

SPÓR O KOSZTY STACJONOWANIA OBCYCH WOJSK W NIEMIECKIEJ REPUBLICIE FEDERALNEJ

Układ w sprawie stosunków między 3 mocarstwami zachodnimi a Niemiecką Republiką Federalną (tzw. układ ogólny), podpisany 26 maja 1952 r. w Bonn¹ i poprawiony 23 października 1954 r. w Paryżu², przewiduje, że Niemiecka Republika Federalna „wykonuje pełną władzę państwa suwerennego w swych sprawach wewnętrznych i zagranicznych“ (art. 2 ust. 1)³. Układ ogólny obowiązuje od 5 maja 1955 r. Od tego dnia datuje się nowy okres w położeniu prawnym Republiki Federalnej. Okres ten charakteryzuje się tym, że okupacja zakończyła się, nie obowiązuje już Statut Okupacyjny⁴ i nie istnieje Wysoka Komisja Sojusznicza. Niemniej również po 5 maja 1955 r. trzy mocarstwa zachodnie zatrzymały wobec Republiki Federalnej pewne daleko idące uprawnienia: prawo do stacjonowania sił zbrojnych na terytorium Republiki Federalnej; prawa i odpowiedzialność dotyczące się Niemiec jako całości (łącznie ze sprawą zjednoczenia Niemiec i traktatu pokojowego) oraz uprawnienia dotyczące się Berlina.

W artykule niniejszym omawiamy pierwsze z tych uprawnień, mianowicie prawo do stacjonowania obcych wojsk na terytorium Republiki Federalnej. Artykuł nie wyczerpuje wszystkich zagadnień, które się mieszczą w tym obszernym problemie. W artykule staramy się przedstawić i wyjaśnić te kwestie prawne, które wiążą się ze sporem o koszty stacjonowania. Spór ten wynikł w 1956 r. między Republiką Federalną a trzema mocarstwami zachodnimi. Artykuł naświetla ten spór według stanu z dnia 31 maja br.

1. Zadania wojsk stacjonowanych w Niemieckiej Republice Federalnej. Z układu ogólnego wynika, że mocarstwa zachodnie postanowiły pozostawić część swych sił zbrojnych na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej w dwojakim celu.

Pierwsze i zasadnicze zadanie, jakie stoi przed tymi siłami, wiąże się z celami, do których zmierza sojusz oparty na Pakcie Atlantyckim⁵. Obce wojska znajdujące się w Republice Federalnej podlegają naczelnemu dowódcy sił sojuszniczych w Europie, mianowanemu przez Organizację Paktu Atlantyckiego. Zgodnie tedy z zobowiązaniami, jakie ciążyą na członkach tej Organizacji, również obce wojska w Niemczech zachodnich mogą być użyte do celów, którym służy przymierze atlantyckie⁶.

¹ Tekst: Zbiór Dokumentów 1952, nr 7—8, s. 1999—2013.

² Tekst: *Am. Journ. of Int. Law*, t. 49 (1955), Suppl., s. 57—61.

³ W wersji angielskiej: „the Federal Republic shall have (...) the full authority of a sovereign State (...)“.

⁴ Tekst: Zbiór Dokumentów 1949, nr 5, s. 395—401.

⁵ Tekst: Zbiór Dokumentów 1949, nr 4, s. 286—293.

⁶ Układ ogólny następująco formuluje to zadanie wojsk obcych stacjonowanych w Niemczech zachodnich: „the defence of the free world, of which Berlin and the Federal Republic form part“, art. 4 ust. 1. To sformułowanie powtarza wstęp do wspomnianej niżej konwencji w sprawie obcych sił zbrojnych na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej.

Obok tego głównego zadania układ ogólny stawia przed obcymi wojskami stacjonowanymi w Republice Federalnej jeszcze drugie zadanie. Ze sposobu, w jaki sformułowano pierwsze zdanie w art. 4 ust. 2, wynika, że obecność wojsk cudzoziemskich w Republice może być konieczna do tego, żeby trzy mocarstwa zachodnie mogły wykonywać zatrzymane przez siebie prawa dotyczące się Berlina oraz Niemiec jako całości. Tak więc przed wojskami obcymi może (choć nie musi) stanąć zadanie w pewnych warunkach niezależne od wojskowych celów koalicji atlantyckiej, mianowicie wojska te będą mogły zapewnić, że nikt nie naruszy praw, jakie wobec Niemiec zatrzymały sobie mocarstwa zachodnie.

2. Podstawy prawne stacjonowania wojsk. Patrząc na układ ogólny z pewnej perspektywy, jaką daje wpływ czasu od dnia, w którym zaczął on obowiązywać (5 maja 1955 r.), stwierdzić wolno, że podstawa prawna stacjonowania wojsk obcych w Republice Federalnej kształtuje się rozmaicie w zależności od tego, które z dwóch zadań postawionych przed tymi wojskami będzie wchodziło w rachubę.

Art. 4 i 5 układu ogólnego zajmują się stacjonowaniem wojsk. W tych dwóch artykułach dużą rolę odgrywa zdarzenie określone jako „nabranie mocy przez porozumienia w sprawie niemieckiego udziału w obronie”⁷. Chodzi tutaj o te spośród umów paryskich z 23 października 1954 r., które przewidują, że Niemiecka Republika Federalna stanie się stroną w zmienionym Pakcie Brukselskim oraz w Pakcie Atlantyckim. Zdarzenia te, w świetle art. 4 i 5 układu ogólnego, mają doniosłość, dlatego że układ od nich właśnie uzależnia podstawę prawną stacjonowania wojsk i niektóre kompetencje szczegółowe płynące z prawa do stacjonowania. Mianowicie do chwili w której te zdarzenia miały nastąpić, prawo do stacjonowania wojsk w Republice wynikało z władzy najwyższej uzyskanej nad pobitymi Niemcami jeszcze w r. 1945, a kompetencje szczegółowe płynące z prawa do stacjonowania wojsk miały być szersze. Według poprawek paryskich z 1954 r. moc układu ogólnego nie miała zależeć od upra-

⁷ „The entry into force of the arrangements for the German Defence Contribution“, „l'entrée en vigueur des arrangements sur la Contribution Allemande à la Defense“. Na pierwszy rzut oka te sformułowania można rozumieć szerzej. Można by w szczególności powiedzieć, że chodzi tutaj nie tylko o nabranie mocy przez określone umowy, ale w ogóle o podjęcie i realizację takich posunięć w płaszczyźnie prawa międzynarodowego i wewnętrznego, które wyposażą Republikę Federalną w siły zbrojne liczące ok. pół miliona ludzi i pozwolą wykorzystać te siły w ramach sojuszu atlantyckiego. W układzie ogólnym nic nie wskazuje na to, że wolno odrzucić taką szerszą wykładnię przytoczonego sformułowania. Sprawa ta ma duże znaczenie praktyczne, skoro całkowite uzbrojenie (jakościowo i ilościowo) nastąpi w Republice Federalnej nie przed jak w 1958 r. — tak przynajmniej przedstawiają problem zbrojeń informacje dostępne w prasie, sprawozdaniach parlamentarnych i bieżąco publikowanych dokumentach. Niemniej tę interpretację szerszą należy odrzucić i przyjąć takie znaczenie przytoczonego sformułowania, jak to czyni niniejszy artykuł. Podstawą do tego, żeby odrzucić tę szerszą interpretację, daje inna umowa bońska, także poprawiona w Paryżu w dn. 23 X 1954 r., mianowicie konwencja finansowa zawarta przez trzy mocarstwa i Republikę Federalną. Omawiane tutaj sformułowanie użyte jest w art. 4 ust. 2 tej konwencji. Praktyka, jaka rozwinęła się na podstawie tego przepisu (niżej piszemy o tej praktyce), ponad wszelką wątpliwość świadczy, że chodzi tutaj tylko o nabranie mocy przez te spośród umów paryskich, które dotyczą się Paktu Brukselskiego i Paktu Atlantyckiego, nie zaś o faktyczne powstanie pełnowartościowych sił zbrojnych.

womocnienia się udziału niemieckiego w NATO czy Unii Zachodnio-Europejskiej i z tego względu mogła powstać przerwa czasowa między zmianą położenia prawnego Republiki (uzyskanie suwerenności na podstawie art. 1 § 2 układu ogólnego) a jej przystąpieniem do sojuszów zachodnich. Przewidując tę przerwę mocarstwa odrębnie uregulowały (aczkolwiek też w układzie ogólnym) podstawę prawną stacjonowania swych wojsk w Republice w tym ewentualnym okresie przejściowym. W praktyce jednak układ ogólny zaczął obowiązywać tylko jeden dzień wcześniej w stosunku do terminu, w którym Niemiecka Republika Federalna nabyła członkostwo w Unii Zachodnio-Europejskiej (Pakt Brukselski) i w Organizacji Paktu Atlantyckiego. Układ ogólny obowiązuje od 5 maja 1955 r. i Republika Federalna jest członkiem wspomnianych organizacji od 6 tegoż miesiąca. Gdyby ta ostatnia data była od pierwszej bardziej oddalona (z czym musieli liczyć się autorzy układu ogólnego), wówczas byłby czas na to, żeby zastosować te normy ujęte w art. 4 i 5 układu ogólnego, które dotyczą się stacjonowania wojsk, zanim Republika Federalna stanie się sojusznikiem państw zachodnich. Ale fakt ten nastąpił na drugi dzień po nabraniu mocy przez układ ogólny, więc podstawę prawną do stacjonowania obcych wojsk w Republice badać należy przy założeniu, że nastąpiły już fakty, o których układ ogólny mówi posługując się sformułowaniem „nabranie mocy przez porozumienia w sprawie niemieckiego udziału w obronie“. Otóż, jak już wspomnieliśmy na początku niniejszego ustępu, podstawa prawna do stacjonowania wojsk kształtuje się rozmaicie.

Mianowicie z układu ogólnego wynika, że z chwilą gdy Republika Federalna znalazła się w Unii Zachodnio-Europejskiej i Organizacji Paktu Atlantyckiego, podstawa prawna do tego, żeby na terytorium Republiki nadal przebywały obce wojska, leży już nie we władzy najwyższej wobec pobitych Niemiec, lecz w zgodzie Republiki Federalnej. Podstawa prawna stacjonowania wojsk ma więc charakter umowy: tę podstawę stwarza układ ogólny (art. 4 ust. 2, zdanie drugie i trzecie) oraz konwencja w sprawie obcych sił zbrojnych na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej⁸ (art. 1 ust. 1). Pierwotnymi sygnatariuszami tej konwencji — oprócz Republiki — są trzy mocarstwa. Do konwencji, mającej charakter „półotwartej“ (art. 2), przystąpiły Belgia, Dania, Holandia, Kanada i Luksemburg jako państwa, których siły zbrojne również znajdują się w Niemczech zachodnich⁹. To, że państwa te przystąpiły do konwencji, świadczy, że zainteresowane podmioty pragną zaznaczyć, iż od określonego momentu każdy obcy żołnierz znajduje się tylko za zgodą Republiki Federalnej na jej terytorium¹⁰.

⁸ Podpisana 23 października 1954 r. w Paryżu, tekst: *Am. Journ. of Int. Law*, t. 49 (1955), Suppl., s. 120—122.

⁹ Z załącznika A do konwencji finansowej (o której piszemy niżej) wynika, że także oddziały norweskie przebywają w Republice Federalnej. Brak jest jednak informacji, czy Norwegia przystąpiła do konwencji w sprawie obcych sił zbrojnych.

¹⁰ Wydaje się, że moment zgody Republiki na obecność wojsk obcych na jej obszarze wynika również z przepisów dotyczących się Trybunału Arbitrażowego, stworzonego na podstawie układu ogólnego. Trybunał ten ma rozstrzygać spory między trzema mocarstwami a Republiką Związkową wynikające na tle przepisów układu bądź umów do niego załączonych. Otóż art. 9 ust. 3 układu ogólnego wyłącza określone tam sprawy spod kompetencji Trybunału. Analiza tych wyłączeń prowadzi do wniosku, że Trybunał nie jest władny orzekać w tych wszystkich sporach, w których

Przytoczone przepisy sformułowane w umowach łońskich z 1952 r. i umowach paryskich z 1954 r. uzasadniają powyższy wniosek, wszakże z jednym zasadniczym ograniczeniem. Tak, jak to wyżej napisano, przedstawia się prawna strona stacjonowania wojsk, gdy przyjmujemy, że zadaniem tych wojsk jest służyć celom, dla których powołano koalicję atlantycką.

