperialistycznego pokoju, którego ustanowienie oznacza panowanie pewnych silnych mocarstw nad innymi, większymi i mniejszymi narodami, bez liczenia się z ich prawami i suwerennością narodową. Nietrudno zrozumieć, że ustanowienie pokoju imperialistycznego niechybnie prowadzi do podziału państw na dwie kategorie: na mocarstwa panujące — z jednej strony i podległe, ujarzmione państwa — z drugiej strony, a to z kolei prowadzi do nowych międzynarodowych konfliktów i wojen, które kryją w sobie niebezpieczeństwo III wojny światowej. Dążenie do ustanowienia pokoju imperialistycznego nie mogło naturalnie nie trafić na opór wielu państw demokratycznych. Nie ukrywam, że Związek Radziecki stoi w zupełności po stronie tych, którzy dążą do ustanowienia pokoju demokratycznego i walczą z narzuceniem narodom pokoju imperialistycznego. Pokój imperialistyczny nie może być trwały. Trwały może być tylko taki pokój, który oparty jest na zasadach demokratycznych . . .”⁹

Tak zarysowana radziecka koncepcja traktatu pokojowego z Niemcami jest zwycięstwem normalnej, klasycznej formy zakończenia wojny z państwem pokonanym. Zarazem jest to uznanie słuszności poczdamskiej zasady powszechnego traktatu pokojowego z Niemcami. Deklaracja czterech mocarstw okupacyjnych w sprawie objęcia najwyższej władzy w Niemczech z dnia 5 czerwca 1945 roku zawiera w art. 13 zwrot, że cztery mocarstwa poczynią wszelkie kroki, jakie uznają za potrzebne dla przyszłego pokoju i bezpieczeństwa, włączając w to zupełne rozbrownienie i demilitaryzację Niemiec. Ten zwrot jest równocześnie sformułowaniem odpowiedzialności czterech mocarstw okupacyjnych za podstawowe wytyczne

⁹ W. M. Mołotow, Zagadnienia polityki zagranicznej, s. 386—387.

przyszłego traktatu pokojowego z Niemcami. Jednocześnie ten zwrot podkreśla element współdziałania czterech mocarstw okupacyjnych w pracach przygotowawczych do traktatu pokojowego. Można zatem uważać powyższy zwrot za pewnego rodzaju syntezę licznych umów dwustronnych zawartych podczas II wojny światowej, a wykluczających separatystyczne traktaty pokojowe między państwami wchodzącymi w skład Narodów Zjednoczonych a Niemcami. Takie postanowienia znajdują się w umowie o przyjaźni i wzajemnej pomocy zawartej między Związkiem Radzieckim a Wielką Brytanią w 1942 roku oraz między Związkiem Radzieckim a Francją w 1944 roku. Podobne klauzule znajdują się również w umowach o przyjaźni i wzajemnej pomocy zawieranych przez Polskę. Układ między Związkiem Radzieckim a Polską z kwietnia 1945 roku zawiera także takie postanowienie, podobnie jak układ zawarty między Polską a Wielką Brytanią w sierpniu 1939 roku opatrzone niemal identyczną klauzulą¹⁰.

Poczdamska więc koncepcja powszechnego traktatu pokojowego z Niemcami stanowi powtórzenie zobowiązań międzynarodowych z okresu przedwojennego i wojennego. Ten powszechny traktat pokojowy z Niemcami ma być — według umowy poczdamskiej — wynikiem współpracy czterech mocarstw okupacyjnych w ramach Rady Ministrów Spraw Zagranicznych.

2. Amerykańska koncepcja traktatu pokojowego dla Niemiec. — Koncepcja amerykańska położyła zdecydowany nacisk na przyimku — traktat pokojowy dla Niemiec. Nacisk ten położono jeszcze w okresie, zanim umowa poczdamska została opublikowana. Poglądy amerykańskie kształtował w tym kierunku prof. H. Kelsen, opierając je na założeniach teoretycznych, które sformułował w 1944 roku, a więc w oderwaniu od rzeczywistości niemieckiej takiej, jak się ona ukształtowała od momentu bezwarunkowej kapitulacji Niemiec. Koncepcja prof. Kelsena wypowiada się przeciwko negocjowanemu traktatowi pokojowemu z Niemcami. Wychodzi ona z założeń debelacji Niemiec, zniknięcia państwa niemieckiego, zniknięcia podmiotu prawnego mającego zdolność do działania w zakresie zawierania umów międzynarodowych. Do tej konstrukcji prawnej dodaje prof. Kelsen również element psychologiczny. Uważa on mianowicie traktat pokojowy z Niemcami za coś, co obciążałoby nadmiernie każde państwo niemieckie, jakie ewentualnie mogłoby powstać w przyszłości. Dlatego prof. Kelsen popiera takie rozwiązanie, że woli traktat pokojowy — obojętnie w jakiej formie prawnej — narzucić narodowi niemieckiemu. Taki traktat pokojowy dla Niemiec stanowiłby zatem owoc negocjacji dokonanej przez cztery mocarstwa okupacyjne między sobą. Prof. Kelsen odrzuca więc możliwość zawarcia traktatu pokojowego zarówno z pokonanym pań-

¹⁰ „Zbiór dokumentów“ pod redakcją Juliana Makowskiego 1948, nr 8, s. 526—527.

stwem niemieckim, jak również z tym państwem niemieckim, które — według jego koncepcji — kiedyś mogłoby powstać¹¹.

Poglądy prof. Kelsena zostały podchwyczone i rozwinięte przez prawników amerykańskich. W przededniu konferencji poczdamskiej zostały one opracowane w postaci projektu jednostronnej tzw. deklaracji pokojowej, a więc aktu dekretującego pokój w formie jak gdyby ustawy międzynarodowej¹². Tzw. deklaracja pokojowa miałaby zakończyć stan wojenny i zorganizować lub zreorganizować państwo niemieckie. Jako przykłady tego rodzaju jednostronnych aktów przytoczono: doktrynę Monroego oraz Kartę Atlantycką 1941 roku. Amerykańska doktryna prawa międzynarodowego upatrywała wówczas znaczne korzyści w zastosowaniu takiej jednostronnej deklaracji pokojowej. Prawnicy amerykańscy widzieli największą korzyść w tym, że tę tzw. deklarację pokojową można w każdym czasie zmienić równie jednostronnie, jak ją narzucono. Ta elastyczność miałaby wyeliminować wszystkie zagadnienia związane w teorii i praktyce prawa międzynarodowego z klauzulą „rebus sic stantibus“ w odniesieniu do traktatów pokojowych. Dzięki takiemu dekretowanemu pokojowi mocarstwa okupacyjne mogłyby stopniowo budować pokój z Niemcami — głosi teza amerykańska — konstruując i realizując kolejno elementy tego pokoju. Dalszą korzyść tej deklaracji pokojowej upatruje doktryna amerykańska w okoliczności, że jest to akt jednostronny. Mocarstwa okupacyjne mogłyby działać według swego uznania, zgoda państwa okupowanego mogłaby być kompletnie ignorowana. Przedstawiciele państwa okupowanego mogliby być obecni, lecz mogą być również nieobecni przy formułowaniu postanowień tzw. deklaracji pokojowej. Istotna — dla tezy amerykańskiej — jest jedynie ta okoliczność, ażeby postanowienia deklaracji pokojowej były w należyty sposób i w należytym czasie opublikowane.

Powyższe wytyczne amerykańskiej doktryny w zakresie traktatu pokojowego dla Niemiec zostały sformułowane przed umową poczdamską. W relacji prez. Trumana z 9 sierpnia 1945 roku komentującej umowę poczdamską znajduje się zwrot następujący: „Do zadań Rady Ministrów Spraw Zagranicznych należeć będzie również podjęcie prac przygotowawczych do traktatu pokojowego z Niemcami. Jednak jego ostateczne przyjęcie musi być odłożone do chwili, gdy Niemcy zdołają utworzyć rząd, z którym byłoby możliwe zawarcie traktatu pokojowego...“¹³. Jest to więc oświadczenie zgodne z umową poczdamską i zbieżne ze stanowiskiem radzieckim. Dopiero w rok później prez. Truman odszedł od koncepcji

¹¹ Kelsen H., *Ein Friedensvertrag oder ein neues Deutschland?* „Berliner Hefte“, 1948, nr 3, s. 193—197.

¹² Balling F. C., *Unconditional Surrender and a unilateral declaration of peace*, „The American Political Science Review“, 1945, nr 3, s. 474—480.

¹³ „Zbiór dokumentów“ pod redakcją Juliana Makowskiego, 1946, nr 9, s. 261.

poczdamskiej traktatu pokojowego z Niemcami. Podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w 1947 roku koncepcja amerykańska oparła się już na projekcie tzw. deklaracji pokojowej.

