

STATUS PRAWNY BERLINA

Na przestrzeni ubiegłego roku jednym z najbardziej dyskutowanych problemów międzynarodowych stała się sprawa Berlina. Liczne oświadczenia polityczne, noty wymienione między wielkimi mocarstwami, dyplomatyczne oświadczenia obu państw niemieckich, a także dyskusja na genewskiej konferencji ministrów spraw zagranicznych ZSRR, St. Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji — z udziałem NRF i NRD — zawierają szerokie uzasadnienie stanowisk stron. Na podstawie tych materiałów artykuł niniejszy próbuje zarysować problematykę prawnomiędzynarodową zagadnienia Berlina, jako że elementy prawne stanowiły istotną część składową argumentacji wszystkich zainteresowanych państw.

Poddając analizie prawne aspekty problemu Berlina trzeba się zająć również niektórymi prawnomiędzynarodowymi zagadnieniami Niemiec jako całości, ponieważ prawna sytuacja Berlina powstała na tle i w związku z powojenną sytuacją prawną Niemiec.

Rozważając prawne aspekty sprawy Berlina nie można oczywiście zapomnieć o aspektach politycznych, ściśle związanych z zagadnieniami prawnymi, ponieważ normy prawa międzynarodowego nie powstają w próżni i abstrakcji, lecz przeciwnie, wylaniają się z politycznego podłoża i są z nim jak najściślej związane: z jednej strony normy prawne powołane są jako ramy dla kształtowania polityki państw, z drugiej strony nie mogą ignorować zmian, jakie zachodzą w sytuacji politycznej. Związek polityki z prawem międzynarodowym jest faktem bezspornym i poświęcono mu wiele odrębnych studiów teoretycznych. Problem ten staje się zresztą wstępnym zagadnieniem wszelkich opracowań prawnomiędzynarodowych i wszyscy, którzy zajmują się jakimkolwiek problemem prawa międzynarodowego — czy chcą, czy nie chcą — muszą w tej kwestii zająć stanowisko. Nie zawsze jest ono formułowane *explicite*; często wynika z metody opracowania lub z kontekstu argumentów i twierdzeń.

Powyższa uwaga wydaje się konieczna ze względu na oczywiste powiązanie prawnej argumentacji w sprawie Berlina z podłożem politycznym. Można by rzec — bez obawy większych uproszczeń — że inicjatywa zmiany statusu prawnego Berlina zachodniego wynikła ze zmian w sytuacji politycznej: ramy prawne, które zostały stworzone dla Berlina w 1945 r., nie

odpowiadają zmienionej z gruntu sytuacji politycznej w Niemczech w 1959 roku.

Sam fakt zmian w sytuacji politycznej Niemiec nie byłby dostatecznym uzasadnieniem dążeń do zmian w sytuacji prawnej Berlina; dla oceny prawnego statusu Berlina znacznie ważniejsze jest zbadanie przyczyn tych zmian, ich zgodność lub niezgodność z przyjętymi zobowiązaniami prawnymi w sprawie Niemiec. Oparcie żądań zmiany statusu prawnego Berlina tylko na fakcie zmian sytuacji politycznej Niemiec stawiałoby zagadnienie na płaszczyźnie dopuszczalności lub niedopuszczalności i warunków zastosowania wysoce dyskusyjnej klauzuli *rebus sic stantibus*¹; zbadanie przyczyn zmian pozwala rozstrzygnąć kwestię podstaw prawnych istniejącego statusu Berlina lub kwestię braku tych podstaw czy ich wadliwości. Wydaje się, że analiza prawna tego zagadnienia nie tyle leży w pytaniu, czy i w jakich warunkach Związek Radziecki ma prawo domagania się zmiany istniejącego *status quo* w Berlinie, ile w pytaniu, czy istniejący *status quo* w Berlinie jest do pogodzenia z obowiązaniami, które wzięły na siebie cztery mocarstwa sprawujące okupację w Niemczech.

I

Powojenny status prawny Berlina opierał się na protokole londyńskim z dn. 12 IX 1944 r., z poprawkami wprowadzonymi porozumieniami z dnia 14 XI 1944 r. i z dn. 26 VII 1945 r.² oraz na umowie w sprawie aparatu kontroli w Niemczech z dn. 14 XI 1944 r., wraz z poprawkami wprowadzonymi umową z dn. 1 V 1945 r.³

Protokół londyński z dn. 12 IX 1944 r., podpisany pierwotnie przez przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i ZSRR w Euro-

¹ Zagadnienie klauzuli *rebus sic stantibus*, warunków, dopuszczalności lub zakazu jej stosowania posiada obszerną literaturę, w której można znaleźć szeroki wachlarz poglądów: od bezwarunkowego uznania jej jako zasady warunkującej moc wiążącą wszystkich umów międzynarodowych, poprzez częściowe uznanie obwarowane warunkami, do kategorycznego zaprzeczenia jako wyrazu nihilizmu prawnego. Patrz Harvard Research in International Law. Draft Convention on the Law of Treaties, „American Journal of International Law”, 1935, Supplement, s. 1096—1126, i zawarty tam przegląd literatury. Socjalistyczna doktryna prawa międzynarodowego jest w zasadzie sceptyczna wobec stosowania tej klauzuli, ze względu na możliwości nadużyć w stosunkach międzynarodowych. Niemniej przeto, kierując się zasadami materializmu historycznego, zakładającego zmiany w życiu międzynarodowym, nie odrzuca jej *a limine*, lecz tylko występuje przeciw niebezpieczeństwu jej rozszerzającej interpretacji. Durdieniewski i Kryłow, Podręcznik prawa międzynarodowego (tłum. pol.). Warszawa 1950, s. 468.