Natomiast gdy weźmie się pod uwagę drugie zadanie wojsk stacjonowanych w Niemczech zachodnich — a jest nim gwarancja, żeby 3 mocarstwa mogły wykonywać uprawnienia zatrzymane w stosunku do Niemiec jako całości i Berlina — to tutaj podstawa prawna do tego, aby wojska stacjonować, nie leży już w zgodzie Republiki Federalnej ujętej w umowie międzynarodowej. Art. 4 ust. 2 układu ogólnego w pierwszym zdaniu głosi, że „w stopniu, w jakim jest to wymagane do wykonywania praw wskazanych w pierwszym zdaniu artykułu 2 niniejszego układu, przepisy tego artykułu nie naruszają praw trzech mocarstw, dotąd przez nie wykonywanych lub posiadanych, które dotyczą się stacjonowania sił zbrojnych w Niemczech i które się zachowuje“. Przypomnieć trzeba, że owe „prawa wskazane w pierwszym zdaniu artykułu 2“ układu ogólnego, to właśnie prawa dotyczące się Niemiec jako całości oraz Berlina. Mocarstwa zachodnie zachowują te ważne kompetencje nie na podstawie zgody Republiki Federalnej, lecz w oparciu o władzę najwyższą nabytą w stosunku do Niemiec w 1945 r.¹¹ O tym, że tak jest, świadczy język użyty w art. 2: „the Three Powers retain the rights and the responsibilities, heretofore exercised or held by them (...)“. Te same zwroty powtarzają się w przytoczonym wyżej zdaniu z art. 4 ust. 2. Tak więc, aby wojska obce mogły stacjonować w Niemczech zachodnich dla ochrony zastrzeżonych uprawnień mocarstw wobec Niemiec, nie trzeba zgody Republiki Federalnej. Stacjonowanie wojsk w tym celu ma inną podstawę prawną niż umowa międzynarodowa. Tą podstawą jest władza najwyższa w stosunku do Niemiec, której pewne atrybuty mocarstwa zachodnie jeszcze zatrzymują. Układ ogólny tego stanu prawnego nie tworzy, lecz jedynie stwierdza, że taki stan istnieje.

Skoro różna jest podstawa prawna stacjonowania wojsk w zależności od tego, które z zadań stojących przed tymi wojskami wchodzi w rachubę, to podkreślić trzeba, że bardzo ograniczona jest wartość praktyczna podstawy umownej (która występuje w przypadku pierwszego i głównego zadania obcych wojsk w Niemczech). Dopóki bowiem trwa podział Niemiec lub w Berlinie pozostają garnizony zachodnie, dopóty trzy mocarstwa mogą stacjonować swe siły zbrojne na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej niezależnie od jej życzeń. Zawsze bowiem mocarstwa mogą twierdzić, że obecność wojsk jest konieczna, żeby zagwarantować ich odpowiedzialność za niektóre sprawy nie-

chodzi o prawa mocarstw płynące nie z umowy z Republiką, lecz z władzy najwyższej uzyskanej wobec Niemiec w 1945 r. Natomiast Trybunał jest m. i. kompetentny załatwiać spory, które wynikną z przepisów mówiących o zgodzie Republiki na stacjonowanie wojsk (w szczególności z art. 4 ust. 2, zdanie drugie i trzecie w układzie ogólnym). Z tymi przepisami należy także zestawić art. 19 konwencji finansowej.

¹¹ Patrz Przegląd Zachodni 1955, nr 5—6, s. 105—106. Jeśli chodzi o stacjonowanie wojsk, to wyjaśnienia tam przedstawione należy uzupełnić, wskazując na to, co piszemy w nin. artykule, mianowicie, że władza najwyższa mocarstw daje podstawę prawną dla stacjonowania wojsk tylko wtenczas, gdy chodzi o to, żeby zabezpieczyć pozostałe kompetencje mocarstw zatrzymane w Niemczech.

mieckie. Przepisy ujęte w art. 2 i 4 układu ogólnego są dostatecznie ogólne, aby pozwolić na interpretację, która w kwestii stacjonowania uwzględni nie tyle interesy Republiki, ile trzech mocarstw.

Odmierna, „podwójna“ podstawa prawna, jeśli chodzi o stacjonowanie wojsk, jest jedną ze sprzeczności, jakie prawnik znajduje w umowach bońskich i paryskich, a także jedną z trudności, gdy próbuje się zjawiska unormowane w tych umowach zaklasyfikować według znanych kategorii. Zarówno tę jak i inne osobliwości, które dostrzec można w tych umowach, tłumaczą nam okoliczności, w jakich doszło do zawarcia umów z 1952—1954 r. Układ ogólny z jednej strony proklamuje Niemiecką Republikę Federalną państwem suwerennym, z drugiej zaś strony utrzymuje pewne kompetencje mocarstw, których z suwerennością nie da się pogodzić (utrzymanie uprawnień to nie to samo, co ich nadanie za zgodą Republiki). Układ ogólny związano najpierw z umowami poświęconymi Europejskiej Wspólnocie Obronnej — układ miał obowiązywać dopiero wówczas, gdy te umowy nabrałyby mocy. W r. 1954 (jeszcze zanim projekt armii europejskiej upadł definitywnie) rozpoczęto tak przeredagowywać układ ogólny, aby moc prawną tego tekstu uczynić niezależną od jakiegokolwiek innego aktu międzynarodowego. Do takiego wyniku doprowadziły konferencje: londyńska (28 IX — 3 X 1954 r.) i paryska (19—23 X 1954 r.). Ale podczas rozmów prowadzonych przed tymi konferencjami jak również podczas ich trwania pojawiło się nowe zagadnienie: członkostwo Republiki Federalnej w Unii Zachodnio-Europejskiej i w Organizacji Paktu Atlantycznego. Dobrowolny udział Republiki w wysiłku wojskowym państw zachodnich należało teraz pogodzić z dalszą odpowiedzialnością mocarstw za pewne zasadnicze sprawy niemieckie. A więc Republika musi uznać, że w ręku mocarstw winny znaleźć się środki strzegące tej odpowiedzialności. Jeśli zaś jeszcze dodamy, że umowy bońskie i paryskie z lat 1952—1954 powstały w okresie dużego napięcia między dwoma obozami, w czasach, w których pogłębiała się nienormalna sytuacja polityczna w Niemczech i kiedy na terytorium niemieckim mocarstwa chciały utrzymać pewne korzyści o charakterze wojskowym — to nic dziwnego, że teksty prawne pojawiające się na takim podłożu nie mogą być wolne od sprzeczności¹².

3. Prawo czy obowiązek stacjonowania wojsk? Badając zagadnienie obcych wojsk na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej w świetle układu ogólnego, mówimy, iż mocarstwa zachodnie mają prawo stacjonować swe wojska w Republice. To prawo rozciąga się z mocy układu ogólnego (por. art. 4 ust. 2, drugie zdanie) na inne państwa. Zresztą te inne państwa, niezależnie od układu ogólnego, mogą utrzymywać swe kontyngenty w Republice, ponieważ odnośne oddziały są podporządkowane dowódcy amerykańskiemu, brytyjskiemu lub francuskiemu, a ponadto zainteresowane pań-

¹² Porówn. trafne poglądy w artykule, który napisał Joseph W. Bishop. The „Contractual Agreements“ with the Federal Republic of Germany. *Am. Journ. of Int. Law*, t. 49 (1955), s. 128—129. Natomiast wydaje się, że autor ten myli się, gdy pisząc o art. 4 układu ogólnego, przypuszcza, że mocarstwa nadal zatrzymują prawo do stacjonowania wojsk, oparte na podboju i okupacji, lecz prawa tego nie będą wykonywać bez zgody czynnika zainteresowanego, tj. Niemieckiej Republiki Federalnej, tamże, s. 131.

stwa — jak już wspomnieliśmy — przystąpiły do konwencji z 23 października 1954 r. w sprawie obcych sił zbrojnych na terytorium Republiki Federalnej¹³.

Pamiętać należy, że mówiąc o jakimkolwiek prawie, trzeba mieć na uwadze taką możliwość, że uprawniony może ze swego prawa nie korzystać albo — realizując już swe prawo — w wybranej przez siebie chwili zdecydować, że już więcej (czy na razie) nie będzie ze swego prawa korzystać. Tymczasem położenie prawne, w jakim znalazły się obce wojska w Republice Federalnej, bynajmniej nie wskazuje, jakoby mocarstwa czy inne spośród zainteresowanych państw zachodnio-europejskich mogły w dowolnie obranym momencie wycofać swe wojska z granic Republiki.

W tym samym dniu, w którym podpisano umowy paryskie (tj. 23 X 1954 r.), Rada Paktu Atlantyckiego powzięła wiążącą uchwałę¹⁴, w której przewiduje się (pkt 7), że przesunięcia wszystkich jednostek wojskowych podporządkowanych dowództwu europejskiemu NATO mogą następować tylko stosownie do wytycznych strategicznych, obowiązujących aktualnie w Organizacji Paktu Atlantyckiego. Trzymając się planów operacyjnych tej Organizacji, dowódca sił sojuszniczych w Europie decyduje o sprawach dotyczących się stacjonowania podległych mu sił, przy czym musi zasięgnąć opinii i porozumieć się z kompetentnymi organami państw zainteresowanych. Ale dyslokacja, raz uzgodniona na tej drodze, ulec może zmianie już tylko za aprobatą dowództwa europejskiego. W tym miejscu uchwała Rady wyraźnie podkreśla, że dowódca na obszar europejski trzyma się także w tym przypadku wytycznych o charakterze politycznym ustalonych przez Radę Paktu Atlantyckiego. Tak więc chcąc przerwać czy zakończyć stacjonowanie swych wojsk w Republice Federalnej zainteresowane państwa muszą się trzymać przedstawionych wyżej zasad obowiązujących członków Organizacji Paktu Atlantyckiego. Na podstawie tych zasad odnośnie państwa mają pewne zobowiązania dotyczące się stacjonowania także w stosunku do Republiki Federalnej (jako członka NATO), a można wyobrazić sobie taką sytuację, że rząd boński domagać się będzie, aby obce wojska pozostały na terytorium związkowym przynajmniej do chwili, kiedy zakończy się budowa zachodnio-niemieckich sił zbrojnych.

Dodatkowe zobowiązanie w omawianych sprawach ciąży na Wielkiej Brytanii. W protokole paryskim nr II z 23 października 1954 r. w sprawie sił zbrojnych Unii Zachodnio-Europejskiej Wielka Brytania przyrzekła, że będzie nadal utrzymywać w Europie kontynentalnej „łącznie z Niemcami”¹⁵ te swoje wojska, które aktualnie znajdują się na kontynencie (art. 6). Państwo brytyjskie zaciągnęło to zobowiązanie wobec wszystkich stron w protokole, m. i. więc także wobec Republiki Federalnej. To specjalne zobowiązanie brytyjskie tłumaczyć należy tym, że pierwotna koncepcja uzbrojenia Niemiec zachodnich — mianowicie koncepcja Europejskiej Wspólnoty Obronnej — zakładała, że W. Brytania nie będzie uczestnikiem armii europejskiej. Gdy projekt utworzenia tej armii upadł, rząd brytyjski, chcąc zapewnić, że zainteresowane pań-

¹³ Patrz jednak odsyłacz 9 co do stanowiska Norwegii.

¹⁴ Tekst: *Europa Archiv*, t. 9 (1954), s. 7136—7137.

¹⁵ Ten zwrot warto podkreślić, ponieważ pozostali członkowie Unii Zachodnio-Europejskiej zobowiązali się jedynie, że utrzymywać będą siły zbrojne w określonej wysokości na kontynencie europejskim, art. 1 ust. 1 protokołu nr II.

stwa (głównie oporna Francja) przyjmą koncepcję zastępczą, zgodził się, że wbrew życzeniu większości tych państw, które są członkami Unii Zachodnio-Europejskiej, nie wycofa swych wojsk z Europy¹⁶. W chwili kiedy podpisywano umowy paryskie, należało wyjaśnić ze szczególną dokładnością stanowisko brytyjskie i dlatego w protokole nr II znalazł się osobny przepis w tej kwestii. Obecność innych wojsk w Niemczech czy w ogóle w Europie kontynentalnej nie nasuwała wówczas żadnych obaw i wątpliwości; aby więc unormować ich sytuację, wystarczał ogólny przepis ujęty w pierwszym zdaniu art. 1 protokołu nr II.