Nawrót ten jest związany z nazwiskiem delegata Stanów Zjednoczonych do spraw traktatowych, Murphy. Podjął on w całej rozciągłości projekt tzw. deklaracji pokojowej, sformułowanej w czerwcu-lipcu 1945 roku, i rozbudował go opierając na aktualnych elementach polityki międzynarodowej z początków 1947 roku. Z tych elementów powstał pomysł tzw. statutu pokojowego dekretującego w formie jednostronnego aktu pokój dla Niemiec. Twórcami tego dekretowanego pokoju miały być według koncepcji amerykańskiej cztery mocarstwa okupacyjne. Projekt ten został ostatecznie wycofany przez delegację amerykańską podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Nastąpiło to po konfrontacji projektu amerykańskiego z radziecką koncepcją traktatu pokojowego z Niemcami. Siła argumentacji radzieckiej, opartej na umowie poczdamskiej, obaliła wówczas koncepcję amerykańską jako sprzeczną z umową poczdamską.

W dniu 7 czerwca 1948 roku opublikowany został komunikat londyński z konferencji przedstawicieli: Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Francji, Belgii, Holandii i Luksemburga. Komunikat ten nie zawiera jednego zdania na temat przyszłego traktatu pokojowego z Niemcami¹⁴. Sześć państw biorących udział w konferencji londyńskiej opracowało natomiast zasady statutu okupacyjnego dla trzech stref okupacyjnych w zachodnich Niemczech. Nota rządu polskiego do rządu brytyjskiego z dnia 30 lipca 1948 roku trafnie określa konferencję londyńską, stwierdzając, że „podjęła się ona zadania zastąpienia traktatu pokojowego z Niemcami przez decyzję zmierzającą do ich rozbitcia“¹⁵.

Decyzje tej konferencji londyńskiej znalazły szczególne odzwierciedlenie w tzw. dokumentach frankfurckich wręczonych 1 lipca 1948 roku przez dowódców zachodnich stref okupacyjnych niemieckim premierom krajowym. Trzy dokumenty frankfurckie precyzują zasady statutu okupacyjnego dla Niemiec¹⁶. Zbieżność cech tego projektu statutu okupacyjnego z tzw. deklaracją pokojową projektowaną przed konferencją poczdamską — jest aż nadto widoczna. Koblenckie uchwały niemieckich premierów krajowych z trzech stref zachodnich, opublikowane w połowie lipca 1948 roku, utrzymane są w ramach trzech dokumentów frankfurckich¹⁷. Te dwa etapy: dokumenty frankfurckie i uchwały koblenckie zostały niebawem uzupełnione pracami tzw. Rady Parlamentarnej w Bonn. Statut okupacyjny opublikowany w Bonn w początkach kwietnia 1949 r.

¹⁴ „Zbiór dokumentów“ pod redakcją Juliana Makowskiego, 1948, nr 7, s. 399—416.

¹⁵ „Zbiór dokumentów“ pod redakcją Juliana Makowskiego, 1948, nr 8, s. 522.

¹⁶ „Neue Zeitung“ z dnia 4. VII. 1948.

¹⁷ „Tagesspiegel“ z dnia 14. VII. 1948.

stanowi ostatni etap rozwojowy amerykańskiego projektu deklaracji pokojowej. W ten sposób rozwój tego projektu amerykańskiego osiągnął punkt kulminacyjny. Statut okupacyjny dla Trizonii, ogłoszony w Bonn, stanowi złamanie zasady czterostronnego działania mocarstw w sprawach dotyczących Niemiec jako całości. Jest to oktrojowany akt prawny okupacyjny, zawierający dodatkowe klauzule wybiegające daleko poza ramy postanowień poczdamskich. Statut okupacyjny odroczył zawarcie traktatu pokojowego z Niemcami i przyczynił się do przedłużenia stanu wojennego. Ogłoszenie statutu okupacyjnego sparaliżowało prace przygotowawcze do normalnego i powszechnego traktatu pokojowego z Niemcami według zasad poczdamskich.

Niezależnie od tego należy przypomnieć, że w Stanach Zjednoczonych podnoszono projekty zawarcia separatystycznego traktatu pokoju z Niemcami. Taki projekt wysunął były prezydent Hoover. Był to wprawdzie projekt nieoficjalny, jednakże wywołał on ożywioną dyskusję. Oficjalnie wystąpił z podobnym projektem senator Arthur Vandenberg w Komisji Spraw Zagranicznych senatu Stanów Zjednoczonych. W początkach listopada 1947 roku sen. Vandenberg proponował zawarcie separatystycznego traktatu pokojowego z Niemcami w wypadku, gdyby londyńska sesja Rady Ministrów Spraw Zagranicznych nie doprowadziła do porozumienia na ten temat.

W koncepcjach brytyjskich można jeszcze wcześniej zauważyć chęć odejścia od poczdamskiej koncepcji powszechnego traktatu pokojowego z Niemcami. W początkach czerwca 1946 roku Winston Churchill, działając w charakterze przywódcy opozycji w Izbie Gmin, wyraził pogląd, że Wielka Brytania winna zawrzeć separatystyczny traktat pokojowy z Niemcami lub nawet tylko z tą częścią Niemiec, która jest okupowana przez brytyjskie siły zbrojne. Projekt ten sprzeczny jest z umową poczdamską oraz z radziecko-brytyjskim układem przyjaźni i wzajemnej pomocy z 1942 roku.

Podobne odchylenia wykazuje również praktyka francuska. Pewna samodzielność w zakresie odchyłeń od umowy poczdamskiej ujawniła się w koncepcjach francuskich w tym, że rozważano projekt zawarcia przez Francję kilku separatystycznych traktatów pokojowych. Podmiotami tych traktatów po stronie niemieckiej miały być poszczególne Kraje niemieckie w okupacyjnej strefie francuskiej.

Gdy z punktu widzenia trzech koncepcji traktatu pokojowego z Niemcami: amerykańskiej, brytyjskiej i francuskiej — spojrzymy na rozwój tego zagadnienia, to nie może ulegać wątpliwości, że decydujący wpływ na ostateczne kształtowanie się tego zagadnienia wywarła koncepcja radziecka, pokrywająca się z wytycznymi umowy poczdamskiej. Przewaga radzieckiej koncepcji traktatu pokojowego z Niemcami wyraża się nie tylko w umocnieniu postanowień umowy poczdamskiej, lecz również w sile argumentacji zmuszającej pozostałe mocarstwa do odstąpienia od projektów separatystycznych traktatów pokojowych z Niemcami.

II

Zasadniczym celem każdego traktatu pokojowego jest utrwalenie pewnego stanu prawnopolitycznego na czas nieokreślony. Wskutek takiego założenia zasadniczego stan utrwalany w traktacie pokojowym ma tendencję do tego, by być określonym w dość pojemnych, szerokich formułach. Tylko bowiem pojemne formuły dają gwarancję zabezpieczenia postanowień traktatowych przed przedwczesną dezaktualizacją.

Wskutek takich ogólnych założeń każdego traktatu pokojowego wytworzyła się praktyka międzynarodowoprawna zmierzająca do zabezpieczenia w pewnym sensie dojrzałości postanowień traktatu pokojowego. Teoria prawa międzynarodowego ujęła tę praktykę, wskazując na trzy fazy negocjowanego traktatu pokojowego:

1. propozycje pokojowe,
2. preliminaria pokojowe,
3. traktat pokojowy.¹⁸

Te trzy fazy negocjacji stanowią jeden proces dojrzewania postanowień traktatu pokojowego. Nie można więc twierdzić, że traktat pokojowy „dzieli się często na preliminaria oraz na pokój definitywny”¹⁹. W tym stwierdzeniu mieści się wprawdzie uznanie preliminariorów pokojowych za część traktatu pokojowego, ale równocześnie mieści się także sugestia, jakoby istniało kilka procesów dochodzenia do postanowień pokojowych. Traktat pokojowy nie „dzieli się” na preliminaria i na sam traktat — gdyż preliminaria stanowią fazę rozwojową samego traktatu pokojowego. Preliminaria pokojowe nie są czymś w rodzaju „entr’ acte” — jak to sugerują pewne koncepcje francuskie z 1948 roku²⁰. Preliminaria pokojowe są całkowitym aktem prawnym. Teoria prawa międzynarodowego formułuje pogląd, że traktaty pokojowe bywają normalnie poprzedzane przez preliminaria pokojowe²¹.

W początkach XX wieku istota prawna preliminariorów pokojowych uległa charakterystycznym przemianom. Początkowo były to pewne postanowienia o charakterze przygotowawczym, określane jako *pacta de contrahendo*²². Obecnie preliminaria pokojowe stały się prowizorycznymi traktatami, negocjowanymi na takich samych zasadach, jak umowy międzynarodowe. Zawierają one postanowienia, których zasadniczą treścią jest dążenie do przywrócenia pokoju²³. W ten sposób preliminaria pokojowe stają się traktatem posiadającym normalną siłę i moc prawną.

¹⁸ Foignet R., Manuel élémentaire de droit international public, 1923, s. 607.

¹⁹ Louter, op. cit., t. II, s. 378.

²⁰ Bouthoul, op. cit., s. 11—12.