² „United Nations Treaty Series”, t. 227, s. 280—284, 289—290, 298—304.

³ „Sbornik diejstwujuuszczich dogovorow, soglaszenij i konwiencyj zakluczonych SSSR s inostrannymi gosudarstwami”, T. XII, 62—65, 66—67.

pejskiej Komisji Doradczej⁴, do którego to porozumienia przystąpiła w lipcu 1946 r. Francja, określał przyszłe strefy poszczególnych mocarstw okupacyjnych w Niemczech. Paragraf I tego porozumienia w ostatecznym brzmieniu⁵ stwierdza co następuje:

„Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r.⁶ będą podzielone w celach okupacji na cztery strefy, z których każdemu z czterech mocarstw przekazana zostanie jedna. Berlin będzie stanowił region specjalny, okupowany wspólnie przez cztery mocarstwa“.

Paragraf II określa szczegółowo granice poszczególnych stref okupacyjnych w Niemczech oraz granice sektorów Berlina, które mają być okupowane przez poszczególne mocarstwa.

Paragraf V stwierdza:

„W celu wspólnego kierowania zarządem regionu Wielkiego Berlina zostanie powołana Sojusznicza Komendantura, złożona z czterech dowódców mianowanych przez odnośnych głównodowodzących“.

Umowa w sprawie aparatu kontroli z dn. 14 XI 1944 r. ustala w art. 1 najwyższą władzę w Niemczech, która będzie „sprawowana na podstawie instrukcji rządów” przez głównodowodzących wojsk okupacyjnych czterech mocarstw, „przez każdego z nich w swojej strefie okupacyjnej, i również wspólnie w sprawach dotyczących Niemiec jako całości”. Głównodowodzący będą występować wspólnie jako członkowie najwyższego organu kontroli. O tym organie mówi art. 3⁷:

⁴ Europejska Komisja Doradcza powołana została do życia na podstawie decyzji konferencji moskiewskiej ministrów spraw zagranicznych ZSRR, St. Zjednoczonych i W. Brytanii z października 1943 r. Celem Komisji było przygotowanie wspólnych zasad dla spraw wyłaniających się w związku z rozwojem działań wojennych i przygotowanie rozwiązań powojennych.

⁵ Tj. po uwzględnieniu poprawek wprowadzonych w porozumieniu z dn. 26 VII 1945 o przystąpieniu Francji.

⁶ Formuła „Niemcy w granicach z 1937 r.”, powtórzona następnie w oświadczeniu czterech mocarstw z dn. 5 VI 1945 w sprawie stref okupacyjnych, stała się punktem wyjścia dla rewizjonistycznych tez zachodnioniemieckich o braku podstaw prawnych granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Argumentacja niemiecka pomija następujące sformułowanie zawarte w deklaracji z dn. 5 VI 1945 w sprawie objęcia władzy najwyższej w Niemczech: „Rządy Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych i ZSRR oraz Tymczasowy Rząd Republiki Francuskiej określają w przyszłości granice Niemiec albo którejkolwiek ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów będących obecnie częścią terytorium niemieckiego”. Na podstawie tych zarezerwowanych uprawnień wielkie mocarstwa na Konferencji Poczdamskiej powzięły decyzję przekazania Polsce ziem na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej. Szersze naświetlenie tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Bliżej na ten temat patrz: B. Wi e w i ó r a, Polish-German Frontier. From the Standpoint of International Law. Wyd. II (ang.), Wyd. Zachodnie, Poznań—Warszawa 1959, w szczególności s. 78—82.

⁷ Tekst zgodny z poprawkami wprowadzonymi na skutek przystąpienia do umowy z 14 XI 1944 r. Francji.

- a) Czterei głównodowodzący, działając wspólnie, tworzą najwyższy organ kontroli, nazwany Radą Kontroli;
- b) do uprawnień Rady Kontroli będzie należało:
- c) kierowanie poprzez odpowiednie organa zarządem „Wielkiego Berlina...“

Art. 4 przewiduje utworzenie przy Radzie Kontroli stałego Komitetu Koordynacyjnego, który ma pośredniczyć w przekazywaniu Sojuszniczej Komendanturze, „wspólnemu organowi zarządzającemu” Berlinem (art. 7 pkt. a), rozkazów Rady Kontroli, sprawującej nad Komendanturą „ogólne kierownictwo” (art. 7 pkt. c).

Art. 10 stwierdza:

„Wyżej wspomniane sojusznicze organa kontroli i zarządu w Niemczech będą działać w początkowym okresie okupacji Niemiec która nastąpi bezpośrednio po kapitulacji, kiedy Niemcy wykonywać będą podstawowe postanowienia bezwarunkowej kapitulacji“.

Wreszcie art. 11 zapowiada zawarcie oddzielnej umowy w sprawie funkcji kontroli i zarządu, jakie powinny wykonywać organa sojusznicze w Niemczech „w późniejszym okresie”.