4. Kompetencje wynikające z prawa do stacjonowania wojsk. Zasadniczą kompetencją, jaka płynie z prawa mocarstw do stacjonowania wojsk, jest kompetencja utrzymywania sił zbrojnych na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej w granicach ilościowych (chodzi o „siłę efektywną“) i narodowościowych istniejących w dniu 6 maja 1955 r. Zmiana tych granic zmierzająca do tego, żeby wzmocnić obce wojska, wymaga zgody Republiki. Obok układu ogólnego i wymienianej już konwencji w sprawie obcych sił zbrojnych, następujące umowy regulują w sposób bardzo dokładny pobyt obcych wojsk w Republice Federalnej, a co za tym idzie — przyznają mocarstwom liczne szczegółowe uprawnienia związane ze stacjonowaniem:

- 1) konwencja o uprawnieniach i obowiązkach obcych sił zbrojnych i ich członków w Niemieckiej Republice Federalnej;
- 2) konwencja finansowa;
- 3) umowa w sprawie opodatkowania sił zbrojnych i członków sił zbrojnych¹⁷.

Do mocarstw zachodnich należy ochrona bezpieczeństwa stacjonowanych wojsk. Układ ogólny przewiduje (art. 5 ust. 2), że z czasem ochrona ta przejdzie na właściwe organa niemieckie. Niemniej układ przewiduje, że częściowe wykonywanie tej ochrony może zawsze przysługiwać władzom trzech mocarstw. Należy także pamiętać, że „każdy dowódca wojskowy może, w przypadku bezpośredniego zagrożenia podległych mu sił zbrojnych, przedsięwziąć taką natychmiastową akcję, odpowiednią do ich ochrony (łącznie z użyciem sił zbrojnych), jaka jest wymagana dla usunięcia niebezpieczeństwa“. Przepis tej treści figurował w wersji układu ogólnego z 1952 r. (dawny art. 5 ust. 7) i usunięto go z aktualnego tekstu w Paryżu w 1954 r. Ale identycznie brzmiące pisma, skierowane pod datą 23 października 1954 r. przez kanclerza Adenauera do rządów mocarstw zachodnich, stwierdzają, że odnośne prawo „posiada wszelki dowódca wojskowy według prawa międzynarodowego i w konsekwencji według prawa niemieckiego“. Z tej przyczyny — dodają pisma Adenauera — fakt, że ust. 7 nie figuruje już w art. 5 układu ogólnego, nie narusza

¹⁶ W. Brytania ma prawo wycofać swe wojska, gdy powstanie „poważny kryzys zamorski“.

¹⁷ Teksty: *La Documentation Française. Notes et études documentaires*, nr 1958 z 14 grudnia 1954 r. *Accords de Paris*. Pewne uprawnienia dla organów wojskowych płyną jeszcze z konwencji w sprawie uregulowania zagadnień wyłonionych przez wojnę i okupację. Wszystkie te umowy podpisano 26 maja 1952 r. w Bonn, a następnie poprawiono 23 października 1954 r. w Paryżu. Analiza wyliczonych tutaj umów wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

tego ważnego uprawnienia, jakie ma każdy dowódca obcych wojsk stacjonowanych w Niemczech zachodnich¹⁸.

Art. 1 ust. 4 konwencji w sprawie obcych sił zbrojnych na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej daje trzem mocarstwom uprawnienie, które wydawało się bardzo doniosłe w chwili podpisywania umowy paryskiej. Miaowicie mocarstwa uzyskują dla swych wojsk prawo przejazdu przez obszar Republiki udając się z lub do Austrii czy do któregośkolwiek z członków NATO. Obecnie jednak, po nabraniu mocy przez traktat z Austrią z 15 maja 1955 r.¹⁹ i po wycofaniu wszystkich obcych wojsk z tego państwa, wskazane tu prawo będzie miało wartość praktyczną tylko w stosunku do Danii. Pozostali bowiem członkowie NATO spośród tych, którzy graniczą z obszarem federalnym, leżą za jego granicą zachodnią i tylko w wyjątkowych i rzadkich okolicznościach może dojść do tego, żeby mocarstwa — przerzucając swe wojska do państw innych niż Dania (ewentualnie także Norwegia) — korzystały z terytorium Republiki.

Za zgodą rządu bońskiego mocarstwa mogą wprowadzać na terytorium Republiki dalsze oddziały wojskowe, ale tylko dla celów szkoleniowych i na okres nie dłuższy niż 30 dni (art. 1 ust. 3 konwencji w sprawie obcych sił zbrojnych).

Tym wszystkim uprawnieniom mocarstw odpowiadają liczne obowiązki ciążące na Republice Federalnej. Zasadniczy obowiązek Republiki ma charakter negatywny: znosić obecność obcych wojsk na swym terytorium i nie czynić nic takiego, co by uniemożliwiło albo utrudniło misję tych wojsk. Ale jednocześnie Republika ma liczne obowiązki treści pozytywnej, a wśród nich także natury finansowej, o których piszemy osobno. Na Republice Federalnej ciąży ogólny obowiązek współpracy z mocarstwami zachodnimi w tym celu, żeby ułatwić spełnienie przez wojska stacjonowane postawionych przed nimi zadań²⁰. Układ ogólny zapowiada także (o czym już wyżej wspomniano), że Republika przejmie ochronę bezpieczeństwa wojsk obcych, co oczywiście powiększy jej obowiązki.

Jednak z faktu, że na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej stacjonuje się obce wojska i że zainteresowane państwa mają z tego tytułu daleko idące uprawnienia, nie wynika bynajmniej wniosek, że terytorium federalne nadal podlega okupacji. Aby mówić o okupacji, konieczne jest, żeby obce państwo nie tylko utrzymywało na danym terytorium część swych sił zbrojnych, lecz także, aby jego organa (wojskowe czy cywilne) sprawowały tam przynajmniej część zarządu w stosunku do mieszkańców terytorium lub chociaż kontrolowały zarząd pełniony przez organa miejscowe²¹. Tymczasem ani wojska obce stacjonowane, ani inne czynniki obce w Niemczech nie posiadają

¹⁸ Tekst listu do premiera Mendès-France'a, tamże, s. 16.

¹⁹ Tekst: Zbiór Dokumentów 1955, nr 5, s. 1009—1078.

²⁰ Z art. 5 układu ogólnego wynika, że ten obowiązek tyczy się okresu do chwili, w której „nabiorą mocy porozumienia dotyczące się niemieckiego udziału w obronie”. Niemniej przyjąć wolno, że ten obowiązek rozciąga się na cały czas, w ciągu którego powstawać będą w Niemczech zachodnich obce siły zbrojne.

²¹ M. i. dlatego myli się Bishop o p. j. w., s. 131, pisząc, że „the Three Powers are, for the purposes of international law, still occupants, but West Germany is not occupied”. Na s. 147 określa sytuację Republiki Federalnej jako „an occupation limited by contract. It seems to be without precedent in international law”.

takich kompetencji²². Ten stan prawny odpowiada przepisom ujętym w art. 1 układu ogólnego, a mianowicie, że z dniem, w którym nabierze mocy układ ogólny, trzy mocarstwa zakończą okupację.

5. Położenie prawne obcych wojsk a zobowiązania członków NATO. Jedną z konsekwencji płynących z sojuszu atlantyckiego jest to, że w czasach pokojowych uczestnicy tego sojuszu w miarę potrzeby godzą się w osobnych aktach, żeby na ich obszarze przebywały siły zbrojne innego członka Organizacji Paktu Atlantyckiego. Pozycja Niemieckiej Republiki Federalnej pod tym względem nie jest identyczna z położeniem któregośkolwiek innego jej sprzymierzeńca. W żadnym państwie należącym do Organizacji Paktu Atlantyckiego nie znajduje się tak znaczna ilość obcych wojsk, jak na terytorium Republiki Federalnej. W żadnym innym państwie należącym do NATO rola strategiczna i taktyczna obcych wojsk nie jest tak duża, jak się rzecz ma z siłami zbrojnymi Stanów Zjednoczonych, W. Brytanii i Francji stacjonowanymi w Niemczech zachodnich. Z tych momentów natury faktycznej płyną daleko idące skutki prawne. W układzie ogólnym rząd boński uznał „specjalne warunki istniejące w stosunku do sił stacjonowanych w Republice Federalnej“ (art. 8 ust. 1 pkt b). Te warunki specjalne wyrażają się w tym, że Niemiecka Republika Federalna zobowiązała się przyznać siłom zbrojnym i ich członkom takie uprawnienia, z jakich nie korzystają cudzoziemskie jednostki wojskowe państw NATO na obszarze innych członków tej organizacji, a dalej — Republika zobowiązała się do takich świadczeń materialnych (w szczególności finansowych) na rzecz państw utrzymujących swe wojska w Niemczech zachodnich, do jakich znowu nie ma prawa żaden członek NATO, gdy jego wojska znajdują się w innym państwie członkowskim.

Układ ogólny zapowiada, że sytuację prawną obcych wojsk stacjonowanych w Niemczech zachodnich uregulują dwa teksty, które wymieniliśmy już wyżej. Są nimi: 1) konwencja o uprawnieniach i obowiązkach obcych sił zbrojnych i ich członków w Niemieckiej Republice Federalnej (dalej nazywamy ją w skrócie konwencją bońską) oraz 2) umowa w sprawie opodatkowania sił zbrojnych i członków sił zbrojnych — obydwie podpisane 26 maja 1952 r. w Bonn i opublikowane 23 października 1954 r. w Paryżu. W stosunkach Republiki Federalnej z państwami, których wojska przebywają na obszarze federalnym, nie obowiązuje porozumienie pomiędzy stronami w Pakcie Atlantyckim w sprawie położenia prawnego ich sił zbrojnych podpisane 19 czerwca 1951 r. w Londynie²³ (określane w dalszym ciągu jako porozumienie londyńskie). Układ ogólny zapowiada, że gdyby w przyszłości doszło do zawarcia z Republiką Federalną nowych umów dotyczących się obcych wojsk na jej terytorium, to jedynie zostaną one oparte na porozumieniu londyńskim. Rokowania w tej sprawie roz-

²² Pewne uprawnienia administracyjne może uzyskać dowódca wojskowy, jeśli tak drastyczny środek będzie konieczny, aby usunąć niebezpieczeństwo grożące podległym mu oddziałom. Ale sytuacja taka — wyjaśniliśmy, że dopuszczalna mimo zmian dokonanych w art. 5 układu ogólnego — dotąd nigdy nie powstała i nie wiadomo, czy pojawi się w przyszłości. Jeśli nawet do tego dojdzie, to chwilowy zarząd w ręku dowódcy wojskowego służyć będzie celom jeszcze bardziej przejściowym niż w przypadku wojskowej okupacji wojennej albo pokojowej.

²³ Tekst: *Am. Journ. of Int. Law*, t. 48 (1954), Suppl., s. 83—101. Sygnatariuszami są pierwotni członkowie NATO.

poczęto w końcu 1955 r., ale do chwili obecnej nie dały one żadnego wyniku. Podczas rokowań bowiem rząd federalny domaga się (wbrew literze układu ogólnego), żeby nowa umowa w sprawie obcych wojsk wzorowała się dokładnie na porozumieniu londyńskim. Mocarstwa zachodnie nie chcą zgodzić się z tym poglądem i podkreślają, że ilość obcych wojsk na terytorium federalnym jest zbyt dużą, aby dało się tutaj zastosować porozumienie londyńskie. Mocarstwa dodają także, iż wojska ich, przebywając w Republice Federalnej, znajdują się na „obszarze wysuniętym“, co powoduje, że konieczne są specjalne środki ostrożności. Tak więc położenie prawne obcych wojsk w Republice Federalnej również w przyszłości może nie być identyczne ze stanowiskiem obcych wojsk stacjonowanych na innych terytoriach objętych przez Pakt Atlantycki. Fakt zaś, że Republika i mocarstwa nie mogą porozumieć się co do treści nowej umowy w sprawie obcych wojsk, powoduje już dzisiaj różne trudności i drażnienia. Z początkiem maja br. odbyły się liczne demonstracje Niemców skierowane przeciwko obcym wojskowym i ich rodzinom, zajmującym domy niemieckie. Policja niemiecka zachowała się biernie wobec demonstrantów. Z dniem 4 maja wygasły odnośne klauzule w konwencji bońskiej i skutek jest taki, że jedyną podstawą prawną do dalszego przebywania przez wojskowych alianckich w nieruchomościach zarekwizowanych są hitlerowskie przepisy o rekwizycjach z 1 września 1939 r., nadal obowiązujące w Niemieckiej Republice Federalnej.