²¹ Fauchille, op. cit., t. II, s. 1031; Wilson G. G., Handbook of international law, 1927, s. 425.

²² Nys, op. cit., t. III, s. 725.

²³ Hall W. E., A treatise of international law, 1909, s. 555, przypis 1.

Teoria współczesna stwierdziła już w 1912 roku, że preliminaria pokojowe przesadzają warunki przyszłego pokoju, rzucają zasadnicze podwaliny pod przyszły traktat pokojowy²⁴. Ten pogląd został szczególnie rozbudowany po I wojnie światowej przez naukę francuską²⁵, a po II wojnie światowej popiera go również nauka brytyjska²⁶.

Praktyka z okresu II wojny światowej potwierdza tę linię rozwojową istoty prawnej preliminarów pokojowych. Analiza dokumentacji z okresu między kapitulacją a zawarciem traktatu pokojowego, odnośnie do Włoch i Finlandii, utwierdza w tym przekonaniu. Na przykładzie obu tych państw można sformułować pogląd, że preliminaria pokojowe stanowiły w tych wypadkach materialnie traktat pokojowy. Najbardziej bowiem istotne postanowienia preliminaryjne zostały już tylko formalnie zatwierdzone w traktatach pokojowych z tymi dwoma państwami.

Po tych uwagach wstępnych i na ich tle należy sformułować zagadnienie: jak się przedstawiają preliminaria pokojowe do traktatu z Niemcami?

Obie umowy — jałtańska i poczdamska — podobne są do miniaturowych traktatów pokojowych. Podobieństwo to jest uderzające zarówno w cechach zewnętrznych, jak i w rozległej skali tematyki obu tych umów międzynarodowych. Można więc przyjąć, że umowa poczdamska winna być uważana za preliminaria pokojowe do traktatu z Niemcami. Umowa poczdamska jest w zakresie zagadnień niemieckich ramowym traktatem pokojowym. Jest to surogat traktatu pokojowego z Niemcami. W ramach postanowień umowy poczdamskiej winien dojrzewać traktat pokojowy z Niemcami.

Ta myśl przeziara z każdego postanowienia umowy poczdamskiej i nie zdoła jej zaciemnić żadna interpretacja i żadna doktryna polityczna sprzeczna z tą umową. Oczywiście umowa poczdamska nie określa czasu dojrzewania traktatu pokojowego w jej ramach. Określa za to warunki dojrzewania i sprawdziany dojrzałości sytuacji politycznej w Niemczech do zawarcia traktatu pokojowego. Wartość umowy poczdamskiej jako preliminarów pokojowych podkreśla okoliczność, że jest to umowa ustalająca czterostronny mechanizm okupacyjny i kontrolny w Niemczech. Cztery mocarstwa zgodnie przystąpiły do wykonywania preliminarów pokojowych ustalonych w umowie poczdamskiej. Dopiero po pewnym czasie rozeszły się drogi realizacji tej umowy — i trzy mocarstwa zachodnie poszły własną drogą, łamiąc umowę poczdamską. Tylko jeden jej kontrahent trwa konsekwentnie na stanowisku zupełnego wykonania umowy poczdamskiej — jest to Związek Radziecki. Trzy mocarstwa zachodnie przystąpiły stosunkowo wcześniej do tworzenia faktów dokonanych, ma-

²⁴ Mérygnac, op. cit., t. III, s. 122.

²⁵ Fauchille, op. cit., t. II, s. 1033; Foignet, op. cit., s. 607.

²⁶ Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., s. 470—471.

jących przesądzić nowe, separatystyczne preliminaria pokojowe w stosunku do trzech zachodnich stref okupacyjnych.

Według koncepcji radzieckiej umowy: jałtańska i poczdamska stanowią winny podstawę traktatu pokojowego z Niemcami²⁷. Związek Radziecki reprezentuje tę tezę konsekwentnie, przedstawiając ją na kilku sesjach Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. W przemówieniu wygłoszonym z okazji 31. rocznicy rewolucji socjalistycznej w ZSRR dnia 6 listopada 1948 roku min. Mołotow oświadczył, że „uchwały poczdamskie określiły ogólny kierunek uregulowania powojennego...“ zarówno w Europie, jak i poza Europą²⁸. W ten sposób przedstawiciel Związku Radzieckiego raz jeszcze wskazał na umowę poczdamską i na charakter jej postanowień jako preliminarzów pokojowych.

Stany Zjednoczone zajmują negatywne stanowisko wobec charakteru preliminarzyjnego umowy poczdamskiej. Wyraziło się to w sposób szczególny podczas londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w 1947 roku. Amerykański sekretarz stanu Marshall podczas tej konferencji dał wyraz „swemu ogólnemu poparciu postanowień jałtańskich i poczdamskich“, podkreślając równocześnie, że uważa te postanowienia za „szerokie ogólniki“. Stwierdził on, że język Jałty i Poczdamu jest różnie wykładany przez Związek Radziecki i Stany Zjednoczone. Zamiast jednak dążyć do wspólnej wykładni języka tych umów, przedstawiciel Stanów Zjednoczonych proponował wysnuć wniosków „z tych tragicznych doświadczeń“ — jak mówił — w tym sensie, żeby przekreślić postanowienia jałtańskie. Stanowisko to popierał również przedstawiciel brytyjski działający w zgodzie z delegatem Stanów Zjednoczonych. Przedstawiciel Francji podczas tej konferencji stwierdził po prostu, że Francja „na samym końcu“ życzy sobie rozmów o Jałcie i Poczdamie, gdyż nie była reprezentowana na obu tych konferencjach.

Uznanie umowy poczdamskiej za preliminaria pokojowe do traktatu z Niemcami przedstawia liczne korzyści. Przede wszystkim takie uznanie zgodne jest z istotą postanowień umowy poczdamskiej, co słusznie akcentują w swych wystąpieniach przedstawiciele Związku Radzieckiego. Umowa poczdamska jako wielka, fundamentalna umowa międzynarodowa, podpisana przez przedstawicieli mocarstw, daje gwarancję należytego obiektywizmu. Ten element nie może być obojętny dla charakterystyki umowy poczdamskiej, gdy chodzi o uznanie jej jako preliminarzów do traktatu pokojowego z Niemcami. Cechy bowiem obiektywizmu zawarte w umowie poczdamskiej zostają — poprzez jej charakter preliminarzynny — automatycznie przeniesione i wcielone do samego traktatu pokojowego z Niemcami. Obiektywizm postanowień poczdamskich jest ogólnie uznany, a ciężary nałożone przez te postanowienia określa się nawet w literaturze po-

²⁷ Materiały z londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w 1947 roku, opracowane w „Europa-Archiv“ 1948 (Januar).

²⁸ „Wolność“ z dnia 8. XI. 1948.

litycznej jako „cenę pokoju“, jaką Niemcy zapłacić winni za rozpętanie wojny agresywnej. Dalsza korzyść, wynikająca z uznania umowy poczdamskiej za preliminaria pokojowe, wyraża się w tym, że te postanowienia zostały poddane wszechstronnej analizie i interpretacji na przestrzeni lat minionych. Co więcej, postanowienia poczdamskie zostały również w ciągu tych lat wypraktykowane, należy to stwierdzić bez względu na pozytywne czy negatywne skutki tej praktyki. W ten sposób umowa poczdamska przedstawia rzadko spotykane, dojrzałe i w znacznym stopniu zahartowane preliminaria pokojowe. Teoria i praktyka związana z umową poczdamską dostarcza w ten sposób bogatego materiału i wytycznych interpretacyjnych do przyszłego traktatu pokojowego z Niemcami. Wszystkie te korzyści sprowadzają się do wspólnego mianownika, jakiego brakowało w dotychczasowych traktatach pokojowych. Tym wspólnym mianownikiem jest cecha trwałości postanowień traktatowych. Postanowienia poczdamskie wprowadzone do traktatu pokojowego to zespół postanowień już wypraktykowanych.

Amerykańska więc koncepcja traktatu pokojowego dla Niemiec, realizowanego przez statut okupacyjny dla Trizonii, łamie nie tylko umowę poczdamską, ale również preliminaria pokojowe do traktatu z Niemcami. Z tego punktu widzenia statut okupacyjny uznać należy za dodatkowe odroczenie terminu zawarcia samego traktatu pokojowego z Niemcami. Obecnie na drodze obranej przez Stany Zjednoczone wylania się nowe ogniwo odraczające traktat pokojowy z Niemcami. Jest nim tzw. traktat ogólny, którego projekt ogłoszony został na przestrzeni marca br. Oto ocena i szczegóły tego „traktatu ogólnego“ w naświetleniu agencji TASS²⁹.