Analiza prawna powyższych porozumień prowadzi do niektórych wniosków i pozwala wyodrębnić kilka zagadnień w zakresie statusu Berlina:

- 1) z paragrafu 1 porozumienia londyńskiego z dn. 12 IX 1944 r. wynika wyodrębnienie regionu Berlina, przy zasadniczym zachowaniu podziału Niemiec na cztery strefy okupacyjne.
- 2) Region Berlina miał być poddany czterostronnemu „zarządowi” wspólnie wykonywanemu (par. 5 porozumienia z dn. 12 IX 1944 r.).
- 3) „Zarząd” ten miał być kierowany przez Sojuszniczą Radę Kontroli (art. 3 pkt. c umowy z 14 XI 1944) jako najwyższy organ kontroli w Niemczech, składający się z czterech głównodowodzących w strefach okupacyjnych (art. 1 umowy z 14 XI 1944).
- 4) Wyodrębnienie Berlina jako jednostki administracyjnej nie wyłącza go spod ogólnego reżimu okupacyjnego dla całych Niemiec. Powiązanie to było oczywiste w świetle zwierzchnich uprawnień Sojuszniczej Rady Kontroli nad Sojuszniczą Komendanturą w Berlinie (art. 7 pkt a w powiązaniu z pktem c).
- 5) Podporządkowanie administracji Berlina reżimowi okupacyjnemu dla Niemiec uzależniało losy administracji Berlina od losów okupacji Niemiec, tzn. w świetle wspomnianych wyżej czterostronnych porozumień nie istniały podstawy prawne okupacji Berlina odrębne od podstaw prawnych okupacji Niemiec jako całości.

Zasady organizacyjne okupacji Berlina, określone w omówionych wyżej porozumieniach (protokole z 12 IX 1944 i umowie z 14 XI 1944), zostały na-

stępnie powtórzone w oświadczeniu rządów czterech mocarstw z dn. 5 VI 1945 r. w sprawie stref okupacyjnych w Niemczech oraz w deklaracji czterech mocarstw w sprawie aparatu kontroli Niemiec z tej samej daty⁸. Akty te nie wprowadzają w zasadzie nowych elementów⁹. I wreszcie dn. 7 VII 1945 r. zostało zawarte w Berlinie porozumienie w sprawie czterostronnej administracji Berlina. Porozumienie to ustala zasadę, iż na czele Sojuszniczej Komendantury stanie komendant, którego funkcje pełnić będzie kolejno przez 15 dni każdy dowódca wojsk sojuszniczych w Berlinie (par. 1 ust. 1). Komendant będzie zarządzał wszystkimi sektorami na podstawie jednomyślnych decyzji (par. 1 ust. 2). Ponadto porozumienie to postanawia utworzyć kwaterę główną jako organ nadzorujący i koordynujący administrację lokalną (par. 2) oraz przewiduje zorganizowanie zarządu lokalnego w poszczególnych sektorach Berlina¹⁰.

Przedstawiony wyżej zespół czterostronnych aktów prawnych określał szczegółowo zasady organizacyjne okupacji Berlina, nie wspominał natomiast nic o celach i zadaniach okupacji Niemiec, której częścią składową była okupacja Berlina. Ten brak został uzupełniony w postanowieniach Układów Poczdamskich, które w rozdz. III zawierały „porozumienie w sprawie politycznych i gospodarczych zasad polityki sojuszniczej wobec pobitych Niemiec w okresie sojuszniczej kontroli”¹¹.

Jakkolwiek Układy Poczdamskie nie wspominały o Berlinie, to nie ulega wątpliwości, iż sformułowane w nich zasady miały pełną moc obowiązującą również dla stolicy Niemiec, ponieważ:

- 1) były one podstawowym i jedynym aktem prawnym, określającym cele i zadania okupacji Niemiec,
- 2) okupacja Berlina stanowiła część składową okupacji Niemiec, co znalazło wyraz organizacyjny w podporządkowaniu Sojuszniczej Komendantury w Berlinie najwyższemu organowi kontrolnemu w Niemczech, Sojuszniczej Radzie Kontroli.

⁸ Teksty: „The Axis in Defeat. A Collection of Documents an American Policy toward Germany and Japan”. Department of State U. S. Washington, s. 64 i 68.

⁹ Poza tym, że w deklaracji w sprawie aparatu kontroli Niemiec przy określeniu ogólnego kierownictwa Rady Kontroli nad „zarządem” Sojuszniczej Komendantury nie wspomniano nic o pośrednictwie Komitetu Koordynacyjnego, o którym mówiły art. 4 i art. 7 pkt c umowy w sprawie aparatu kontroli z dn. 14 XI 1944 r.

¹⁰ Tekst: „Status Berlina” (Wybór dokumentów). Archiwum przekładów ZAP Warszawa—Poznań 1959, s. 17.

¹¹ Tekst: K. Skubiszewski (red.), Materiały do ćwiczeń z prawa międzynarodowego publicznego. Poznań 1951, s. 47—54. Jest to najstaranniejsze tłumaczenie polskie Układów Poczdamskich. Ponadto patrz „Zbiór Dokumentów” 1946, s. 3 i n.