W chwili obecnej uprawnienia wojsk obcych przebywających w Republice Federalnej są liczniejsze i szersze, niżby to wynikało z porozumienia londyńskiego. Szkicujemy tutaj tylko różnice najważniejsze. Art. 2 konwencji bońskiej wyraźnie zaznacza, że z wyjątkami realizować się będzie zasada, że obce wojska i ich członkowie podlegają prawu niemieckiemu. W przeciwieństwie do art. VII porozumienia londyńskiego konwencja bońska jako zasadę ogólną przyjmuje przepis, że „tylko władze wojskowe kompetentne są wykonywać sądownictwo karne w stosunku do członków sił zbrojnych“ (art. 6 ust. 1 konwencji). Nawet jeśli wyjątkowo jurysdykcję będzie miał sąd niemiecki, to wykonanie decyzji organu niemieckiego co do ograniczenia wolności osobistej podejrzanego albo oskarżonego jako osoby wojskowej zawsze należy do zainteresowanych organów wojskowych. Konwencja bońska w art. 7 formułuje zasadę (z pewnymi wyjątkami), że władze niemieckie nie mają prawa aresztować członków obcych sił zbrojnych. Ta reguła nie ma odpowiednika w porozumieniu londyńskim. Natomiast organa wojskowe mają prawo zatrzymać lub aresztować osobę, która podlega sądom niemieckim, w szczególności więc obywatela niemieckiego, jeśli zachodzą okoliczności określone w art. 7 ust. 5 konwencji bońskiej. Obszerny załącznik do tej konwencji (oznaczony literą A) nie jest niczym innym jak małym kodeksem karnym materialnym mającym za zadanie ochraniać trzy mocarstwa, ich siły zbrojne oraz członków tych sił w Niemieckiej Republice Federalnej. Nie trzeba dodawać, że sądy niemieckie muszą stosować te przepisy i że analogicznych norm brak jest w porozumieniu londyńskim. Skoro mowa o bezpieczeństwie wojsk stacjonowanych, to warto wskazać, że władze niemieckie muszą współpracować z trzema mocarstwami, aby na obszar federalny nie wpuścić lub z tego obszaru nie wypuścić osoby, której wjazd lub wyjazd może być uważany chociażby przez jedno z mocarstw

za zagrażający bezpieczeństwu sił zbrojnych (art. 26). Jeśli zaś władze mocarstw uważają, że obecność jakiejś osoby na obszarze federalnym zagraża ich bezpieczeństwu, to mogą one zalecić organom niemieckim, aby te ostatnie wszczęły kroki, zgodne z konstytucją, dotyczące obecności danej osoby w Republice Federalnej (art. 28 ust. 2). Porozumienie londyńskie takich sytuacji (nie mówiąc już o prawach państwa stacjonującego swe wojska) w ogóle nie przewiduje. Natomiast co się tyczy członka sił zbrojnych, to ewentualne żądanie Republiki, aby usunąć go z jej terytorium, nie musi być spełnione (odwrotnie niż w przypadku porozumienia londyńskiego, por. jego art. III ust. 5). Art. 28 ust. 1 konwencji bońskiej przewiduje, że tylko zainteresowane mocarstwo może usunąć członka sił zbrojnych z terytorium niemieckiego. W sprawach innych niż karne członkowie sił zbrojnych podlegają organom niemieckim (art. 9 konwencji bońskiej), ale znowu korzystają z daleko idących ułatwień, jeśli chodzi o informowanie ich o wszczętym postępowaniu oraz jeśli chodzi o niestawienie. Egzekucja wobec członków sił zbrojnych odbywa się z pewnymi ograniczeniami (art. 10). Uprzywilejowane stanowisko członków sił zbrojnych w Republice Federalnej płynie także z innych przepisów proceduralnych (art. 11-16).

Prawem nie spotykanym w porozumieniu londyńskim jest prawo do urządzania manewrów i ćwiczeń na całym obszarze Republiki Federalnej. Jeśli te czynności rozciągają się poza tereny wojskowe, wówczas należy zawiadomić władze niemieckie, a te z kolei muszą wydać odpowiednie zarządzenia (chodzi o to, żeby ułatwić manewry i ćwiczenia od strony administracyjnej), ale tylko o charakterze ogólnym, aby nie krępować zbyt wielu zainteresowanych wojsk (art. 19). Porozumienie londyńskie nie zna daleko idącego w swych konsekwencjach prawa obcych sił zbrojnych polegającego na tym, że mogą one w Republice Federalnej patrolować drogi publiczne, miejsca publiczne i środki transportu publicznego oraz wszczynać kroki w stosunku do członków sił zbrojnych w tym celu, żeby utrzymać porządek i bezpieczeństwo. W ramach zakreślonych przez artykuł 7 konwencji bońskiej wspomniany już wyżej, kształtują się kompetencje obcej policji (żandarmerii) wojskowej na terytorium Republiki wobec osób, które podlegają organom niemieckim. Przepisy poświęcone urzędzeniom i własności wojskowej w Niemczech także nie mają odpowiednika w porozumieniu londyńskim (art. 20—22). To samo da się powiedzieć o normach zajmujących się sprawami higieny i zdrowia (art. 30—31). Konwencja bońska formułuje bardzo szczegółowe przepisy dotyczące zaspokajania potrzeb materialnych wojsk stacjonowanych. Przepisy te rozwijają obowiązki niemieckie w takich dziedzinach, jak organizacje obsługujące siły zbrojne, nieruchomości, dostawy towarów, usługi na rzecz wojska (m. i. budowlane i komunikacyjne) oraz dostarczanie wojsku siły roboczej (art. 37—44). Obowiązki te idą znacznie dalej, niż to wynika dla państw zainteresowanych z art. IX porozumienia londyńskiego, który to artykuł reguluje analogiczne kwestie. Warto też podkreślić, że rekwizycje dokonane w okresie okupacji (w praktyce przed 3 października 1954 r.²⁴) nadal pozostały w mocy (patrz

²⁴ Z punktu widzenia prawnego okupacja w Niemczech zachodnich zakończyła się 5 maja 1955 r., ale już po 3 października 1954 r. (tj. po dniu, w którym przyjęto akt końcowy konferencji londyńskiej przygotowującej umowy paryskie) mocarstwa nie korzystały w praktyce z uprawnień płynących z władzy okupacyjnej.

art. 48 konwencji bońskiej). W konwencji bońskiej spotkać można normy dotyczące się nawet takich materii specjalnych, jak przywileje obcych osób wojskowych w dziedzinie rybołówstwa i polowania (art. 46). Uprawnienia podatkowe i walutowe sił zbrojnych i ich członków w Republice Federalnej też są szersze aniżeli w przypadku porozumienia londyńskiego, niemniej różnice, jakie tutaj obserwujemy, nie dotyczą się z reguły zasad ogólnych.

O ile na wnioski pozwala takie pobieżne porównanie interesujących nas tutaj dwóch umów — to przyznać trzeba, że w każdym razie część spośród szczególnych przepisów w konwencji bońskiej przyjęto, dlatego że ilość obcych wojsk w Republice Federalnej nasuwa dodatkowe zagadnienia albo te same problemy każe załatwiać odrębnie niż w sytuacji faktycznej, do której dostosowano porozumienie londyńskie. Niezależnie jednak od przyczyn takiego stanu rzeczy, pozycja wojsk obcych w Republice Federalnej jest inna, mianowicie bardziej uprzywilejowana, a przez to korzystniejsza niż na terytorium innych członków Organizacji Paktu Atlantyckiego²⁵.

6. Stacjonowanie wojsk i zobowiązania finansowe Niemieckiej Republiki Federalnej. Jak już wspominaliśmy, również obowiązki finansowe Republiki Federalnej dotyczące się stacjonowania wojsk są bardzo poważne i niesposób ich porównać z analogicznymi zobowiązaniami jakiegokolwiek innego członka Organizacji Paktu Atlantyckiego. Szczególne obowiązki Republiki wiązać należy z tym, że w chwili gdy podpisywano umowy paryskie, słusznie zakładano, że armia zachodnio-niemiecka nie od razu osiągnie wielkość ustaloną w tych umowach (ok. 1/2 miliona ludzi). Wysunięte położenie terytorium federalnego okazało ośrodkom kierowniczym NATO pozostać tam nadal stosunkowo duże siły zbrojne. Aby trzem mocarstwom ułatwić utrzymanie tych sił, rząd boński zaciągnął także w dziedzinie finansowej poważne zobowiązania. Zagadnieniem tym zajmuje się konwencja finansowa podpisana 26 maja 1952 r. w Bonn przez trzy mocarstwa i Republikę Federalną, a następnie poprawiona — podobnie jak inne umowy bońskie — w 1954 r. w Paryżu²⁶. Konwencja jest zamknięta, mimo że jej przepisy muszą interesować także pozostałe państwa, których oddziały wojskowe (bez względu na to, jak przedstawiają się liczbowo) przebywają na terytorium federalnym. Jednocześnie wszakże konwencja ma charakter umowy *in favorem tertii*, ponieważ art. 18 przewiduje, że jej przepisy stosuje się do sił zbrojnych tych innych państw i do członków tych sił. Niestosowanie konwencji albo jej zmiana w stosunku do takiego państwa nie będącego w niej stroną następują na podstawie porozumienia między nim a Republiką Federalną.

Podstawowe znaczenie w konwencji finansowej ma art. 4. Jest to bowiem przepis, który formułuje zobowiązania pieniężne Republiki Federalnej, przy czym określa on dokładnie sumy, jakie rząd boński winien przeznaczać na pokrycie kosztów stacjonowania wojsk obcych. Pozostałe przepisy konwencji (poza wstępnym art. 2 oraz art. 16—19 o charakterze końcowym) określają bardzo dokładnie wydatki, jakie trzem mocarstwom wolno pokrywać z sum

²⁵ Problem ten nie jest jeszcze opracowany. Niektóre przepisy konwencji bońskiej pod interesującym nas tutaj kątem omawia Bishop, j. w., s. 136—137, 144 i 147, dochodząc do tego samego wniosku.

²⁶ Tekst: *La Documentation Française. Notes et études documentaires*, Nr 1958 z 14 grudnia 1954 r. *Accords de Paris*, s. 56—66.

otrzymanych ze skarbu federalnego, oraz rozstrzygają różne kwestie proceduralno-techniczne związane z uruchamianiem kredytów, rachunkowością itp. Spory pomiędzy stronami dotyczące się wykonania konwencji załatwia się trojako: na drodze rokowań, w Komitecie Koordynacyjnym (art. 14) albo w Trybunale Arbitrażowym (art. 19). Konwencja wskazuje, kiedy należy korzystać z jednego z tych sposobów.

Konwencja finansowa wyodrębnia dwa okresy, w ciągu których obowiązki finansowe Republiki Federalnej na rzecz wojsk stacjonowanych kształtują się rozmaicie.

Pierwszy okres przewidziany w konwencji nie miał znaczenia praktycznego, ponieważ zaledwie się zaczął, już się skończył. Trwał on bowiem od dnia, w którym nabrała mocy konwencja finansowa (5 maja 1955 r.), do dnia, w którym zaczęły obowiązywać umowy dotyczące się „niemieckiego udziału w obronie“ (tj. 6 maja tegoż roku). Już wskazaliśmy, że sygnatariusze tych umów musieli liczyć się z możliwością, iż okres ten będzie znacznie dłuższy, niż to okazało się w praktyce, musieli zatem przewidzieć pewien finansowy reżim przejściowy przypadający na ten okres. W tym czasie Republika Federalna obowiązana było łożyć na koszty stacjonowania 600 milionów marek (DM) miesięcznie. W żadnym jednak przypadku ten obowiązek nie miał trwać dłużej niż do 30 czerwca 1955 r. Gdyby po tej dacie przepisy międzynarodowe zajmujące się „niemieckim udziałem w obronie“ jeszcze nie obowiązywały, wówczas strony rozpoczęłyby rokowania poświęcone kosztom stacjonowania.