„Berlin, 25 marca (TASS). Agencja ADN donosi z Bonn:

Dnia 22 marca amerykańska agencja United Press opublikowała szczegóły o oburzających tezach „traktatu ogólnego“. Agencja United Press udowadnia przekonywująco, że zasadniczy tekst tego niewolniczego traktatu, przewidującego 50-letnią okupację zachodnich Niemiec przez wojska mocarstw zachodnich, przyjęty został przez Adenauera bez wiedzy narodu niemieckiego podczas jego pierwszego spotkania z komisarzami generalnymi amerykańskim, angielskim i francuskim. Obecnie omawiane są już „nieznaczące kwestie“, jak na przykład kwestia przydziału papierosów dla żołnierzy amerykańskich i kosztów biletów autobusowych i kolejowych dla żołnierzy wojsk interwencyjnych. Uczestnicy rokowań „intensywnie“ pracują obecnie nad tym, by do świąt wielkanocnych zakończyć „traktat ogólny“ i dodatkowe porozumienia.

United Press twierdzi, że „traktat ogólny“ składa się z pięciu konwencji, a mianowicie: z właściwego „traktatu ogólnego“, porozumienia wojskowego, układu finansowego, porozumienia odnośnie do praw i interesów mocarstw zachodnich oraz porozumienia o trybunale rozjemczym. „Obszerny tekst“ porozumienia odnośnie do wojsk całkowicie oddaje terytorium Niemiec zachodnich do dyspozycji wojsk obcych. Wszystkie lotniska, koszary, rejon manewrów w Niemczech zachodnich podlegać będą kontroli mocarstw zachodnich.

²⁹ „Wolność“ z dnia 27. III. 1952, nr 71.

Porozumienie finansowe określa wkład finansowy zachodnich Niemiec. Według doniesienia agencji United Press, w charakterze początkowego wkładu do sił zbrojnych mocarstw zachodnich Niemcy zachodnie powinny wpłacać co roku sumę 2 miliardów 679 milionów dolarów. Według normalnego kursu giełdowego dolara suma ta równa się 11,25 miliarda marek, lecz ponieważ kurs ten ulega wahaniom, „wkład wojskowy“ Niemiec zachodnich może być każdej chwili zwiększony drogą manipulacji. Suma ta nie obejmuje wydatków na przekształcenie Berlina zachodniego w forpocztę amerykańskich przygotowań wojennych w Niemczech zachodnich.

Porozumienie odnośnie do praw i interesów mocarstw zachodnich ustala, że moc obowiązującą zachowują wszystkie układy podpisane przez zachodnie mocarstwa okupacyjne w imieniu zachodnich Niemiec, czy też w imieniu ich stref poszczególnych. Ten układ dodatkowy reguluje następnie kwestię zwolnienia nazistowskich zbrodniarzy wojennych i włączenia ich do głównego sztabu agresywnej armii sojuszu atlantyckiego. Komitet składający się z trzech przedstawicieli Niemiec zachodnich oraz trzech przedstawicieli mocarstw zachodnich winien zrewidować wyroki wydane na 500 zbrodniarzy wojennych i „zalecić zredukowanie terminu kary lub też ich ułaskawienie“.

W piątym dodatkowym porozumieniu o trybunale rozjemczym mocarstwa zachodnie zapewniają sobie absolutnie dominujące stanowisko przy rozstrzygnięciu wszystkich problemów niemieckich. Tak na przykład w trybunale rozjemczym, który składać się będzie z 9 osób, a który rozstrzygać będzie wszystkie kwestie sporne, Niemcom zachodnim przypadną tylko 3 miejsca“.

Ogłoszone dotąd materiały na temat tego tzw. traktatu ogólnego pozwalają stwierdzić, że tezy tego traktatu wyznaczają dla Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji następujące szczególne uprawnienia na terytorium Trizonii:

1. Zachodnie mocarstwa okupacyjne utrzymują pełną zwierzchność okupacyjną w takich rozmiarach, jak ją wykonują od 1945 roku.
2. Wszystkie okupacyjne akty prawne dowódców wojskowych, a później wysokich komisarzy trzech mocarstw Trizonii zachowują swoją moc prawną w tym zakresie, w jakim to jest potrzebne dla celów polityki imperialistycznej trzech mocarstw zachodnich.
3. Do kompetencji wysokich komisarzy Trizonii należy wydawanie aktów prawnych uznających szczególne przywileje trzech mocarstw okupacyjnych we wszystkich dziedzinach, w których te mocarstwa uznają za potrzebne ingerować.
4. Polityka zagraniczna rządu Trizonii kontrolowana jest przez trzy mocarstwa okupacyjne. Trizonia może utrzymywać tzw. normalne stosunki dyplomatyczne tylko z państwami, co do których mocarstwa okupacyjne nie wyrażą sprzeciwu.
5. Trizonia przyłącza się do systemu *embargo* stosowanego przez politykę zagraniczną Stanów Zjednoczonych w stosunkach handlowych, przy czym rząd Trizonii rezygnuje z dysponowania we własnym zakresie zarówno handlem zagranicznym, jak i wewnętrznym.
6. Rząd Trizonii uznaje wszystkie dawne i nowe długi zagraniczne. Aktywa niemieckie w państwach, które nie brały udziału w II wojnie

światowej, oddaje rząd Trizonii pod kontrolę trzech mocarstw okupacyjnych. Równocześnie Trizonia przyznaje roszczenia reparacyjne państwu Izrael i jego obywatelom.

7. Koszty utrzymania zachodniego Berlina obciążają rząd bonnski.
8. Trizonia zaciąga szczególne zobowiązania w stosunku do tzw. uchodźców politycznych z krajów demokracji ludowej stając się w ten sposób bazą dla celów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych.
9. O wysokości kosztów okupacyjnych Trizonii decydują trzy mocarstwa okupacyjne.
10. Wysokość sum przeznaczonych na zbrojenia Trizonii określają trzy mocarstwa okupacyjne.
11. Zachodnie mocarstwa okupacyjne zachowują pełne prawa kontrolne nad przemysłem zachodnio-niemieckim łącznie ze wszystkimi badaniami naukowymi, patentami itp.
12. Specjalne zarządzenia trzech mocarstw okupacyjnych regulują zagadnienia tzw. bezpieczeństwa wewnętrznego w Trizonii zapewniając okupantom zupełną swobodę działalności szpiegowskiej o charakterze wypadowym na całą Europę³⁰.

Porównując umowę poczdamską z projektem tzw. traktatu ogólnego przygotowanym przez Stany Zjednoczone ustalić można zasadnicze różnice istniejące między tymi dwoma dokumentami. Różnice te można ująć w następujących punktach:

1. Umowa poczdamska przewiduje okupację Niemiec czasową, jakkolwiek nie określa czasu trwania. W każdym razie z umowy poczdamskiej wynika, że okupacja Niemiec ma charakter przejściowy. Podczas okupacji Niemcy miały ulec reorganizacji jako państwo demokratyczne i pokojowe.
„Traktat ogólny“ ustala okupację Niemiec bezterminową i bez żadnych widoków na zmianę tego stanu.
2. Umowa poczdamska uznaje prawo narodu niemieckiego do stworzenia własnego, jednolitego i demokratycznego państwa.
„Traktat ogólny“ odejmuje te prawa narodowi niemieckiemu. Rząd bonnski rezygnuje na nieokreślony czas z prawa do suwerenności i z prawa do zjednoczenia narodu niemieckiego w jednym państwie.
3. Umowa poczdamska wyraźnie określa prawo narodu niemieckiego do zawarcia traktatu pokojowego.
„Traktat ogólny“ to prawo likwiduje.
4. Umowa poczdamska uznaje Zagłębie Saary za integralną część terytorium niemieckiego.
„Traktat ogólny“ oraz plan Schumana dekretują aneksję Zagłębia Saary przez Francję.

³⁰ „Einheit“ (Zeitschrift für Theorie und Praxis des wissenschaftlichen Sozialismus) 1952, nr 3, s. 214—215.

5. Umowa poczdamska traktuje przemysł Zagłębia Ruhry jako integralną część niemieckiej gospodarki pokojowej.
„Traktat ogólny“ i plan Schumana izolują przemysł Zagłębia Ruhry, wyjmują go spod niemieckiej suwerenności i poprzez skomplikowany system tzw. umiędzynarodowienia czynią z Zagłębia Ruhry część składową gospodarki wojennej Stanów Zjednoczonych.
6. Umowa poczdamska gwarantuje wszystkim Niemcom wolności demokratyczne i narodowe.
„Traktat ogólny“ pozbawia tych wolności nie tylko mieszkańców Trizonii, lecz cały naród niemiecki.³¹

III

Umowa poczdamska reguluje w rozdziale II zagadnienie uczestnictwa w pracach traktatowych nie wyłączając uczestnictwa w traktacie niemieckim. Rada Ministrów Spraw Zagranicznych ma się składać, celem wypełnienia zadań traktatowych, „z członków reprezentujących te państwa, które podpisały warunki kapitulacji nałożone na odnośne państwa nieprzyjacielskie...“ Nie wyklucza to oczywiście udziału w pracach traktatowych innych państw, które nie podpisały aktów bezwarunkowej kapitulacji. Umowa poczdamska przewiduje w tym rozdziale II: „Ilekcóż Rada (= Ministrów Spraw Zagranicznych) rozważać będzie sprawę interesującą bezpośrednio państwo w niej nie reprezentowane, zaprosić należy takie państwo do wysłania przedstawicieli w celu wzięcia udziału w dyskusji i w badaniu tej sprawy“. Te możliwości są dość szczegółowo omówione w dalszych postanowieniach umowy poczdamskiej.