II

Na przestrzeni lat 1946—1949 doszło do zerwania czterostronnej współpracy między mocarstwami okupacyjnymi w Niemczech. Nie tu jest miejsce na szczegółową analizę przyczyn politycznych tego rozłamu; wystarczy wspomnieć, że pewne rozbieżności na tle polityki gospodarczej wobec Niemiec stały się dla mocarstw zachodnich pretekstem do oczywistego odstąpienia od zasad czterostronnej współpracy, uzgodnionych w Układach Poczdamskich, i do podjęcia szeregu kroków gospodarczych i politycznych, których ostatecznym celem było włączenie Niemiec zachodnich do tworzącego się militarnego bloku państw zachodnich¹². Przeciwno tym krokom rząd ZSRR wielokrotnie protestował, wykazując ich sprzeczność z Układami Poczdamskimi. O oczywistej niemożliwości pogodzenia poczynań mocarstw zachodnich z Układami Poczdamskimi świadczy pośrednio stanowisko tych mocarstw, które nie będąc w stanie zaprzeczyć odstąpienia od zasad uzgodnionych w Poczdamie, usiłowały zrzucić odpowiedzialność na Związek Radziecki, imputując mu naruszenie tych układów. Odmowa zgody ZSRR na ekonomiczne plany mocarstw zachodnich została uznana przez niektórych autorów angielskich za wystarczający pretekst do uwolnienia mocarstw zachodnich od wszelkich zobowiązań wynikających z Układów Poczdamskich¹³. Absurdalność tej konkluzji wynika w sposób oczywisty z a) przyjęcia jako przesłanki co najmniej wątpliwej tezy, że Związek Radziecki był zobowiązany zgodzić się na taką interpretację postanowień gospodarczych Układów Poczdamskich, jaką dawały im mocarstwa zachodnie, b) z faktu, że podjęte przez mocarstwa zachodnie kroki w Niemczech zachodnich bynajmniej nie ograniczyły się do sfery ekonomicznej, lecz objęły sferę życia politycznego, prowadząc w szybkim tempie do utworzenia odrębnego organizmu państwowego, związanego gospodarczo i politycznie z sojuszem wojskowym mocarstw zachodnich.

Pogłębiające się na skutek sprzeczności z Układami Poczdamskimi polityki mocarstw zachodnich rozbięcie Niemiec doprowadziło w marcu 1948 r. do zawieszenia prac Sojuszniczej Rady Kontroli¹⁴, a następnie wprowa-

¹² Poszczególne etapy tych separatystycznych poczynań omawia K. Skubiszewski, Umowy paryskie z 23 października 1954 r., „Przegląd Zachodni” 1955, nr 5—6, s. 64—80. Całokształt problematyki prawnej podziału Niemiec patrz A. Klafkowski, Sprawa traktatu pokoju z Niemcami. Wyd. Prawnicze, Warszawa 1953.

¹³ M. E. Bathurst and J. L. Simpson, Germany and the North Atlantic Community. A Legal Survey, London 1956, s. 57. Argument ten powtarza się w memorandum Departamentu Stanu St. Zjednoczonych z dn. 19 XII 1958 r.

¹⁴ Prace Sojuszniczej Rady Kontroli zostały zawieszono na skutek opuszczenia posiedzenia Rady przez marsz. Sokołowskiego, na znak protestu przeciw zwołaniu

dzenie zachodniej marki do Berlina zachodniego wywołało ostrą reakcję Związku Radzieckiego¹⁵, zmuszonego do przeciwstawienia się próbom wprowadzeniu zamętu gospodarczego do ówczesnej radzieckiej strefy okupacyjnej.

W r. 1948 nastąpiła też dezintegracja czterostronnej administracji Berlina. Dn. 1 VII 1948 r. wycofał się radziecki przedstawiciel z Sojuszniczej Komendantury, a dn. 21 XII 1948 r. trzy mocarstwa zachodnie utworzyły separatystyczną Sojuszniczą Komendanturę, która zaczęła wykonywać swą władzę tylko w zachodnich sektorach Berlina. W listopadzie 1948 r. nastąpił rozłam niemieckich władz miejskich w Berlinie: utworzono odrębne władze miejskie w Berlinie wschodnim i zachodnim.

W ten sposób na terenie Berlina również ujawniły się skutki pogłębiającego się rozbitcia Niemiec. Likwidacja czterostronnego zarządu Berlina była konsekwencją bezterminowego zawieszenia prac Sojuszniczej Rady Kontroli. Strukturalne zespolenie Sojuszniczej Komendantury w Berlinie z Sojuszniczą Radą Kontroli, z chwilą zaprzestania działalności tejże pozostawiło Komendanturę podstawy działania, ponieważ była ona pomyślana tylko jako organ wykonawczy Rady.

Oczywiście rozpad czterostronnego zarządu Berlinem był wynikiem rozpadu czterostronnej okupacji Niemiec. Kto ponosił odpowiedzialność za odstąpienie od uzgodnionych zasad okupacji Niemiec, ten ponosił również odpowiedzialność za rozpad wspólnego zarządu Berlinem.

III

Nowe elementy prawne w sytuacji Berlina wprowadziło powstanie dwóch państw niemieckich: Niemieckiej Republiki Federalnej i Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

W momencie dojrzewiania koncepcji stworzenia Niemieckiej Republiki Federalnej pojawiły się dążenia włączenia Berlina zachodniego jako dwunastego kraju do federalnego państwa zachodnioniemieckiego. W lutym 1949 r. zapadła nawet w tej sprawie odpowiednia uchwała Rady Parlamentarnej w Bonn, tj. organu będącego załącznikiem późniejszego Bundestagu. Przeciw projektom tym zaprotestował Związek Radziecki. W komunikacie Biura Informacji Radzieckiego Zarządu Wojskowego z dn. 11 II 1949 r. czytamy m. in.:

„Prowokacyjny i awanturniczy charakter tej uchwały polega na tym, że pomija ona rozmyślnie fakt, że Berlin może być stolicą tylko jednolitego

w Londynie tzw. konferencji sześciu (St. Zjednoczone, W. Brytania, Francja oraz państwa Beneluksu) z pominięciem Związku Radzieckiego.