Powyższe normy nie znalazły jednak zastosowania, ponieważ Niemiecka Republika Federalna stała się członkiem Unii Zachodnio-Europejskiej i Organizacji Paktu Atlantyckiego już 6 maja 1955 r., zatem w jeden dzień po uprawomocnieniu się konwencji finansowej. W praktyce więc obowiązki pieniężne rządu bońskiego zaczęły kształtować się od razu na podstawie tych norm, które miały wejść w rachubę w drugim okresie, tj. na czas dwunastu miesięcy, licząc od dnia, w którym „niemiecki udział w obronie“ stał się literą prawa. Okres ten zaczął się 6 maja 1955 r. a zakończył 5 maja 1956 r.

Zobowiązania finansowe Republiki Federalnej w tym okresie przedstawiały się następująco. W ciągu wskazanych dwunastu miesięcy rząd Republiki musiał zapłacić trzem mocarstwom na poczet kosztów stacjonowania łączną sumę 3 miliardów 200 milionów marek. Suma ta płatna była w ratach miesięcznych, stopniowo zmniejszających się, a mianowicie w dwóch ratach po 400 milionów marek (maj—czerwiec 1955), w czterech ratach po 300 milionów marek (lipiec—październik 1955) oraz w sześciu ratach po 200 milionów marek (listopad 1955 — kwiecień 1956). Te wielkie sumy przeznacza ono wyłącznie na utrzymanie obcych sił zbrojnych stacjonowanych na obszarze Niemieckiej Republiki Federalnej. Konwencja finansowa formułuje szczegółowe przepisy, mające zagwarantować, że odnośne kredyty uruchomione na rzecz trzech mocarstw przez rząd boński obróci się wyłącznie na ten cel (art. 5 i nast.).

7. Powstanie sporu o koszty stacjonowania. W dniu 6 maja 1955 r. Niemiecka Republika Federalna weszła do sojuszków: brukselskiego i atlantyckiego, co przesądziło, że powstaną zachodnio-niemieckie siły zbrojne. Jednak już wkrótce po tym dniu stało się rzeczą jasną, iż powstanie sił zbrojnych w Republice Federalnej nie jest sprawą miesięcy, lecz lat, i że

pełnowartościowe siły zbrojne nie powstaną tam przed końcem roku 1958. W takiej sytuacji założenia strategiczne NATO nakazywały, żeby w Republice nadal pozostawić wojska mocarstw zachodnich i niektórych innych państw na czas nie dający się bliżej określić. Ta perspektywa kazała liczyć się zainteresowanym państwom (przede wszystkim 3 mocarstwom) z dużymi wydatkami na utrzymanie ich wojsk na obszarze niemieckim. Już poprzednio wskazaliśmy, że sam fakt podpisania przez państwa osobnej konwencji finansowej świadczy, że zakładały one duże wydatki na rzecz stacjonowania i że przynajmniej bardzo poważną część tych wydatków przerzucono na Republikę Federalną. Ale w 1954 r. nie przypuszczano, że budowa niemieckich sił zbrojnych przeciągnie się tak znacznie. Dlatego jeszcze w końcu 1955 r., mianowicie gdy rozpoczęły się rokowania poświęcone nowej umowie dotyczącej się obcych wojsk w Republice, ze strony zachodniej podniesiono roszczenie, żeby Republika nadal łożyła na utrzymanie tych wojsk. Również z okazji grudniowej sesji Rady Organizacji Paktu Atlantyckiego, mocarstwa zachodnie zajęły się zagadnieniem, jak kształtować się mogą obowiązki finansowe Republiki Związkowej po 5 maja 1956 r., tj. wówczas, gdy upłynie okres dwunastomiesięczny, w ciągu którego Republika obowiązana była zapłacić 3 miliardy 200 milionów marek na koszt stacjonowania. O dyskusjach odbytych pomiędzy zainteresowanymi państwami w końcu 1955 r. na razie nic nie wiadomo, jedno wszakże jest pewne, że nie dały one pomyślnego wyniku dla mocarstw zachodnich. Toteż w końcu stycznia br. każdy z rządów tych mocarstw przedstawił rządowi bońskiemu identycznie brzmiący *aide-mémoire*. Tekstów tych dokumentów nie opublikowano, ale w dniu 6 lutego br. ogłoszono w Bonn, że trzy mocarstwa domagają się, żeby Niemiecka Republika Federalna również po 5 maja br. przeznaczała pewną sumę na utrzymanie wojsk stacjonowanych na obszarze federalnym. Ściśle rzecz biorąc Stany Zjednoczone, ze względu na swą pomyślną sytuację gospodarczą, nie były zainteresowane w takim stopniu w dalszych wpłatach niemieckich, jak W. Brytania i Francja. Z tych dwóch państw największą wagę do obowiązków finansowych Republiki przywiązuje W. Brytania. Niemniej wolno postawę wszystkich trzech mocarstw — w każdym razie na początku sporu — traktować jednakowo, a to dlatego że na zewnątrz wystąpiły one z identycznymi roszczeniami pod adresem rządu bońskiego. Na konferencji prasowej w dniu 7 lutego br. sekretarz stanu Dulles oświadczył, że Republika nadal powinna pokrywać koszt stacjonowania. Wprawdzie analizując dostępny materiał informacyjny poświęcony omawianemu tutaj sporowi, można dostrzec, że w kwestii stosunku poszczególnych mocarstw do kosztów okupacyjnych także na zewnątrz ujawniły się pewne cieniowania. Dostrzegamy je w przemówieniu premiera Edena z 13 lutego br. w Izbie Gmin po powrocie z Waszyngtonu z rozmów z prezydentem Eisenhowerem. Przemówienie poświęcone było stanowisku Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii co do różnych zagadnień międzynarodowych. Mówiąc o zjednoczeniu Niemiec Eden posłużył się zwrotem „jesteśmy w całkowitej zgodzie“. Natomiast wspólny pogląd na sprawę kosztów stacjonowania określił nieco słabiej: „byliśmy w zgodzie co do zasady kosztów utrzymania (...)“. Niemniej fakt, że Stany Zjednoczone wystąpiły z identycznymi żądaniami wobec rządu bońskiego, ma tutaj znaczenie podstawowe.

Co do sum, jakich zażądały mocarstwa zachodnie, przyjąć wolno, że roszczenia ich krystalizowały się stopniowo, a w każdym razie stopniowo pojawiały się one na poszczególnych etapach rokowań z Republiką Federalną. Korespondent dziennika brytyjskiego *Times* donosił, że zachodnie *aide-mémoire* nie określiły wysokości tych żądań. Prawdopodobnie w związku z tą okolicznością poseł konserwatywny do Izby Gmin Hinchingsbrooke proponował podczas debaty parlamentarnej (15 lutego br.), żeby przyszłe sumy wpłacane przez Republikę Federalną na utrzymanie obcych wojsk zmniejszać odpowiednio, w miarę jak będą rosły wydatki na jej własne siły zbrojne. Ale nie czekając na początek rokowań ustnych rząd brytyjski umieścił w swym „oświadczeniu o obronie na rok 1956“ 50 milionów funtów (czyli 588 milionów marek) jako sumę, na której otrzymanie liczy ze strony niemieckiej²⁷. Jest to o 20 milionów funtów mniej, niż wynoszą rzeczywiste wydatki, co ważniejsze jednak — mniej o 15 milionów funtów, niż W. Brytania otrzymała od Republiki Federalnej w okresie rocznym 6 V 1955 — 5 V 1956. Można tedy przypuszczać, że mocarstwa zachodnie gotowe są pertraktować o sumę mniejszą niż 3 miliardy 200 milionów marek, która przypadająca na rok miniony według art. 4 ust. 2 konwencji finansowej. Korespondent brytyjskiego dziennika *Manchester Guardian* (z 20 II 1956 r.) nawet wymienił tę sumę zmniejszoną, podając 2 miliardy 400 milionów marek i podkreślając, że część przypadająca W. Brytanii z tej sumy (czyli wspomniane 50 milionów funtów) odpowiada proporcjonalnie tej części, którą rząd brytyjski dotąd otrzymywał z wpłaty niemieckiej.

Jakie stanowisko wobec zachodnich *aide-mémoire* zajął rząd Niemieckiej Republiki Związkowej? Zewnętrznie rzecz biorąc — nie było ono całkiem jednolite. Pierwszy na żądania mocarstw zareagował minister finansów, Schäffer. Roszczenia te nazwał on „całkowicie nieuzasadnionymi“ (przemówienie radiowe z 15 lutego br.). Dodać trzeba, że już w dniu, w którym ogłoszono o złożeniu *aide-mémoire*, rzecznik ministerstwa finansów stwierdził, że rząd związkowy skłonny jest traktować żądanie mocarstw jako akt dyskryminujący Republikę Federalną w charakterze członka NATO (6 tegoż miesiąca). Później jednak inny rzecznik rządu oświadczył, że Kancelaria Federalna i Ministerstwo Spraw Zagranicznych „niekoniecznie“ zajmują w tej kwestii stanowisko równie mocne, jak minister finansów. Wydaje się, że te dwa urzędy pragnęły wobec mocarstw ugodzić za gotowe nawet do pewnego kompromisu, ale że jednocześnie każdej chwili będą mogły wskazać na inne czynniki (np. resort finansów), które uniemożliwiają ustępstwa. Wreszcie minister gospodarki Erhard, bawiąc w Londynie, powiedział na konferencji prasowej (24 II 1956 r.), że ministrowie skarbu przywykli mówić „nie“, gdy prosi się ich o fundusze, ale że nie zawsze taka jest ich odpowiedź ostateczna. Te deklaracje jak gdyby lekko eliminowały początkowe wrażenie, że Republika Federalna nigdy nie zgodzi się na przedłużenie wydatków na koszt stacjonowania. Wolno jednak przypuścić, że te subtelne różnice w języku, jakim mówią różne ośrodki rządowe w Bonn, nie powinny przesłaniać faktu, iż rząd związkowy nie zgodził się z żądaniami mocarstw zachodnich. Dodać trzeba, że pozycja rządu jest tu mocna, ponieważ zarówno stronnictwa rządowe i opozycyjne w parlamencie bońskim, jak wszystkie wpływe dzienniki poparły niedwu-

²⁷ The Statement on Defence, 1956. London, H. M. Stationary Office, Cmd. 9691.

znacznie stanowisko min. Schäffera. Nie przypadkowo rząd nadał pewien rozgłos całemu sporowi, licząc, że reakcja opinii publicznej wzmocni jego stanowisko podczas rokowań. I rzeczywiście opinia publiczna zdecydowanie odrzuciła żądania mocarstw zachodnich. Żaden naród nie lubi, aby zbyt długo przebywały w jego państwie wojska obce w ilości tak znacznej, jak w Niemczech zachodnich, nie mówiąc już o sytuacji, kiedy wojskom tym przyznać trzeba daleko idące przywileje iłożyć na ich utrzymanie.

Z różnych więc przyczyn mocarstwom zachodnim musiało zależeć na tym, aby rozmowy zacząć możliwie jak najprędzej. O tym, że początek rozmów przeciągał się z winy niemieckiej, świadczy deklaracja ambasady brytyjskiej w Bonn z 17 lutego br. Wprawdzie premier Eden, przemawiając wcześniej (13 tegoż miesiąca), dwukrotnie wspomniał, że toczą się dyskusje z rządem bońskim. Prawdopodobnie miał on tu na myśli tylko wymianę korespondencji lub codzienne kontakty ambasadorów w Bonn. Ostatecznie rokowania ustne rozpoczęto w Bonn w dniu 1 marca br. Nieco później (14 tegoż miesiąca) stałym przewodniczącym obrad wybrano dra Oefteringa, szefa delegacji niemieckiej.

8. Przedmiot sporu o koszty stacjonowania. Przedmiotem omawianego tutaj sporu między trzema mocarstwami zachodnimi a Niemiecką Republiką Federalną są obowiązki Republiki, płynące z art. 4 ust. 4 konwencji finansowej. Przepis ten nawiązuje do okresu dwunastomiesięcznego przewidzianego w ust. 2 tegoż artykułu, kiedy to Republika obowiązana była zapłacić na utrzymanie wojsk 3 miliardy 200 milionów marek (w okresie 6 V 1955 — 5 V 1956). Brzmienie art. 4 ust. 4 konwencji finansowej jest następujące:

„Przy końcu okresu przewidzianego w ustępie 2 niniejszego artykułu i zgodnie z duchem artykułu 3 Paktu Atlantyckiego Republika Federalna zgadza się przeprowadzić rokowania z innymi rządami-członkami Organizacji Paktu Atlantyckiego, których siły zbrojne stacjonują na terytorium związkowym, co do kwestii dotyczących się utrzymania (na przykład w formie dóbr i usług) wymienionych sił, zważywszy potrzeby sił zbrojnych Republiki Federalnej“.