Zresztą bez względu na postanowienia tej umowy można stwierdzić, że jedną stroną traktatu pokojowego z Niemcami będą państwa zwycięskie, a drugą stroną będą pokonane Niemcy. Z tego punktu widzenia należy rozważyć zagadnienie państw uczestniczących w niemieckim traktacie pokojowym.

1. Państwa uczestniczące w traktacie po stronie zwycięzców. — Zagadnienie uczestnictwa państw zwycięskich w traktacie pokojowym z Niemcami rozwinęło się na przestrzeni 1947 roku podczas trzech konferencji międzynarodowych: konferencji zastępców ministrów spraw zagranicznych w Londynie, sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w Moskwie i Londynie. Materiały, charakteryzujące stanowisko mocarstw okupacyjnych, zachowały swoją aktualność również podczas następnych konferencji międzynarodowych, dlatego można je uznać za podstawowe w tym sensie, iż umożliwiają rozpoznanie zasadniczego stanowiska czterech mocarstw okupacyjnych w tej dziedzinie.

Radziecka koncepcja odnośnie do zespołu państw uczestniczących w traktacie pokojowym z Niemcami przedstawia się następująco: po stro-

³¹ „Einheit“ 1952, nr 3, s. 216—217.

nie zwycięzców powinny wystąpić przy pracach traktatowych: 1) cztery mocarstwa okupacyjne oraz 2) państwa posiadające wspólne granice z Niemcami lub państwa, które uczestniczyły z bronią w ręku w wojnie przeciwko Niemcom. Do tej drugiej grupy koncepcja radziecka zalicza następujące państwa: Albanie, Australię, Belgię, Białoruską Związkową Republikę Rad, Brazylię, Danię, Grecję, Indie, Kanadę, Luksemburg, Holandię, Nową Zelandię, Norwegię, Polskę, Czechosłowację, Ukraińską Związkową Republikę Rad i Jugosławię³². Radziecka koncepcja zwalcza propozycję amerykańską zmierzającą do dopuszczenia do udziału w pracach traktatowych wszystkich państw wchodzących w zespół Narodów Zjednoczonych (w ramach tego pojęcia z okresu II wojny światowej). Przedstawiciel Związku Radzieckiego oświadczył podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, że przyjęcie propozycji amerykańskiej oznaczałoby zrównanie czterech mocarstw okupacyjnych z takimi państwami, jak: Filipiny, Paragwaj i Turcja. Według tej koncepcji amerykańskiej udział w pracach traktatowych byłby zapewniony nawet takim państwom, które nie udzielały Narodom Zjednoczonym żadnego poparcia podczas wojny, lecz nawet popierały czynnie hitlerowskie Niemcy (np. Turcja).

Amerykańska koncepcja przewiduje dopuszczenie do udziału w pracach traktatowych wszystkich państw, które były w stanie wojny z Niemcami podczas II wojny światowej. W ten sposób po stronie zwycięskiej wystąpiłoby w traktacie pokojowym z Niemcami 51 państw³³. Wprawdzie koncepcja amerykańska uznaje szczególne stanowisko czterech mocarstw okupacyjnych oraz 18 państw, które prowadziły czynnie wojnę z Niemcami, niemniej jednak dąży ona do rozszerzenia udziału dla wszystkich 51 państw w pracach traktatowych. Realizacja tej tezy miałaby być zapewniona przez zastosowanie podwójnej procedury w pracach przygotowawczych. Według tezy amerykańskiej, wszystkie państwa miałyby wypowiedzieć swoje poglądy na wszystkie zagadnienia traktatowe oraz uczestniczyć w ostatecznym przyjęciu projektu traktatu pokojowego z Niemcami. Ta koncepcja amerykańska uległa ostatecznemu sprecyzowaniu w ten sposób, że 51 państw, które znajdowały się w stanie wojny z Niemcami, podzielone zostały na następujące grupy:

1. cztery mocarstwa okupacyjne,
2. państwa sprzymierzone sąsiadujące z Niemcami lub biorące czynny udział w wojnie przeciwko Niemcom,
3. państwa, które znajdowały się w stanie wojny z Niemcami.

Pierwsza grupa miałaby opracować zasadniczy projekt traktatu pokoju. Druga grupa państw miałaby mieć zapewnione uczestnictwo w konferencji pokojowej oraz we wszystkich ważniejszych komisjach dla prac traktatowych. Trzecia grupa państw miałaby jedynie prawo wyrazić

³² W. M. Mołotow, Zagadnienia polityki zagranicznej, s. 394.

³³ Mowa min. Marshalla p. „Neue Zeitung“ z d. 2. V. 1947.

swoje opinie na temat traktatu pokoju — przy tym nie określono, czy te opinie mają mieć charakter wiążący i w jakim stopniu.

Brytyjska koncepcja popiera w zasadzie amerykański projekt uczestnictwa w pracach traktatowych wszystkich państw, które znajdowały się w stanie wojny z Niemcami. Projekt brytyjski nie został dotąd skrystalizowany, ale od 1949 roku nie różni się już w niczym od projektów amerykańskich.

Francuska koncepcja dzieliła początkowo wszystkie państwa znajdujące się w stanie wojny z Niemcami na dwie grupy:

1. państwa, które wypowiedziały wojnę Niemcom, co w pierwotnej koncepcji francuskiej pokrywało się z prowadzeniem czynnej wojny, oraz
2. państwa, które zerwały stosunki dyplomatyczne z Niemcami.

Po sprecyzowaniu amerykańskiej koncepcji uczestnictwa państw zwyciężczych w traktacie pokoju Francja wysunęła projekt dwustopniowego udziału w pracach nad traktatem z Niemcami. Największy udział w tych pracach miały być zapewniony państwom, które „są najbardziej zainteresowane“ w zakresie zagadnień niemieckich i brały czynny udział w wojnie przeciw Niemcom. Dopiero w drugim rzędzie miałyby się wypowiedzieć państwa, które ogłosiły stan wojny z Niemcami, ale nie brały czynnego udziału w tej wojnie. Według koncepcji francuskiej obie grupy państw powinny brać udział nie tylko w pracach przygotowawczych, lecz również w samej konferencji pokojowej.

Dyskusja na ten temat toczyła się szereg lat w zespole czterech mocarstw okupacyjnych. Decyzje ostateczne odsuwano bezustannie do następnych dalszych konferencji międzynarodowych. Dzisiaj można stwierdzić, że formuły porozumiewawcze ustalone podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych nie rozstrzygnęły ostatecznie zasady uczestnictwa państw w traktacie pokoju z Niemcami. Nie ulega też z perspektywy lat wątpliwości, że jedynie zdrowe tezy w tej dziedzinie sformułowane zostały przez Związek Radziecki.

Warto zwrócić uwagę na dyskusję, jaka się wywiązała nad zagadnieniem udziału niektórych państw w pracach traktatowych. Nie wyjaśniono dotąd należycie sprawy udziału Chin w tych pracach, jakkolwiek to mocarstwo — zgodnie z umową poczdamską — wchodzi w skład Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Otwarta jest również sprawa udziału byłych państw satelitarnych systemu „osi“, Rumunii, Bułgarii i Włoch. Wprawdzie te państwa wystąpiły podczas wojny zbrojnie przeciwko Niemcom, wprawdzie traktaty pokojowe z tymi państwami zostały już zawarte i ratyfikowane, ale zakres uczestnictwa tych państw w pracach nad traktatem pokoju z Niemcami nie jest jeszcze należycie wyjaśniony. Sporne jest również uczestnictwo Albanii w tych pracach. Związek Radziecki wypowiada się za dopuszczeniem Albanii do udziału w pracach traktatowych. Podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych Francja poparła stanowisko radzieckie, podczas gdy Stany Zjedno-

czone i Wielka Brytania wypowiedziały się przeciwko udziałowi Albanii. Otwarte jest również zagadnienie udziału Pakistanu, Iranu i innych państw, o których niejednokrotnie dyskutowano podczas sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych.

Polska zgłosiła swoje zainteresowanie pracami nad traktatem pokoju z Niemcami podczas nowojorskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Nota polska skierowana do członków Rady Ministrów Spraw Zagranicznych została opublikowana 14 listopada 1947 roku³⁴. Polskie tezy traktatowe zostały przedstawione na londyńskiej konferencji zastępców Spraw Zagranicznych w tym samym roku³⁵.