¹⁵ Tzw. blokada Berlina.

państwa niemieckiego, znajdując się zaś w radzieckiej strefie okupacyjnej i z nią związany, w żaden sposób nie może być włączony do odrębnego państwa zachodnioniemieckiego¹⁶.

Próbie prawnopaństwowego włączenia Berlina do Niemieckiej Republiki Federalnej przeciwstawiły się również mocarstwa zachodnie — dla innych względów politycznych niż ZSRR. W piśmie z dn. 8 IV 1949 do swoich gubernatorów wojskowych ministrowie spraw zagranicznych trzech mocarstw zachodnich stwierdzili m. in.:

„Ministrowie spraw zagranicznych nie mogą tymczasowo zgodzić się, aby Berlin został włączony jako kraj do początkowych zrębów organizacyjnych Niemieckiej Republiki Związkowej¹⁷.”

Zastrzeżenie to zostało przekazane dn. 22 IV 1949 r. — Radzie Parlamentarnej w Bonn. Na skutek tego postanowienia trzech gubernatorów, którzy na mocy tzw. dokumentu frankfurckiego nr 1 z 1 VII 1948 r. byli upoważnieni do zatwierdzenia projektu ustawy zasadniczej, w piśmie z dn. 12 V 1949 r. sformułowali następujące zastrzeżenie:

„Trzecie zastrzeżenie dotyczy udziału Wielkiego Berlina w Związku. Interpretujemy znaczenie art. 23 i 144 (2) ustawy zasadniczej w tym kierunku, iż oznacza on przyjęcie naszego poprzedniego życzenia, to znaczy Berlin wprawdzie nie otrzymuje prawa głosu w Bundestagu czy Bundesradzie ani nie może być rządzony przez Rząd Federalny, ale niemniej przeto może wyznaczyć niewielką liczbę reprezentantów w celu brania udziału w posiedzeniach owych ciał ustawodawczych¹⁸.”

Artykuł 23 ustawy zasadniczej przewidywał wprawdzie rozciągnięcie jej mocy obowiązującej m. in. na Berlin, ale art. 144 pkt. 2 uwzględniał możliwość jej ograniczenia w krajach wymienionych w art. 23¹⁹. Tym samym Berlin został wyłączony spod zakresu obowiązywania ustawy zasadniczej. W Berlinie zachodnim obowiązywał ogłoszony dn. 14 V 1949 r. tzw. mały statut okupacyjny²⁰. Dnia 1 X 1950 r. weszła w życie konstytucja dla Berlina zachodniego, która ogłosiła Berlin krajem NRF z zastrzeżeniem ograniczeń, które wynikają z zawieszenia mocy obowiązującej art. 23 ustawy zasadniczej²¹. Było to zgodne z interpretacją, jaką nadała Sojusznicza Komendantura (zachodnia) projektowi konstytucji Berlina.

¹⁶ „Zbiór Dokumentów” 1949, s. 359—361.

¹⁷ Przytacza H. Kröger, Zu einigen Fragen des staatsrechtlichen Status von Berlin. „Deutsche Aussenpolitik” 1958, nr 1, s. 11.

¹⁸ Przytacza H. Kröger, op. cit., s. 12.

¹⁹ Tekst: Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej i „ustawa zasadnicza” z Bonn, wyd. PISM, Warszawa 1950, s. 89 i 134.

²⁰ „Status Berlina”, s. 59.

²¹ H. Siegler, Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands, Bonn—Wien—Zürich 1958, Wyd. III, s. 26.

W piśmie z dn. 29 VIII 1950 r. Komendantura oświadczyła m. in., iż według jej wykładni

„w czasie okresu przejściowego Berlin nie posiada żadnych uprawnień przysługujących mu jako dwunastemu krajowi“²².

Wyłączenie Berlina zachodniego spod państwowoprawnej władzy NRF nie wykluczało wszakże związania go z NRF w takim stopniu, jaki wydawał się możliwy mocarstwom zachodnim. Wyrazem tego była możliwość przyjęcia na mocy konstytucji berlińskiej z 1950 r. ustawodawstwa NRF — o ile to nie będzie sprzeczne z okupacyjnym statusem Berlina — oraz stopniowe rozszerzanie uprawnień władz lokalnych w sprawach wewnętrznych. Następnym krokiem w tym kierunku była rewizja małego statutu okupacyjnego dla Berlina, przeprowadzona dn. 8 III 1951²³, przekazująca dalsze uprawnienia władzom zachodnioberlińskim. Wreszcie w formie wymiany pism między kanclerzem Adenauerem a ministrem spraw zagranicznych Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji z okazji podpisania układów paryskich w październiku 1954 r. NRF zobowiązała się do udzielania Berlinowi zachodniemu pomocy głównie gospodarczej.

Jeśli jednak chodzi o zewnętrzny status Berlina zachodniego, to regulował go art. 2 układu w sprawie stosunków między Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią i Francją a Niemiecką Republiką Federalną z 23 X 1954 r.:

„Ze względu na sytuację międzynarodową, która do chwili obecnej uniemożliwia zjednoczenie Niemiec i zawarcie pokoju, Trzy Mocarstwa zastrzegają sobie prawa i odpowiedzialność dotychczas przez nie wykonywane lub im przysługujące w sprawach dotyczących Berlina i Niemiec jako całości, włączając w to zjednoczenie Niemiec i zawarcie pokoju...“²⁴.