Mocarstwa zachodnie uważają, że przepis ten pozwala domagać się od Republiki Federalnej świadczeń pieniężnych również w okresie po 5 maja 1956 r. Natomiast Republika Związkowa twierdzi, że to żądanie mocarstw nie ma podstawy prawnej, lecz że opierając się na art. 4 ust. 4 konwencji finansowej mocarstwa zachodnie mogą się jedynie spodziewać, że władze niemieckie dostarczą im tylko pewnych dóbr i usług, nigdy zaś gotówki.

Badając spór o koszty stacjonowania pamiętać należy o jego podłożu gospodarczym. Spośród zainteresowanych mocarstw zachodnich Wielka Brytania cierpi na poważny brak waluty zachodnio-niemieckiej i perspektywa, że będzie musiała sama pokrywać koszty pobytu swych wojsk w Niemczech, ukazuje jej nowe trudności ekonomiczne. W tym związku prasa przypominała, że deficyt handlowy W. Brytanii wobec Europy powiększył się z 64 na 142 miliony funtów. Deficyt ten wzrosł, gdy Republika Federalna przestaniełożyć na utrzymanie wojsk obcych. Komentatorzy brytyjscy podkreślają, że wolne tempo zbrojeń nie narusza bardzo korzystnych warunków, w jakich rozwija się eksport zachodnio-niemiecki, będący zresztą na wielu rynkach poważnym konkurentem w stosunku do eksportu brytyjskiego. W tym związku przypomina się, że podatki w Niemczech są niższe niż w W. Brytanii, co powoduje, że przemysł niemiecki produkuje w lepszych warunkach podatkowych. Tak więc w W. Bry-

tanii nie brak głosów, iż pomyślna sytuacja ekonomiczna Niemiec zachodnich uzasadnia żądanie, aby Republika nadal ponosiła koszty stacjonowania. Z drugiej strony w Republice Federalnej podkreśla się (przede wszystkim uczynił to minister finansów Schäffer), że wydatki na własną armię połączone z kontynuacją dużych wydatków na cudze wojsko grożą inflacją, do której państwo zachodnio-niemieckie w żadnym przypadku nie chce dopuścić²⁸. Niektórzy publicyści w Republice Federalnej wręcz przypuszczają, że motywem żądań zachodnich jest walka z konkurencją niemiecką w dziedzinie eksportu.

9. Przebieg rokowań o koszty stacjonowania (do początku maja 1956 r.). Jak już wspominaliśmy, rozmowy poświęcone kosztom stacjonowania rozpoczęły się w Bonn dnia 1 marca br. Brak jest dokładnych danych, czy uczestniczył w nich także delegat Belgii, którą wymieniano w prasie jako również zainteresowaną w dalszych wpłatach niemieckich. Przebieg dotychczasowych rozmów odtworzyć można tylko fragmentarycznie, opierając się na bardzo skąpych informacjach w skądinąd doskonale poinformowanej prasie państw zainteresowanych.

Gdy rozpoczęła się ustna wymiana poglądów co do *meritum* sporu, rząd federalny odrzucił żądanie mocarstw, aby dalej pokrywać koszty stacjonowania, lecz zaproponował, że gotów jest poczynić duże zamówienia zbrojeniowe w Wielkiej Brytanii i Francji. Państwa te będą mogły przeznaczyć otrzymane w ten sposób należności w markach niemieckich na wydatki związane ze stacjonowaniem. Ten punkt widzenia referował minister finansów Schäffer na posiedzeniu gabinetu w dniu 5 marca. Składając tę propozycję rząd federalny brał pod uwagę trudności płatnicze występujące przede wszystkim po stronie brytyjskiej. Jednocześnie wiadomości poświęcone rokowaniom wskazywały, że Stany Zjednoczone skłonne są utrzymywać swoje wojska w Niemczech na koszt własny. Informacja ta jest o tyle ważna, że potwierdza już wyżej sformułowane przypuszczenie, iż postawa mocarstw wobec rządu bońskiego nie jest jednolita, a co za tym idzie, że brak roszczeń amerykańskich musi osłabiać żądania francuskie i brytyjskie.

Stanowisko Republiki Federalnej, zajęte na początku rozmów — oferta co do zakupu broni zamiast gotówki na stacjonowanie wojsk, spotkało się z reakcją negatywną ze strony mocarstw. Brytyjski minister obrony Monckton wyjaśnił w Izbie Gmin, że jego rząd nie godzi się na propozycję Republiki (19 marca br.). Na zapytanie przywódcy opozycji Gaitskella, czy prawdą jest, że stosunek rządu amerykańskiego jest ogólnie (*broadly*) taki sam, minister odpowiedział, że Stany Zjednoczone „o ile mu wiadomo, podtrzymują pogląd rządu brytyjskiego“. Tutaj warto dodać, że pozycja Stanów Zjednoczonych w rokowaniach z rządem federalnym nie jest łatwa. Faktycznie znalazły się one między W. Brytanią i Francją a Republiką Federalną, jako cennym i stale podkreślającym swą lojalność sojusznikiem amerykańskim w Europie. Między Stanami Zjednoczonymi a rządem brytyjskim i francuskim zachodzi poważna różnica zdań w niektórych innych zagadnieniach międzynarodowych. Takich

²⁸ Rząd związkowy dyskutując na pięciogodzinnym posiedzeniu w dniu 14 marca br. różne zagadnienia finansowe dotknął także sprawy kosztów stacjonowania. W posiedzeniu rządu wzięli udział prezes oraz przewodniczący rady naczelnej *Bank Deutscher Länder*.

różnic nie ma między St. Zjednoczonymi a Republiką Federalną, którą skłonne są uważać za filar wojskowy koalicji atlantyckiej na kontynencie europejskim. Spory z takim sojusznikiem, i to prowadzone głównie w interesie brytyjskim czy francuskim, nie mogą być na rękę Departamentowi Stanu i muszą osłabiać jego pierwotny opór wobec stanowiska niemieckiego w kwestii kosztów stacjonowania.

Z początkiem kwietnia zaszło wydarzenie, którego trudno nie łączyć z omawianym sporem. Mianowicie Niemiecka Republika Federalna złożyła rządowi amerykańskiemu memoriał, domagając się dodatkowej pomocy na wydatki wojskowe w wysokości ok. 2 miliardów dolarów. Suma ta ma pokryć różnicę między rzeczywistymi wydatkami na zbrojenia w latach 1956—1959 a kredytami z budżetu federalnego i dotychczasowej pomocy amerykańskiej. Ze względu na określony temat niniejszego artykułu nie będziemy się zastanawiać nad tym, czy Republika Federalna ma szanse, żeby otrzymać tę dodatkową pomoc amerykańską. Ważną natomiast jest okoliczność, że zapotrzebowanie na tę pomoc Republika zgłosiła równolegle do rozmów z mocarstwami o kosztach stacjonowania. Tym samym Republika sugerowała, że sama nie rozporządza tak dużymi środkami pieniężnymi, żeby pokrywać swe własne wydatki wojskowe, tym bardziej więc nie można od niej żądać, iżby opłacała potrzeby obcych sił zbrojnych.

Można powiedzieć, że w połowie kwietnia rozbieżne stanowiska zajęte przez obie strony w sporze skryształizowały się dość wyraźnie (6 kwietnia br. rząd federalny, zdaje się pod dużym wpływem min. Schäffera, przekazał mocarstwom noty odrzucające ich żądania).

Mocarstwa zachodnie domagają się, żeby Niemiecka Republika Federalna nadal ponosiła znaczną część kosztów, jakie pociąga za sobą stacjonowanie wojsk obcych, z wyjątkiem — jak się wydaje — amerykańskich. Według doniesień prasowych roszczenie mocarstw opiewa na sumę 2 miliardów 400 milionów marek, płatnych w dwunastu ratach miesięcznych.

Rząd Republiki Federalnej uważa, iż żądanie mocarstw zachodnich pozbawione jest podstaw prawnych i stanowi akt dyskryminacyjny w stosunku do Republiki jako równouprawnionego członka NATO. Republika twierdzi, że udział pieniężny w wydatkach na obronę mierzyć trzeba przy pomocy dochodu narodowego przypadającego na głowę mieszkańca i że sumy przewidziane w jej budżecie na wydatki wojskowe, aczkolwiek na razie jeszcze nie zużyte, traktować trzeba jako realny, a jednocześnie maksymalny wkład finansowy w wysiłek wojskowy koalicji atlantyckiej. Rząd Republiki Federalnej odrzuca więc roszczenia mocarstw zachodnich, formułując jednak ze swej strony pewne kontrproponycje. O ile można to stwierdzić przy obecnej dokumentacji, kontrproponycje niemieckie składają się z czterech punktów. Po pierwsze, rząd boński (opierając się na swej wykładni art. 4 ust. 4 konwencji finansowej) gotów jest wykonywać na rzecz wojsk stacjonowanych takie usługi, jak przewóz kolejowy, komunikacja pocztowa, telefoniczna i telegraficzna oraz współdziałanie policji niemieckiej, ale zawsze w granicach przyjętych przez innych członków NATO (ze strony niemieckiej miano wskazać, że wzorem byłyby tutaj ułatwienia dostarczane wojskom amerykańskim w W. Brytanii). Po drugie, rząd boński przyrzeka odkupić te materiały, które

wojska obce nabyły z sum otrzymanych od władz niemieckich jeszcze na poczet kosztów okupacyjnych lub na podstawie konwencji finansowej (oczywiście przed 5 V 1956 r.). Po trzecie, rząd boński skłonny jest zastanowić się nad tym, żeby usunąć ograniczenia dotyczące się użytku, jaki wolno robić z nie zużytych jeszcze sum przeznaczonych na koszty okupacyjne (dawniej) lub stacjonowania. I po czwarte, rząd federalny zamierza dokonać poważnych zakupów broni i wyposażenia wojskowego u członków Europejskiej Unii Płatniczej, w szczególności w Wielkiej Brytanii i Francji.

Mocarstwa zachodnie nie godzą się na kontrpropozycje Republiki Federalnej. Punkt pierwszy — dostawa pewnych usług — nie zastępuje żądania gotówkowego. Punkt drugi — chęć odkupienia pewnych materiałów wojskowych — ma minimalne znaczenie, ponieważ w praktyce obce wojska nie rozporządzają większymi nadwyżkami w swych zapasach na terenie Republiki. Podobnie punkt trzeci nie ma wartości, skoro wysokość nie wydatkowanych jeszcze sum (uzyskanych od Republiki na poczet kosztów okupacyjnych wzgl. stacjonowania) jest mała, a nawet to, co aktualnie jest jeszcze w kasach alianckich i tak będzie zużyte, aby pokryć rozpoczęte prace. Ta część polemiki między stronami nie jest zupełnie jasna, ponieważ według prasy zachodnio-niemieckiej mocarstwa mają otrzymać na pokrycie dawnych kosztów okupacyjnych sumę bardzo dużą, bo 2 miliardy 400 milionów marek właśnie w roku budżetowym 1956/1957. Co do punktu ostatniego — zamówienia na uzbrojenie — zainteresowane państwa niewątpliwie patrzą bardzo życzliwie na tę zapowiedź, gdy bierze się ją oddzielnie, nie chcą natomiast uznać, że jest to wystarczający ekwiwalent otrzymywanych dotąd sum na stacjonowanie.