2. Niemcy jako strona traktatu pokoju. — Umowa poczdamska nie pozostawia wątpliwości, że Niemcy traktować należy jako stronę przysłego traktatu pokojowego. Przyjęcie traktatu pokojowego przez rząd niemiecki, „gdy powstanie rząd zdalny do tego“ — jak mówi umowa poczdamska — jest więc elementem przesądzonym. Otwarte natomiast jest zagadnienie, w jaki sposób i kiedy powstać ma rząd niemiecki powołany do negocjowania traktatu pokojowego. Umowa poczdamska tego nie przesądza, jak również nie zawiera wskazówek wyraźnych co do tego, w jakim stadium prac traktatowych rząd niemiecki winien przystąpić do udziału w tych pracach jako strona.

Należy poddać analizie stosunek czterech mocarstw okupacyjnych do zagadnień, które się wiążą z uczestnictwem Niemiec w pracach traktatowych, a które nie zostały jasno określone w umowie poczdamskiej.

Radziecka koncepcja traktatu pokojowego z Niemcami akcentuje, że traktat może być podpisany tylko przez konstytucyjny rząd niemiecki. Podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych przedstawiciel Związku Radzieckiego oświadczył, że rząd niemiecki winien być dopuszczony do udziału w konferencji pokojowej. Ten pogląd powtórzył przedstawiciel Związku Radzieckiego podczas londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w 1947 roku. Stanowisko radzieckie było jednym z najsilniejszych argumentów przemawiających już wówczas na rzecz szybkiego utworzenia centralnego rządu niemieckiego.

Amerykańska koncepcja traktatu niemieckiego wychodzi z założeń, że podpisanie i przyjęcie tego traktatu przez rząd niemiecki „nie stanowi palącego zagadnienia“. Pogląd ten sformułowany został podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Wiązał się on wówczas z przemianami zachodzącymi w amerykańskiej koncepcji traktatu niemieckiego. Przemiany te rozwijały się w kierunku narzucenia Niemcom jednostronnego tzw. statutu pokojowego. Już wówczas dojrzała w planach polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych koncepcja separatystycznej Trizonii i statutu okupacyjnego dla tego kadłubowego państwa niemieckiego.

³⁴ „Głos Ludu“ z dn. 18. XI. 1946.

³⁵ „Zbiór dokumentów“ pod redakcją Juliana Makowskiego, 1947, nr 1/2.

Według koncepcji brytyjskiej traktat pokojowy powinien być w zasadzie podpisany przez centralny i demokratyczny rząd niemiecki. Podczas londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych przedstawiciel brytyjski wyraził pogląd, że rząd niemiecki winien mieć zapewniony udział w konferencji pokojowej z warunkiem, że do tego momentu taki rząd powstanie. Rozważając zagadnienie współzależności między konferencją pokojową a istnieniem rządu niemieckiego, już wówczas koncepcja brytyjska wyrażała pogląd, że nie należy odraczać zwołania konferencji pokojowej tylko ze względu na brak centralnego rządu niemieckiego. Podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w 1947 roku delegat brytyjski wyraźnie oświadczył, że Wielka Brytania inaczej pojmuje zagadnienie udziału Niemiec w pracach traktatowych, niż to przesądza umowa poczdamska i zgodne z nią stanowisko Związku Radzieckiego.

Francuska koncepcja udziału Niemiec jako strony w traktacie pokojowym wychodzi z przesłanek negatywnych. Podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych delegat Francji oświadczył, że zajmowanie się zagadnieniem centralnego rządu niemieckiego jest przedwczesne. Według koncepcji francuskiej nie należy zajmować się tym zagadnieniem głównie dlatego, że żaden rząd niemiecki nie będzie chciał wziąć odpowiedzialności za podpisanie traktatu pokojowego. Jest rzeczą bez znaczenia — głosi koncepcja francuska — czy rząd niemiecki traktat podpisze, czy nie, lub czy naród niemiecki wyrazi zgodę na traktat pokojowy, czy nie. Rozwijając te założenia koncepcja francuska podkreśla, że dopiero traktat pokoju określi pozycję prawną Niemiec w przyszłości i sprecyzuje wytyczne konstytucyjne państwa niemieckiego. Ta koncepcja została przedstawiona podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Rozwinięcie jej nastąpiło podczas londyńskiej sesji tego organu. Przedstawiciel francuski oświadczył wówczas, że uzależnienie traktatu pokojowego od utworzenia rządu niemieckiego „uznać należy za paradoks”. Był to okres, kiedy Francja zdecydowała się na poparcie amerykańskiej koncepcji Trizonii.

Bez względu na różnice zdań co do udziału Niemiec jako strony w traktacie pokojowym teoria prawa międzynarodowego oraz umowa poczdamska dają pewne zasadnicze wytyczne. Te wytyczne pokrywają się w całej rozciągłości z radzieką koncepcją udziału Niemiec jako strony traktatu pokoju. Skoro się mówi o traktacie pokoju, to musi istnieć podmiot prawa międzynarodowego mający zdolność do działania — również po stronie państwa pokonanego³⁶. Jest rzeczą bezsporną, że ten podmiot istnieje, bo państwo niemieckie nie przestało istnieć wobec bezwarunkowej kapitulacji w dniu 9 maja 1945 roku. Skoro zatem istnieje podmiot prawa międzynarodowego — Niemcy, to musi istnieć również organ reprezentujący ten podmiot — centralny rząd niemiecki. W pracach traktatowych i przy podpisywaniu traktatu pokoju państwo niemieckie może być repre-

³⁶ Ullmann, op. cit., s. 541.

zentowane tylko przez centralny rząd niemiecki o całkowitej reprezentatywności. Tylko taki rząd reprezentacyjny może być stroną traktatu pokojowego. Prawo międzynarodowe wyklucza koncepcję, jakoby Niemcy zawrzeć mogły traktat pokoju, w którym zrzekają się na korzyść mocarstw okupacyjnych prawa wykonywania swej suwerenności „zarówno w znaczeniu swobody regulowania swych stosunków międzynarodowych, jak w znaczeniu swobody urządzania swych stosunków wewnętrznych oraz najwyższej władzy państwa nad swymi obywatelami i nad swym terytorium”³⁷. Spośród czterech przedstawionych koncepcji udziału Niemiec jako strony w traktacie pokoju jedynie koncepcja radziecka spełnia wszystkie wymagania teorii prawa międzynarodowego w tym zakresie.

3. Główne zagadnienia procedury traktatowej. — Podstawowe zagadnienia proceduralne wszystkich traktatów pokojowych po II wojnie światowej zostały przesądzone w rozdziale II umowy poczdamskiej. Bliższe sprecyzowanie tych postanowień nastąpiło w okresie przygotowania traktatów pokojowych z: Włochami, Rumunią, Węgrami, Bułgarią i Finlandią. Punkt ciężkości zagadnień proceduralnych spoczywa w Radzie Ministrów Spraw Zagranicznych. Uznanie tej zasady — zarówno teoretyczne jak praktyczne — występuje bez żadnych zastrzeżeń w radzieckiej koncepcji traktatu pokoju z Niemcami. Wszelkie próby i propozycje odchyleń od tej podstawowej zasady występują głównie po stronie amerykańskiej.

W rozdziale II umowy poczdamskiej można ustalić kilka stadiów przygotowań traktatowych. Prace przygotowawcze związane z traktatem pokojowym niemieckim nie wykroczyły dotąd poza ramy dyskusji nad wstępnymi zagadnieniami proceduralnymi. Na czoło tej dyskusji wysunął się projekt powołania Komisji Informacyjnej, która by stanowiła organ pomocniczy dla prac traktatowych przy Radzie Ministrów Spraw Zagranicznych. Projekt powołania do życia Komisji Informacyjnej był dyskutowany na sesjach Rady Ministrów Spraw Zagranicznych poczynając od nowojorskiej. Podczas moskiewskiej sesji w 1947 roku wyłonił się brytyjski projekt podzielenia pracy Komisji Informacyjnej na dwa stadia: pierwsze stadium stanowić miała praca Komisji Informacyjnej jako organu o charakterze doradczym dla Rady Ministrów Spraw Zagranicznych; drugie stadium stanowić miała konferencja informacyjna nad materiałami zgromadzonymi przez Komisję Informacyjną. Ta konferencja miała posiadać charakter organu doradczego, a jej wyniki miały zostać sformułowane na piśmie.

Według projektu amerykańskiego zgłoszonego podczas londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w 1947 roku konferencja informacyjna stanowić miała część konferencji pokojowej. Uczestnikami jej — według projektu amerykańskiego — miały być wszystkie państwa,

³⁷ Korowicz M. St., Zagadnienie rozbrojenia moralnego Niemiec, artykuł ogłoszony w „Strażnicy Zachodniej” 1947, nr X—XII, cyt. s. 298.

które ogłosiły stan wojny z Niemcami. Ta koncepcja brytyjsko-amerykańska została odrzucona przez delegata radzieckiego, który wykazał jej sprzeczność z innymi, już powziętymi uchwałami Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w tym zakresie. Według koncepcji radzieckiej zgłoszonej na londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych państwa, które nie brały czynnego udziału w wojnie przeciw Niemcom, winny przedstawić swoje żądania na piśmie. Kompromisowe propozycje radzieckie zostały odrzucone przez trzy mocarstwa zachodnie. Amerykański projekt udziału we wszystkich stadiach prac traktatowych państw, które ogłosiły stan wojny z Niemcami, jest w dalszym ciągu podtrzymywany. Koncepcja francuska uznaje szczególne prawa 18 państw w zakresie prac traktatowych, zgodnie z projektem radzieckim. Później tezy francuskie uległy zmianom w sensie ich dostosowania do projektu amerykańskiego. W zasadzie do chwili obecnej żadne decyzje na temat składu Komisji Informacyjnej i jej procedury nie zapadły.