Co się tyczy treści owych „praw i odpowiedzialności”, wykonywanych przez mocarstwa zachodnie, to następująco określił je pkt. 5. Deklaracji Londyńskiej Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji, ogłoszonej dn. 3 X 1954 r.:

„Trzy Mocarstwa uznają bezpieczeństwo i dobrobyt Berlina oraz utrzymanie pozycji Trzech Mocarstw za zasadniczy element pokoju wolnego świata w obecnej sytuacji międzynarodowej. Zgodnie z tym, będą utrzymywać swoje siły zbrojne na obszarze Berlina tak długo, jak długo będzie tego wymagała ciężąca na nich odpowiedzialność. Potwierdzają one równocześnie, że jakikolwiek atak na Berlin, dokonany z którejkolwiek strony, uważać będą za atak na ich siły zbrojne i na nich samych“²⁵.

²² H. Siegler, *op. cit.*, s. 27—28.

²³ H. Siegler, *op. cit.*, s. 28.

²⁴ *Verträge der Bundesrepublik Deutschland*. Carl Heymanns Verlag. Bonn—Köln—Berlin 1957, vol. VII, s. 8. ²⁵ „Status Berlina”, s. 73.

Wreszcie wypada wspomnieć o deklaracji mocarstw zachodnich w sprawie Berlina z dn. 23 X 1954 r., w której trzy mocarstwa obiecują „zapewnić możliwie jak największy samorząd dla Berlina, zgodny z jego szczególną sytuacją”²⁶.

Jaka jest sytuacja prawna Berlina zachodniego w świetle tych dokumentów. Jakkolwiek istnieją silne wewnątrzprawnie związki między Berlinem zachodnim a NRF — szczególnie na odcinku gospodarczym — na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej w Berlinie zachowany został stan okupacji, wykonywanej przez trzy mocarstwa zachodnie. Wynika to jasno z wyodrębnienia statusu Berlina w art. 2 układu o stosunkach między mocarstwami zachodnimi a NRF, pomimo iż art. 1 ust. 1 tego układu przewidywał „kres okupacji”. W literaturze polskiej podkreślano, że z chwilą wejścia w życie układów paryskich różnica między sytuacją prawną NRF i Berlina — istniejąca już od chwili powstania państwa zachodnioniemieckiego — znacznie się powiększyła, ponieważ w zachodnich sektorach Berlina władza najwyższa nadal się formalnie utrzymała w rękach dowódców wojskowych mocarstw zachodnich²⁷.

Jednakże poza tym aspektem formalnym należy zwrócić uwagę, że stan okupacji Berlina został stworzony sztucznie dla realizacji określonych celów politycznych. Nie ukrywał tego okręgowy sąd amerykański w Connecticut, który w orzeczeniu — *In re Kraussman*, dn. 6 VI 1955 r. stwierdził wprawdzie, że art. 2 układów paryskich z 1954 r. pozostawia Berlin we władzy mocarstw zachodnich, to jednak wyłączenie Berlina należy interpretować w ten sposób, iż „zachowanie władzy przez sygnatariuszów (Ukł. Paryskich — przyp. mój — B. W.) nastąpiło zasadniczo dla celów kontaktowania się z Republiką Radziecką w sprawie zjednoczenia Niemiec”, i że o ile to będzie praktycznie możliwe, władza lokalna zostanie przekazana NRF tak szybko i do tego stopnia, jak to będzie można urzeczywistnić. Sąd stwierdził następnie, że w obliczu zachowania wspólnej najwyższej władzy *de iure*, przy faktycznej polityce przekazywania Niemieckiej Republice Federalnej władzy lokalnej w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, nie może być zastosowana karna ustawa amerykańska, przewidująca prawo karania przez władze USA za przestępstwa popełniane na terenach okupowanych lub kontrolowanych przez Stany Zjednoczone²⁸.

Interpretacja sądu amerykańskiego w zakresie celów reżimu okupacyjnego Berlina zachodniego jest jasna: utwierdzenie w nim władzy NRF

²⁶ „Status Berlina”, s. 80.

²⁷ K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 104.

²⁸ „International Law Reports”, ed. by H. Lauterpacht, 1955, vol. 22.

pod formalną powłoką prawną statusu okupacyjnego mocarstw zachodnich²⁹ i przy zachowaniu pewnych pozorów niezwiązania Berlina z Niemiecką Republiką Federalną w płaszczyźnie prawa państwowego³⁰. W płaszczyźnie politycznej oznaczało to utworzenie i utrzymywanie w centrum Niemieckiej Republiki Demokratycznej ośrodka działalności politycznej skierowanej przeciw państwu socjalistycznym w ogóle, w szczególności zaś przeciwko socjalistycznemu państwu niemieckimu. W ten sposób okupacja Berlina zmieniła swą treść: z części składowej czterostronnej okupacji, której celem miało być przekształcenie Niemiec w państwo pokojowe, zmieniła się ona w zbrojną ochronę działalności politycznej, skierowanej przeciw Związkowi Radzieckiemu i innym państwom socjalistycznym.

IV

Z chwilą powstania Niemieckiej Republiki Demokratycznej władze radzieckie przekazały jej funkcje rządowe, które należały do Radzieckiego Zarządu Wojskowego³¹. Funkcje te obejmowały również administrację radzieckiego sektora Berlina, który zgodnie z art. 2 Konstytucji NRD stał się stolicą Republiki³². Jednocześnie w oświadczeniu przewodniczącego Radzieckiej Komisji Kontroli w Niemczech, organu, którego zadaniem była kontrola nałożonych na Niemcy zobowiązań, stwierdzono, że przedstawiciel Komisji w Berlinie będzie utrzymywał niezbędne kontakty z odnośnymi przedstawicielami zachodnich władz okupacyjnych³³.