10. *Argumenty stron.* W przytoczonym już wyżej art. 4 ust. 4 konwencji finansowej Niemiecka Republika Federalna zgadza się przeprowadzić rokowania z zainteresowanymi członkami NATO „co do kwestii dotyczących się utrzymania (na przykład w formie dóbr i usług²⁹)“ sił zbrojnych stacjonowanych na terytorium Republiki. Art 4 ust. 4 formułuje dwa obowiązki. Pierwszy z nich — to przeprowadzenie rokowań we wskazanych kwestiach. Obowiązek ten powstał „przy końcu okresu przewidzianego w ustępie 2“ artykułu 4 konwencji finansowej, tj. przy końcu okresu dwunastomiesięcznego zamykającego się datą 5 maja 1956 r. Zgodnie z art. 4 ust. 2 konwencji finansowej, Republika Federalna musiała zapłacić (i zapłaciła) na utrzymanie obcych wojsk sumę 3 miliardów 200 milionów marek. Obowiązek przeprowadzenia rokowań nie nasuwał żadnej ze stron jakichkolwiek wątpliwości i Republika Federalna zaczęła go spełniać, wdawszy się w negocjacje z mocarstwami zachodnimi. Natomiast sporny jest drugi obowiązek, jaki wynika z omawianego przepisu. Słowa użyte w art. 4 ust. 4 konwencji finansowej wskazują na to, że Republika zobowiązana jest również po 5 maja 1956 r. do pewnych świadczeń na rzecz obcych wojsk stacjonowanych na jej terytorium. Gdyby z dniem 5 maja 1956 r. miały ustać wszelkie obowiązki Republiki dotyczące się potrzeb materialnych obcych wojsk, wówczas redakcja ustępu 4 w artykule 4 byłaby inna. Zwrot: „co do kwestii dotyczących się utrzymania (na przykład w formie dóbr i usług)“ wskazuje, że przedmiotem rokowań mają być obowiązki Republiki w tej dziedzinie. Ust. 4 przesądza zasadę, że zob-

²⁹ Co do znaczenia tych terminów por. art. 7 konwencji finansowej.

wiązania Republiki nie kończą się z dniem 5 maja 1956 r., ale *expressis verbis* nie podaje, jakiego rodzaju będą te obowiązki. Wolno wnioskować, że udział Republiki Federalnej w utrzymaniu (*l'entretien*) obcych wojsk może następować „na przykład w formie dóbr i usług“. To znaczy, że Republika również w takiej postaci może wywiązywać się ze swych obowiązków wobec obcych sił zbrojnych. Jednak redakcja ust. 4 nie uzasadnia wniosku, że po 5 maja br. obowiązki Republiki w świetle konwencji finansowej sprowadzają się tylko do dostawy dóbr i usług. Taką wykładnię trzeba odrzucić, ponieważ konwencja, wzmiankując dobra i usługi, dodaje „na przykład“. Czyli konwencja nie wyklucza świadczeń innych, w szczególności pieniężnych.

Tak rozumiana treść art. 4 ust. 4 bynajmniej nie oznacza, że Niemiecka Republika Federalna ma obowiązek płacić nie określoną zresztą kwotę na pokrycie kosztów stacjonowania. Wniosek taki poszedłby za daleko. Art. 4 ust. 4 nakłada na Republikę tylko ogólny obowiązek dalszego udziału w tych kosztach. Art. 4 ust. 4 obowiązku tego nie precyzuje, bo nie mówi, na czym obowiązek ten ma polegać: czy mają to być wpłaty pieniężne, dostawy w naturze lub świadczenie pewnych usług. Omawiany przepis nie wyklucza żadnej z tych form, ale jednocześnie żadnej z nich wyraźnie nie nakazuje. Dopiero rokowania ustalą, jaka będzie postać i jaka wartość udziału niemieckiego w kosztach stacjonowania. Strona niemiecka myli się, gdy ustami ministra finansów Schäffera podkreśla, że art. 4 zacieśnia jej zobowiązania jedynie do świadczeń niepieniężnych. Wprawdzie raty tej sumy globalnej, którą Republika spłacała do 5 maja br., stopniowo się zmniejszały (*sliding scale*), zbyt słaba to jednak wskazówka, aby przypuścić, że po tej dacie konwencja eliminuje świadczenia gotówkowe. Ale w trakcie rokowań rząd federalny nie narusza konwencji odrzucając żądania dotyczące się świadczeń pieniężnych, skoro ich kontynuacja po 5 maja 1956 r. może być tylko wynikiem zgody Republiki. Na rzecz stanowiska zajętego przez stronę niemiecką dorzucić jeszcze można wyjaśnienie, że zwrot w art. 4 ust. 4 „na przykład w formie dóbr i usług“ podkreśla, że zawierając konwencję strony liczyły się z tym, że po 5 maja br. już znacznie bardziej ograniczone obowiązki Republiki polegać będą przede wszystkim na dostawach w naturze lub świadczeniu usług. Świadomość, że zakres i charakter nowych obowiązków Republiki w dziedzinie kosztów stacjonowania po 5 maja br. ustalą dopiero rokowania, a zatem świadomość, że trzeba tutaj raczej apelować do zobowiązań moralnych sojusznika zachodnio-niemieckiego, przebija z niektórych komentarzy prasowych³⁰ i oświadczeń parlamentarnych³¹ w W. Brytanii.

W rokowaniach odbytych do 30 kwietnia Republika wykazywała dążność, żeby po uiszczeniu sumy 3 miliardów 200 milionów marek mieć już obowiązki jak najmniejsze wobec wojsk obcych. Obowiązki te zależą od roli, jaką obce siły zbrojne spełniają na terytorium związkowym. A rola ta maleć będzie

³⁰ *Times* z 8 lutego 1956 r., s. 9, artykuł redakcyjny pt. *Support Costs*.

³¹ Por. dyskusję w Izbie Gmin 15 lutego i 19 marca 1956 r., *Times* z 16 lutego, s. 13 oraz z 20 marca, s. 4. Por. też następujący fragment z protokołu z posiedzenia Izby Gmin w dniu 18 kwietnia br.: „Lieut.-Col. Lipton (Brixton, Lab.) said Britain had once again been diddled by the Germans, against whom we had no legal claim because of the slovenly wording of the Paris agreement“. *Times* z 19 kwietnia 1956 r., s. 4.

w miarę tworzenia przez Republikę własnej armii i zmniejszania się obcych kontyngentów zbrojnych na jej obszarze. Wycofanie z Niemiec dwóch dywizji francuskich do Algieru w pierwszym kwartale br. nie może pozostać bez wpływu na zakres obowiązków Republiki w myśl zasady *cessante causa cessat lex ipsa*.

Sprawą sporną między stronami jest zagadnienie, o ile art. 3 Paktu Atlantyckiego³² pomaga rozwikłać konflikt. Artykuł ten brzmi następująco:

„Dla skutecznego osiągnięcia celów niniejszego Traktatu, Strony, każda z osobna i wszystkie razem, przez stałą i skuteczną samopomoc i pomoc wzajemną będą utrzymywały i rozwijały swoją indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnej napaści“.

Art. 4 ust. 4 konwencji finansowej powołuje się na ducha (*sic*) artykułu 3 Paktu Atlantyckiego, nakazując rozpoczęcie rokowań poświęconych utrzymaniu wojsk obcych. Ale zobowiązania ujęte w art. 3 Paktu sformułowano zbyt ogólnie, żeby dało się z nich wyprowadzić konkretną wskazówkę co do tego, czy Republika winna nadal łożyć w gotówce na koszty stacjonowania. Z punktu widzenia mocarstw jest to konieczne dla rozwoju „zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści“. Ze swej zaś strony Republika podkreśla, że dalsze wydawanie sum na obce wojska zachwieje jej gospodarką, osłabi więc podstawy ekonomiczne, na których powstają jej własne siły zbrojne, co z kolei uderzy w interesy całej koalicji atlantyckiej w sposób sprzeczny z art. 3 Paktu. Ten fragment sporu wkracza już w dziedzinę oceny pewnych zasadniczych założeń i potrzeb wojskowych Organizacji Paktu Atlantyckiego. W tym związku należy jeszcze dodać, że Republika Federalna twierdzi, iż rozszczenia mocarstw pod jej adresem w sprawie kosztów stacjonowania są aktem dyskryminacji, ponieważ od żadnego członka NATO nie żąda się analogicznych świadczeń. Ten pogląd Republiki nie ma jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu. Pogląd ten nie dlatego jest błędny, że Republika dopiero tworzy swój potencjał zbrojny, lecz dlatego że zawierając umowy paryskie (m. i. konwencję finansową) Republika zgodziła się, iż pod niektórymi względami będzie miała obowiązki dalej idące niż inni partnerzy sojuszu atlantyckiego. Tezy tej w tym miejscu nie rozwijamy, ponieważ uczyniono to już wyżej (w pktcie 5 i 6).

Wysuwając w omawianym sporze argumenty gospodarcze strony także szukają punktu oparcia w umowach paryskich. Niesposób wszakże powiedzieć, która strona ma słuszność, jeśli chodzi o aspekt gospodarczy konfliktu, ponieważ wchodzi tutaj w rachubę odmienne rozwiązania, w zależności od tego, czyj interes polityczny ma przeważać: zachodnio-niemiecki, czy brytyjsko-francuski.

Stwierdzić należy, że umowy paryskie częściej biorą w obronę interesy gospodarcze Republiki Federalnej niż mocarstw zachodnich. Okoliczność ta jest zrozumiała. Umowy paryskie nałożyły na Republikę wielorakie obowiązki w dziedzinie jej stosunków z trzema mocarstwami. Zbyt daleko idącą uciążliwość, która jest czy może być konsekwencją takiego stanu, umowy te starają się łagodzić przez to, że formułują pewne ogólne reguły, mające ochraniać interesy niemieckie przy wykonywaniu umów. Konwencja o uprawnie-

³² Tekst: Zbiór Dokumentów 1949 nr 4, s. 286—293.

niach i obowiązkach obcych sił zbrojnych i ich członków w Niemieckiej Republice Federalnej w art. 3 ust. 1 nakazuje, aby obce wojska na terytorium związkowym brały pod uwagę „wydajność gospodarki niemieckiej, potrzeby wewnętrzne i potrzeby w dziedzinie wywozu, które są istotne dla Republiki Federalnej i Berlina zachodniego“. Art. 4 ust. 3 konwencji finansowej przewidywał, że gdyby zobowiązania pieniężne Republiki przypadające na okres 6 maja 1955 — 5 maja 1956 okazały się za ciężkie, wówczas Republika miałaby prawo zażądać, aby te zobowiązania ponownie rozważono. Wreszcie interesujący nas tutaj szczególnie ust. 4 tego artykułu każe brać pod uwagę potrzeby armii zachodnio-niemieckiej przy ustalaniu dalszych obowiązków Republiki co do kosztów stacjonowania.

Brak natomiast przepisów, które by w podobny sposób kazały liczyć się Republice z sytuacją i potrzebami gospodarczymi tych państw, których wojska przebywają w Niemczech. Państwa te, godząc się na pozostawienie swych sił zbrojnych w Republice, ponoszą wszelkie ryzyko z tym związane. Od tej zasady jest tylko jeden wyjątek, sformułowany w protokole paryskim w sprawie sił zbrojnych Unii Zachodnio-Europejskiej. Art. 6 protokołu m. i. przewiduje, że w razie gdy utrzymanie wojsk na kontynencie europejskim narazi W. Brytanię na zbyt duże trudności finansowe, państwo to będzie miało prawo zaprosić Radę Paktu Atlantyckiego do zrewidowania warunków finansowych, na jakich utrzymywane są w Europie formacje brytyjskie. Przepis ten wskazuje jednak inną drogę niż płaszczyzna rokowań z Republiką Federalną, mianowicie trzeba tu działać w ramach Organizacji Paktu Atlantyckiego.

W dotychczasowych rokowaniach w sprawie kosztów stacjonowania rząd brytyjski podkreślał, że dalsze wpłaty pieniężne ze strony rządu bońskiego nie stworzą dla tegoż dodatkowych ciężarów finansowych, ponieważ zachodnio-niemieckie siły zbrojne powstają wolno. W tej sytuacji rząd federalny uruchamia na razie tylko ograniczone kredyty na własne zbrojenia, mając przeznaczone na ten cel w budżecie sumy znacznie większe. Wydaje się, że dwa pozostałe mocarstwa zachodnie podzielają ten punkt widzenia. Prasa brytyjska dodaje w tym związku, że stacjonowanie wojsk obcych jest elementem obrony Niemiec zachodnich i kosztą tej obrony nie powinny obciążać byłych mocarstw okupacyjnych. Prasa ta przypomina także, iż w Republice Federalnej na cele wojskowe przeznaczają się ok. 7% dochodu narodowego, natomiast analogiczne wydatki w W. Brytanii wyrażają się liczbą 12%.