Podobnie przedstawia się zagadnienie tzw. stałych komisji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Podczas moskiewskiej sesji tego organu postanowiono powołać do życia cztery komisje:

1. dla zagadnień politycznych i konstytucyjnych Niemiec,
2. dla zagadnień terytorialnych i związanych z nimi spraw,
3. dla zagadnień gospodarczych łącznie z reparacjami,
4. dla spraw rozbrojenia i demilitaryzacji.

Ten projekt został przesadzony co do zasady. Jednakże ani moskiewska, ani londyńska sesja Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, ani też późniejsze sesje nie doprowadziły do ustalenia składu tych komisji. Nie uzgodniono również proporcji udziału czterech mocarstw i pozostałych państw w ramach prac tych komisji.

Zagadnienie głosowania nad postanowieniami traktatowymi nie wyszło również poza ramy wstępnej dyskusji. Według projektu amerykańskiego zgłoszonego podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagr. głosowanie podczas konferencji pokojowej winno być oparte na zasadach ustalonych dla głosowania w Ogólnym Zgromadzeniu ONZ. Byłaby to więc zasada głosowania większością 2/3 głosów obecnych i głosujących. Ten pierwotny projekt amerykański został niebawem uzupełniony wyjaśnieniem, że zasada 2/3 głosów wymaga, ażeby wśród obecnych i głosujących państw głosowało 2/3 państw, które sąsiadują z Niemcami lub które brały czynny udział w wojnie przeciw Niemcom. Delegat radziecki przyjął w zasadzie projekt amerykański z tym uzupełnieniem, co znalazło swój wyraz w obradach londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w 1947 roku. Według projektu brytyjskiego konferencja pokojowa z Niemcami sama winna zdecydować o systemie głosowania na wzór paryskiej konferencji pokojowej w 1946 roku.

Wszystkie zagadnienia proceduralne zostały zebrane w postaci „Dokumentu nr 78“ przyjętego w protokole sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Dokument ten zawiera komplet materiałów proceduralnych

dyskutowanych przez Radę Ministrów Spraw Zagranicznych lub jej organa pomocnicze do końca 1947 roku. Zagadnienia te są przedstawione w „Dokumencie nr 78” w formie dyskusyjnej, nie zamkniętej. Poza to stadium zagadnienia procedury traktatowej dotąd nie wykroczyły.

IV

Nie jest rzeczą przypadku, że w początkach kwietnia br., w punkcie kulminacyjnym dyskusji nad traktatem pokoju z Niemcami w wypowiedzi Generalissimusa Józefa Stalina znalazł się zwrot nawołujący do gotowości wykonywania przyjętych zobowiązań międzynarodowych³⁸. Zagadnienie to jest równoznaczne z poszukiwaniem gwarancji prawnych wykonalności wszelkich umów międzynarodowych, a więc także traktatu pokoju z Niemcami.

Teoria prawa międzynarodowego stwierdza, że wykonanie traktatów pokojowych gwarantowane jest przez te same środki prawne, które stanowią gwarancję wykonania wszelkich umów międzynarodowych³⁹. W zasadzie więc nie wyróżnia się szczególnych gwarancji wykonalności traktatów pokojowych. Teoria prawa międzynarodowego twierdzi, że nawet traktaty narzucone przez zwycięzcę, wykorzystującego swoją przewagę faktyczną, winny być wykonywane lojalnie i na zasadzie dobrej wiary⁴⁰.

Po I wojnie światowej wyłania się w teorii zagadnienie dodatkowych gwarancji traktatowych na wypadek, gdy państwo pokonane nie wypełnia wszystkich postanowień traktatu. Po II wojnie światowej do tych zagadnień teoretycznych dochodzą rozważania na temat ewentualnej potrzeby zawarcia przy traktacie pokojowym czegoś w rodzaju dodatkowych umów o charakterze wykonawczym w stosunku do traktatu pokojowego⁴¹.

W związku z tym wyłaniają się zagadnienia konkretne w zakresie gwarancji prawnych wykonalności postanowień traktatu pokojowego.

1. Zagadnienie ratyfikacji traktatu niemieckiego. — Teoria prawa międzynarodowego wiąże skuteczność traktatu pokojowego z aktem jego ratyfikacji. Według poglądów z połowy XIX wieku skutki prawne traktatu pokojowego występują dopiero od momentu ratyfikacji⁴². Z tego wynika, że traktaty pokojowe winny przechodzić przez proces ratyfikacji. Wyjątki od tej zasady są oczywiście również znane w literaturze, zwłaszcza po I wojnie światowej. Zwraca się wtedy uwagę,

³⁸ Wolność z dn. 4. IV. 1952, nr 7/8.

³⁹ Piédelièvre, op. cit., t. II, s. 545; Nys, op. cit., t. III, s. 735.

⁴⁰ Fiore P., Le droit international codifié et sa sanction juridique, 1911, s. 856; Fauchille, op. cit., t. II, s. 1048—1050.

⁴¹ Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., s. 479.

⁴² Heffter, op. cit., s. 386, s. 387, przypis 1; Phillimore R., Commentaries upon international law, 1885, t. III, s. 777; Fauchille, op. cit., t. II, s. 1036.

że nie wszyscy sygnatariusze traktatu pokojowego winni dokonać ratyfikacji, ażeby traktat nabrał mocy prawnej⁴³. Jeżeli jedno lub kilka państw, które traktat podpisały, nie ratyfikowały go, to traktat nie może być tym samym uznany za nie istniejący lub niewykonalny. Państwa, które traktat pokojowy podpisały i ratyfikowały, są nim związane.

Interesującą konstrukcję daje w tym zakresie po II wojnie światowej teoria brytyjska⁴⁴. Wychodzi ona z założeń, że traktat pokojowy nie ratyfikowany należy uważać za rozejm. Wnioski płynące z tej konstrukcji mają bardzo istotne znaczenie. Traktat pokojowy kończy stan wojenny i przywraca stan pokoju między stronami. Jeżeli traktat pokojowy zostanie podpisany, lecz nie ratyfikowany, to według tej brytyjskiej koncepcji stanowi on rozejm. Wiadomo, że rozejm nie kończy stanu wojny, lecz jedynie — często tylko prowizorycznie — kończy działania wojenne albo je zawiesza. Taka więc konstrukcja brytyjska sformułowana w 1944 roku sugerować może rodzaj traktatu pokojowego, który nie kończy stanu wojny wskutek pewnych braków formalnych. Warto zwrócić na to uwagę ze względu na traktaty pokojowe zawierane po II wojnie światowej, szczególnie zaś ze względu na komplikacje formalne, jakie zarówno doktryna brytyjska, jak i amerykańska pragnie związać z niemieckim traktatem pokojowym.

Zgodnie z klasyczną doktryną prawa międzynarodowego Związek Radziecki reprezentuje pogląd, że traktat niemiecki powinien przejść przez normalny proces ratyfikacji. Traktat pokoju z Niemcami winien być podpisany przez centralny rząd niemiecki i przedłożony parlamentowi niemieckiemu do ratyfikacji.

Amerykańska koncepcja różni się zdecydowanie od poglądów radzieckich. Podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych przedstawiciel Stanów Zjednoczonych wyraził pogląd, że bezwarunkowa kapitulacja Niemiec przekreśla możliwość wyłonienia rządu niemieckiego zdolnego do podpisania traktatu pokoju. Nie można również — według poglądów amerykańskich — zmusić żadnej partii niemieckiej do podpisania takiego traktatu. Z tego względu koncepcja amerykańska proponowała już wówczas rodzaj obciążenia hipotecznego na przyszłej konstytucji niemieckiej przez wprowadzenie dodatkowych klauzul gwarancyjnych, dotyczących wykonalności traktatu pokojowego. Te dodatkowe klauzule gwarancyjne w przyszłej konstytucji niemieckiej miały zapewnić niewzruszalność podpisu niemieckiego pod traktatem pokojowym oraz stanowić gwarancję ratyfikowania tego traktatu przez parlament niemiecki. Ta koncepcja amerykańska w formie bardziej szczegółowej została zgłoszona również podczas londyńskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w 1947 roku.

⁴³ Fauchille, op. cit., t. II, s. 1047.

⁴⁴ Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., s. 473—474.