We wrześniu 1955 r., w związku z zawarciem układu o stosunkach

²⁹ Dodatkowym dowodem jest art. 6 układu o stosunkach między mocarstwami zachodnimi a NRF z dn. 23 X 1954, który zobowiązywał trzy mocarstwa do konsultowania NRF w sprawach wynikających z wykonywania ich uprawnień dotyczących Berlina.

³⁰ Zachodnioniemiecka doktryna prawna już od pewnego czasu przygotowuje grunt do uchylecia i tych formalnych przeszkód, uzasadniając pogląd o przynależności Berlina do Niemieckiej Republiki Federalnej. Polemizuje z tymi tezami H. Kröger, *Zu einigen Fragen des staatsrechtlichen Status von Berlin*. „Deutsche Aussenpolitik”, 1958, nr 1.

³¹ Deklaracja szefa Radzieckiego Zarządu Wojskowego w Niemczech o przekazaniu rządowi NRD administracji obszaru radzieckiej strefy Niemiec z dn. 10 X 1949r. „Niemiecka Republika Demokratyczna. Materiały i dokumenty”, Wyd. MON. Warszawa 1951 s. 166—168.

³² Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej i „ustawa zasadnicza” z Bonn, s. 89. O przekazaniu administracji radzieckiego sektora Berlina magistratowi Wielkiego Berlina mówi komunikat z dn. 12 XI 1949, który powołuje się na oświadczenie gen. Czujkowa z dn. 11 XI 1949. Tekst komunikatu: *Wnieszniąja politika Sowietского Sojuza 1949*, s. 228.

³³ Tekst oświadczenia: *Wnieszniąja politika Sowietского Sojuza 1949*, s. 226—227. Radziecka Komisja Kontroli została zniesiona w r. 1953.

między ZSRR a NRD w art. 1 ust. 2 Niemiecka Republika Demokratyczna uzyskała

„całkowitą swobodę w decydowaniu o swej polityce wewnętrznej i zagranicznej, włączając w to swe stosunki wzajemne z NRF, jak również rozwój stosunków z innymi państwami“³⁴.

Dodatkowe porozumienie zawarte w formie wymiany jednobrzmiących listów między wiceministrem spraw zagranicznych ZSRR a ministrem spraw zagranicznych NRD z dn. 20 IX 1955 r. przekazywało władzom NRD kompetencję regulowania wszystkich spraw tranzytowych między terytorium NRF i Berlinem zachodnim, „z wyjątkiem personelu i ładunków wojsk Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji w zachodnim Berlinie”, których kontrolę „tymczasowo, aż do chwili osiągnięcia odpowiedniego porozumienia” sprawować będzie Dowództwo Grupy Wojsk Radzieckich w Niemczech³⁵.

W ten sposób Związek Radziecki przekazał Niemieckiej Republice Demokratycznej pełną suwerenność, znosząc wszelkie ograniczenia wynikające z okupacji.

V

Sytuacja prawna, jaka się ukształtowała w Niemczech od 1955 r., była następująca: nastąpiło rozbitcie Niemiec na dwa państwa — NRF i NRD. Oba państwa zostały formalnie zwolnione z ograniczeń wynikających z okupacji³⁶, a jako jedyny relikט nałożonego w 1945 r. reżimu okupacyjnego pozostał Berlin zachodni.

Jednakże funkcja statusu okupacyjnego, który został nałożony na Berlin w 1945 r., uległa zasadniczej zmianie. Jak to wykazano wyżej, okupacja Niemiec miała spełnić określone cele: przekształcenie Niemiec z państwa agresywnego w pokojowe. Okupacja Berlina była częścią składową czterostronnej okupacji Niemiec. Wynikało to jasno ze struktury mechanizmu okupacyjnego oraz z celów okupacji określonych w Układach Poczdamskich dla Niemiec jako całości.

Cele Układów Poczdamskich były zrealizowane tylko w byłej radzieckiej strefie okupacyjnej, na której terytorium utworzono później Niemiecką Republikę Demokratyczną. Jedynie bowiem tam dokonano likwidacji militarystyki i faszystowskiej, zakazano wszelkiej działalności i propagandy militarystycznej i faszystowskiej, zlikwidowano nadmierną kon-

³⁴ „Zbiór Dokumentów” 1955, s. 1951.

³⁵ „Zbiór Dokumentów” 1955, s. 1958—1960.

³⁶ O ograniczeniach prawnych Niemieckiej Republiki Federalnej, wynikających z układów paryskich z 1954 — niezależnie od kwestii statusu Berlina — pisze K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 100 i n.

centrację w gospodarce — kartele, syndykaty, trusty i inne formy monopolistyczne, które zapewniły dojście do władzy faszyzmu i przyczyniły się do przygotowania i rozpętania hitlerowskiej agresji³⁷.

Co się zaś tyczy zachodnich stref okupacyjnych, to rozwój wydarzeń poszedł w przeciwnym kierunku. Dążąc do odrodzenia wojenno-gospodarczego potencjału Niemiec zachodnich w celu włączenia go do NATO, mocarstwa zachodnie poparły te czynniki społeczne, które odgrywały naczelną rolę w hitlerowskich Niemczech i nie tylko usankcjonowały powstanie armii zachodnioniemieckiej, lecz równocześnie podjęły wysiłki w celu zaopatrzenia jej w najnowsze rodzaje broni, łącznie z bronią atomową³⁸.