W czterech najbliższych latach budżetowych (1955/56—1958/59) przewiduje się w Republice Federalnej rocznie 9 miliardów marek na cele wojskowe. Faktem jest jednak, że wydatki rzeczywiste nie osiągną tej sumy ani w bieżącym, ani też w następnym roku budżetowym. Z danych opublikowanych przez związkowe ministerstwo finansów wynika, że wydatki w r. 1955/56 wyniosą 5,5 miliardów, a w r. 1956/57 — 8,8 miliardów³³. Należy dodać, że Republika rozporządza jeszcze rezerwą 6 miliardów marek, powstałą wcześniej w ramach przygotowań do zbrojeń przed rokiem budżetowym 1955/56³⁴. Rezerwa ta istnieje niezależnie od 9 miliardów marek przeznaczonych na siły zbrojne w bieżącym budżecie. Niemniej Republika twierdzi, że sumy nie wykorzy-

³³ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 56 z 6 marca 1956 r., s. 1.

³⁴ *Manchester Guardian* z 20 lutego 1956 r., s. 1.

stane we wcześniejszych latach programu zbrojeniowego wydane będą w latach następnych. Dlatego program zbrojeniowy należy traktować jako całość, nie zaś wyłączać z niego poszczególne lata budżetowe. Czteroletni budżet wojska (1955/56—1958/59), wyrażający się cyfrą 36 miliardów marek (po 9 miliardów rocznie), nie pokryje — zdaniem min. Schäffera — wszystkich wydatków. Ogólną ich sumę podaje on w granicach do 45 miliardów³⁵, stwierdzając, że różnicę musi wyrównać pomoc amerykańska. Wychodząc z takich założeń min. Schäffer odrzuca twierdzenia, jakoby Republika, nie zużywwszy wszystkich kredytów przeznaczonych na zbrojenia, mogła na razie pokrywać koszty stacjonowania wojsk obcych. Przy takim ujęciu sprawy związkowy minister finansów porusza się na gruncie art. 4 ust. 4 konwencji finansowej, nakazującym prowadzić rokowania, „zważywszy potrzeby sił zbrojnych w Republice Związkowej“. Z drugiej strony prasa brytyjska przypomina, że sprawozdanie Banku Krajów Niemieckich (*Bank Deutscher Länder*) ze stycznia br. ujawniło, iż dochód z podatków uzyskany przez rząd związkowy w 1955 r. był o 11%, tj. o 3 miliardy 400 milionów marek większy, niż oczekiwano. Niektórzy komentatorzy polityczni skłonni są widzieć właśnie w tej sumie źródło, z którego można by pokryć koszty stacjonowania. Patrząc więc na to zagadnienie od strony zapasów pieniężnych, jakimi Republika dysponuje, można przypuścić, że żądania mocarstw nie powinny zachwiać gospodarką zachodnio-niemiecką.

11. Tymczasowe porozumienie i perspektywa załatwienia sporu. Przedstawiliśmy w zarysie przebieg rokowań między stronami do końca kwietnia br. oraz daliśmy krótką ocenę prawną argumentów wysuniętych podczas tych rokowań. Ale Francji i W. Brytanii musiało zależeć na tym, żeby od wymiany poglądów przejść do próby załatwienia sporu i zajęcia definitywnych stanowisk, skoro z dniem 5 maja skończyły się konkretne zobowiązania pieniężne Republiki Federalnej określone w konwencji finansowej.

Okazją, aby posunąć naprzód sprawę kosztów stacjonowania, była wizyta min. von Brentano w Londynie. Koszty stacjonowania stanowiły przedmiot rozmów brytyjsko-niemieckich zaraz w pierwszym dniu wizyty (30 kwietnia). Pamiętać trzeba, że te rozmowy toczyły się na krótko przed majową sesją Rady Organizacji Paktu Atlantyckiego, kiedy to członkowie NATO gotowali się do zasadniczej dyskusji poświęconej polityce atlantyckiej wobec pewnego odprężenia w stosunkach między Wschodem a Zachodem. Państwa, które pragną, żeby NATO nadal kładła nacisk w swej działalności na zadania wojskowe (a do tych państw należy Wielka Brytania i Republika Federalna), musiały zastanowić się nad usunięciem rozbieżności w sprawach mniej zasadniczych, aby tym łatwiej na forum atlantyckim, w obliczu zmieniającej się sytuacji

³⁵ Cyfra podana w związku z memorandum Republiki z początku kwietnia br. w sprawie dodatkowej pomocy amerykańskiej, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 81 z 6 kwietnia 1956 r., s. 1. Natomiast wydatki na zbrojenia opublikowane o miesiąc wcześniej (tamże, nr 56) opierają się na cyfrze mniejszej, mianowicie 42,7 miliardów.

międzynarodowej, zająć jednakowe stanowisko w kwestiach wagi pierwszorzędnej. Tymczasem nie załatwiona już od miesięcy sprawa kosztów stacjonowania psuła stosunki brytyjsko-niemieckie. Na posiedzeniu gabinetu w Bonn 9 maja min. von Brentano przyznał, że „zagadnienie kosztów stacjonowania rzuciło cień na jego rozmowy z przywódcami brytyjskimi“. Zagadnienie to przesądziło, że reakcja angielskiej opinii publicznej na wyniki wizyty von Brentano w Londynie była na ogół bardzo zimna. Komunikat ogłoszony po zakończeniu rozmów (2 maja) wspominał, że tymczasowe porozumienie stron w kwestii kosztów stacjonowania umożliwi dalsze rozmowy na ten temat. Komunikat powtórzył stanowisko brytyjskie, co można by traktować za pewną wskazówkę, że Republika Federalna poczyni pewne ustępstwa, skoro komunikat przemilcza jej własny pogląd na cały spór.

Informacje o tymczasowym porozumieniu stron w sporze o koszty stacjonowania czerpiemy z doniesień opublikowanych 4 maja w prasie państw zainteresowanych. Porozumienie to jest ustępstwem ze strony Republiki Federalnej. Mianowicie zobowiązała się ona w okresie miesięcznym od 6 maja do 5 czerwca br. uścić wynagrodzenie za pracę tym Niemcom, którzy w liczbie ok. 300 000 osób zatrudnieni są przez wojska alianckie jako personel techniczny i pomocniczy. Suma miesięczna tych wynagrodzeń wynosi ok. 120 milionów marek. Mimo to związkowe ministerstwo finansów pospieszyło wyjaśnić (oświadczenie z 3 maja), że sumę tę wypłaci z nie wykorzystanych dotąd przez obce wojska kredytów, przeznaczonych właśnie na koszty okupacyjne (dawne rozliczenia) i stacjonowania. Ten warunek wywołał krytykę ze strony brytyjskiej. Ambasada W. Brytanii w Bonn podkreśliła, że niewydatkowane sumy przeznaczone na cele okupacyjne i stacjonowanie wojsk oczywiście zwróci się Republice po pewnym czasie. Ale ambasada wskazała jednocześnie, że udział brytyjski w tych sumach będzie zużyty w całości i władze brytyjskie zaciągnęły już tutaj zobowiązania, które pochłoną ten udział; tyle tylko, że gotówka aktualnie nie została jeszcze wydana, bo nie wszystkie kontrakty zostały wykonane albo nie przedłożono na razie wszystkich rachunków za wykonane roboty, które jednak są płatne. Tymczasowe porozumienie rozwiązało wszakże na okres miesiąca trudną sytuację dewizową przede wszystkim po stronie brytyjskiej. Komentatorzy zachodnio-niemieccy akcentowali okoliczność, że porozumienie to nie przesądza *meritum* sporu. Niewątpliwie tak rzecz wygląda. Ale jednocześnie ten krótki *modus vivendi* w interesującej nas kwestii pokazywał, w jakim kierunku ewentualnie można by rozstrzygnąć ostatecznie cały konflikt.

Rokowania w Bonn wznowiono 8 maja, kiedy to ambasadorowie brytyjski i francuski rozmawiali z min. von Brentano. Właśnie wówczas przedstawili oni projekt kompromisu w sprawie kosztów stacjonowania. Propozycja ta składa się z dwóch punktów: 1) Republika w ciągu roku (6 V 1956 — 5 V 1957) opłacać będzie wynagrodzenia za pracę Niemców zatrudnionych przez wojska mocarstw zachodnich; suma roczna tych wynagrodzeń wynosi około 1 miliarda 440 milionów marek (suma ta zresztą powinna się zmniejszać, w miarę jak mocarstwa wycofywać będą z Republiki swe wojska, gdy powstawać będzie armia zachodnio-niemiecka); 2) Republika — również w okresie rocznym — płacić

będzie za „dobra i usługi“ niezbędne dla wojsk stacjonowanych. Propozycja brytyjsko-francuska przewiduje, że łącznie roczna wpłata niemiecka nie przekroczy 2 miliardów marek. Przypomnijmy tutaj, że jest to o 400 milionów mniej w stosunku do pierwotnych żądań mocarstw, a o 1 miliard 200 milionów mniej, niż przypadało na okres roczny do 5 maja bieżącego roku.

Propozycja brytyjsko-francuska uwzględnia interesy polityczne rządu kanclerza Adenauera, ponieważ przewiduje, że wszelkie gotówkowe świadczenia niemieckie ustaną po 5 maja 1957 r., a zatem — jak trafnie podkreśla korespondent *Times'a* — jeszcze przed nowymi wyborami w Republice Federalnej.

Dn. 11 maja min. von Brentano oświadczył, że jego rząd gotów jest nadal wpłacać pewną sumę na poczet kosztów stacjonowania. Deklaracja ta stwarza podstawy, aby spór załatwić przynajmniej częściowo po myśli mocarstw zachodnich. 15 maja rząd federalny podjął decyzję, żeby nadal uczestniczyć w kosztach stacjonowania obcych wojsk na terenie Republiki. W chwili gdy artykuł niniejszy idzie do druku, nie wiemy jeszcze, jak wysoką sumę i z których kredytów Republika ostatecznie będzie płacić. Ale sama zasada, że Republika zgodzi się wziąć na siebie zobowiązania również gotówkowe, jest już przesądzona, to zaś z kolei każe przypuszczać, że spór o koszty stacjonowania wkrótce ulegnie likwidacji.

12. Wnioski. Spór między mocarstwami zachodnimi a Niemiecą Republiką Federalną o koszty stacjonowania obcych wojsk na terytorium federalnym jeszcze się definitywnie nie zakończył, ale na podstawie dokonanej tutaj analizy powiedzieć można, iż z mocy konwencji finansowej Republika Federalna nie ma obowiązku płacić dalej na utrzymanie wojsk obcych, przebywających na jej terytorium. Republika Federalna również po 5 maja br. ma obowiązek uczestniczyć w kosztach stacjonowania, ale dopiero rokowania i zgoda zainteresowanych państw (więc także Republiki) pozwolą oznaczyć treść i czasokres tego obowiązku. Jeśli więc Republika zobowiązuje się do świadczeń pieniężnych, jest to wynikiem jej zgody, nie zaś obowiązków płynących z konwencji finansowej.

Opisany spór należy do tarć, które w ostatnich miesiącach świadczą o pewnym kryzysie, jaki przechodzi koalicja atlantycka. Sprzeczność interesów, występująca między niektórymi mocarstwami zachodnimi a Republiką Federalną (uważaną w obozie zachodnim za prawną kontynuatorkę b. nieprzyjacielskiego państwa niemieckiego) ujawniła się także przy okazji sporu o koszty stacjonowania. Świadczą o tym na Zachodzie te głosy — rzecz charakterystycznym, że angielskie — które przypominają zaczęły, że Niemcy są przeciw państwem, które wojnę przegrało, a ostatecznie z wywołanej przez siebie wojny wyszły one całkiem obronną ręką. Niemcy powinny więc w tym konflikcie ustąpić³⁶. Ton taki nie przyczynia się do harmonii w koalicji atlantyckiej. Ton ten wskazuje, że polityka i zamiary rządu w Bonn budzą wąt-

³⁶ Por. dyskusję w Izbie Gmin w dniu 15 lutego br., *Times* z 16 tegoż miesiąca, s. 13, oraz artykuł redakcyjny w *Daily Express*, przytacza *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, nr 40 z 16 lutego 1956 r., s. 2.

pliwości i obawy przy różnych okazjach, także w stolicach zachodnich. Republika Federalna zajmuje wobec W. Brytanii i Francji pozycję korzystną. Właśnie te dwa mocarstwa występują w charakterze petentów o dalsze kredyty, a zatem muszą się liczyć z żądaniami i warunkami, jakie ze swej strony może wysunąć Republika. Cały zaś spór o koszty stacjonowania, wklajając głównych uczestników tej koalicji, nie jest zjawiskiem pożądanym dla organizatorów współpracy wojskowej świata zachodniego w ramach ujętych przez umowy paryskie.