W imieniu Związku Radzieckiego wystąpił podczas tej sesji min. Mołotow przeciwko nakładaniu tego rodzaju ciężarów na przyszłą konstytucję niemiecką. Przedstawiając poglądy radzieckie na ten temat min. Mołotow oświadczył, że przyjęcie propozycji amerykańskiej stanowiłoby nieznośne poniżenie narodu niemieckiego, nie znajdujące żadnych uzasadnionych podstaw. Takie dodatkowe klauzule w przyszłej konstytucji niemieckiej uzależniłyby państwo niemieckie od innych państw. Czterostronna kontrola nad Niemcami winna trwać również po przyjęciu nowej konstytucji, nie ma więc żadnych podstaw do twierdzenia, jakoby postanowienia traktatowe należało obwarować dodatkowymi klauzulami konstytucji niemieckiej.

Jasno sprecyzowana koncepcja radziecka przekonała wówczas delegata brytyjskiego w Radzie Ministrów Spraw Zagranicznych. W ten sposób głosy uległy podzieleniu. Stany Zjednoczone i Francja wypowiedziały się za takim obciążeniem hipotecznym przyszłej konstytucji niemieckiej, natomiast Związek Radziecki i Wielka Brytania wypowiedziały się przeciwko dodatkowym i nieuzasadnionym ciężarom tego rodzaju.

Koncepcja amerykańska przewidywała w tym okresie również pewien wariant zastępczej formy ratyfikacji traktatu niemieckiego, mianowicie rodzaj referendum narodu niemieckiego. Przedstawiciele pozostałych trzech mocarstw okupacyjnych sprzeciwili się projektowi amerykańskiemu. Podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych przedstawiciel Stanów Zjednoczonych wycofał projekt odbycia referendum zamiast normalnej ratyfikacji traktatu pokojowego.

2. Kontrola potraktatowa. — Umowa poczdamska nie określa czasu trwania okupacji i kontroli Niemiec. Jednakże cele okupacji-kontroli nad Niemcami określone przez tę umowę są dalekowzroczne i wymagają długiego czasu dla ich realizacji. Już w pierwszych komentarzach urzędowych do tej umowy można spotkać pogląd, iż zawarcie traktatu pokoju nie jest równoznaczne z zakończeniem kontroli nad Niemcami. Z chwilą zawarcia traktatu pokojowego zmienia się zasady kontroli, zgodnie z postanowieniami traktatowymi. Data zawarcia i ratyfikacji traktatu pokojowego z Niemcami decyduje więc o nowym modelu kontroli nad Niemcami.

Takie postawienie zagadnienia nie stanowi nowości w prawie międzynarodowym. Zjawisko to znane jest w teorii z połowy XIX wieku, która stwierdza, że zawarcie traktatu pokoju nie jest równoznaczne z zakończeniem okupacji terytorium jednej ze stron traktatowych⁴⁵. Równocześnie jednak wskazuje się na różnicę między okupacją typu wojennego a okupacją potraktatową. Jeden z autorów pojmując tę różnicę w zręcznym zdaniu, że z chwilą zawarcia traktatu pokoju okupant staje się cudzoziemcem, ale za to przestaje być wrogiem. Podkreśla on również,

⁴⁵ Calvo Ch., *Le droit international théorique et pratique*, 1896, t. V, s. 374—375, s. 393.

że okupacja potraktatowa czerpie swoją moc prawną z umowy, która określa i ściśle precyzuje zakres okupacji⁴⁶. Stwierdza się również, że okupacja potraktatowa nie ma charakteru aktu wojennego czy odwetowego. Odpadają zatem wszystkie konsekwencje okupacji wojennej, jak rekwizycje itp. świadczenia na rzecz okupanta. Władze państwa kontrolowanego rządzą się swobodnie we własnym kraju podlegając jedynie ściśle określonym ograniczeniom w zakresie bezpieczeństwa⁴⁷. Okupację potraktatową określa się często — zwłaszcza po II wojnie światowej — mianem okupacji gwarancyjnej⁴⁸.

Oparta na tak pojętej teorii i praktyce prawa międzynarodowego teza o kontroli potraktatowej nad Niemcami zgodna jest z prawem międzynarodowym. Umowa bowiem poczdamska nie przestaje obowiązywać, wszystkie jej postanowienia muszą być wykonane niezależnie od terminu zawarcia traktatu pokoju z Niemcami. Koncepcja więc kontroli potraktatowej mieści się zupełnie w ramach dotychczasowej teorii prawa międzynarodowego. Nie potrzeba i nie należy wprowadzać żadnych sztucznych konstrukcji na temat ewentualnego ograniczenia Niemiec w traktacie pokojowym, na temat państwa niemieckiego, którego suwerenność miałyby ulec w traktacie jednostronnemu ograniczeniu na rzecz państw zwycięskich⁴⁹.

Zmiana modelu kontroli nad Niemcami po traktacie pokojowym jest ściśle związana z zagadnieniem ewakuacji wojsk okupacyjnych z terytorium niemieckiego. Na tym odcinku wyłaniają się również dwie koncepcje. Stany Zjednoczone zgłosiły podczas paryskiej konferencji pokojowej w 1946 roku projekt 40-letniej kontroli nad Niemcami, nie przewidując opuszczenia terytorium niemieckiego przez okupacyjne siły zbrojne. Ta koncepcja amerykańska stała się niebawem wspólną koncepcją trzech mocarstw zachodnich. Komunikat londyński sześciu państw zachodnich z czerwca 1948 roku przemilcza zagadnienie opuszczenia terytorium niemieckiego przez wojska okupacyjne. W komunikacie tym zaleca się obsadzenie tzw. kluczowych terytoriów niemieckich bez względu na przebieg prac traktatowych, czyli bez względu na sytuację prawną po zawarciu ewentualnego traktatu pokoju. Radziecka koncepcja precyzuje termin opuszczenia terytorium niemieckiego przez wojska mocarstw okupacyjnych. Generalissimus Józef Stalin kilkakrotnie, m. in. w korespondencji z Henry Wallace'em w 1948 roku, wysuwał propozycję wycofania wszystkich wojsk okupacyjnych z Niemiec w ciągu roku po podpisaniu traktatu pokojowego z Niemcami⁵⁰. Ten termin przyjęty został również w komunikacie ośmiu państw z konferencji warszawskiej odbytej w czerwcu 1948 roku.

⁴⁶ Nys, op. cit., t. III, s. 738.

⁴⁷ Bry G., Précis élémentaire de droit international public, 1906, s. 565.

⁴⁸ Louter, op. cit., t. II, s. 385; Fauchille, op. cit., t. II, s. 1051.

⁴⁹ Korowicz, op. cit., s. 302.

⁵⁰ „Zbiór dokumentów“ pod redakcją Juliana Makowskiego, 1948, nr 6.

3. Gwarancje wynikające z wprowadzenia Niemiec do społeczności narodów. — Najbardziej dalekowzroczne gwarancje wykonalności traktatu pokoju z Niemcami zawarte są w umowie poczdamskiej. Główny cel kontroli nad Niemcami określany jest w tej umowie jako dążenie do stworzenia w Niemczech takich warunków, ażeby naród niemiecki mógł jak najprędzej zająć zależne miejsce w społeczności międzynarodowej.

Radziecka koncepcja wykonania programu poczdamskiego popiera całkowicie realizację tego postulatu. Związek Radziecki konsekwentnie rozwija tezę, że szybki powrót Niemiec do społeczności międzynarodowej stanowi najlepszą gwarancję znormalizowania stosunków międzynarodowych. Warunki tego powrotu są jasno określone w umowie poczdamskiej.

Amerykańska koncepcja mija się z istotnymi założeniami umowy poczdamskiej również i w tym zakresie. Zamiast wprowadzenia Niemiec do społeczności międzynarodowej koncepcja amerykańska wysunęła projekt przerwania prac nad traktatem niemieckim do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Projekt ten występuje w dwóch wariantach. Pierwszy wariant — to plan użycia Ogólnego Zgromadzenia ONZ jako konferencji pokojowej dla traktatu niemieckiego. Ten projekt wysunięty został w połowie 1946 roku niezależnie od prac Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Jest on sprzeczny z Kartą Narodów Zjednoczonych, która wyznacza zadania w zakresie utrzymania pokoju międzynarodowego, nie przewiduje natomiast tworzenia pokoju przez ONZ. Drugi wariant tego projektu amerykańskiego zmierza do przerwania zagadnień niemieckich na Radę Bezpieczeństwa. Po doświadczeniach z wolnym terytorium Triestu pojawiły się także projekty objęcia tzw. nadzoru nad Zagłębiem Ruhry przez Radę Bezpieczeństwa. W ślad za tym sformułowane zostały również inne projekty amerykańskie, m. in. projekt powierzenia Radzie Bezpieczeństwa opracowania traktatu pokoju z Niemcami. Istotnym celem wszystkich tych pomysłów jest dążenie do związania procedury traktatowej i systemu głosowania z odpowiednimi organami ONZ, działającymi pod przewagą Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. W ten sposób koncepcje amerykańskie zmierzają do obejścia podstawowych założeń umowy poczdamskiej.