W ten sposób zasadnicze funkcje okupacji Niemiec zostały zrealizowane tylko w byłej strefie radzieckiej, a następnie NRD, podczas gdy w zachodnich strefach okupacyjnych powstał ośrodek państwowy, którego oficjalnie proklamowane cele stały w zasadniczej sprzeczności z tymi funkcjami. Najlepiej ilustruje to stosunek obu państw niemieckich do Układów Poczdamskich: ich uznanie przez rząd Niemieckiej Republiki Demokratycznej i kwestionowanie ich mocy wiążącej ze strony Niemieckiej Republiki Federalnej³⁹. Nie ulega wątpliwości, iż stanowisko rządu zachodnioniemieckiego posiadało aprobatę rządów mocarstw zachodnich.

Powyższy stan faktyczny odnosi się w pełni do sytuacji w Berlinie. W zachodnich sektorach Berlina cele okupacji nie zostały zrealizowane. Jego upodobnienie do NRF, znajdujące wyraz we wprowadzeniu prawnych i politycznych instytucji państwa zachodnioniemieckiego, jest tego wyraźnym dowodem. Co więcej, jest faktem notorycznie znanym, że Berlin zachodni stał się ośrodkiem działalności dywersyjnej, skierowanej przeciw NRD, Związkowi Radzieckiemu i innym państwom socjalistycznym. W ten sposób status okupacyjny zachodniego Berlina stał się zewnętrzną

³⁷ G. Tunkin, *The Berlin Problem and International Law*, „International Affairs” (Moskwa), 1959 nr 2, s. 39.

³⁸ G. Tunkin, *op. cit.*, s. 40.

³⁹ Uznanie mocy wiążącej Układów Poczdamskich przez NRD zostało uroczystie proklamowane już w pierwszym *exposé* nowo powstałego rządu Niemieckiej Republiki Demokratycznej, wygłoszonym przez premiera Grotewohla dn. 12 X 1949. Patrz „Zbiór Dokumentów” 1949, s. 893 i n. Zgodność polityki NRD z tymi Układami została potwierdzona przez dziesięcioletni okres istnienia Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

Rząd NRF wielokrotnie kwestionował moc obowiązującą Układów Poczdamskich w stosunku do Niemiec. Dał temu wyraz ostatnio w nocy z 27 XI 1958, która m. in. stwierdza, że rząd NRF uważa Układy Poczdamskie za *res inter alios gesta*, a więc nie wiążące prawnie NRF. Tekst noty: „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z dnia 6 I 1959 r.

powłoką prawną dla treści diametralnie przeciwstawnej tej, dla której został ustanowiony.

VI

Wobec takiego rozwoju sytuacji faktycznej rząd radziecki podjął inicjatywę zmiany sytuacji prawnej Berlina zachodniego. W motywacji prawnej, zawartej w nocy z 27 XI 1958 r., rząd Związku Radzieckiego zwrócił uwagę na fakty naruszenia zasad okupacji Niemiec, w szczególności określonych w Układach Poczdamskich, i doszedł do wniosku, że mocarstwa zachodnie straciły prawo utrzymywania statutu okupacyjnego w Berlinie. Związek Radziecki uważa ponadto, że stan okupacji w całych Niemczech został zniesiony. W związku z tym Związek Radziecki uznał porozumienia w sprawie czterostronnego statutu okupacyjnego Berlina z dn. 12 IX 1944 r. i z 1 V 1945 r. jako akty pozbawione mocy prawnej.

Jednocześnie rząd radziecki zapowiedział, że rozpocznie w odpowiednim momencie rokowania z rządem NRD w sprawie przekazania Niemieckiej Republice Demokratycznej funkcji, jakie władze radzieckie pełniły czasowo na podstawie dotychczas obowiązujących czterostronnych porozumień sojuszniczych oraz na podstawie porozumienia z dn. 20 IX 1955, zawartego z rządem NRD.

Uwzględniając zaś fakt, że ustrój gospodarczy i polityczny Berlina zachodniego jest odrębny od ustroju otaczającego go terytorium NRD, Związek Radziecki zaproponował utworzenie na terenie zachodniego Berlina zdemilitaryzowanego Wolnego Miasta⁴⁰.

Inicjatywa radziecka spotkała się z pozytywną reakcją rządu NRD⁴¹ a negatywną państw NATO, a zwłaszcza mocarstw zachodnich. Rada NATO opublikowała dn. 16 XII 1958 r. krótki komunikat, w którym odrzuca propozycje ZSRR w sprawie Berlina⁴², a jako główny rzecznik mocarstw zachodnich wystąpiły Stany Zjednoczone kwestionując w obszernym memorandum z dn. 19 XII 1958 r. prawne argumenty Związku Radzieckiego⁴³. Główne tezy Stanów Zjednoczonych sprowadzają się do następujących twierdzeń:

- 1) Prawa do okupacji Berlina pochodzą z totalnej klęski III Rzeszy i z wynikającego z niej objęcia władzy najwyższej przez zwycięskie mocarstwa. Z czego Stany Zjednoczone wnoszą, że prawo każdego mocarstwa okupacyjnego istnieje niezależnie od praw pozostałych mocarstw.

⁴⁰ Tekst noty ZSRR z 27 XI 1958: „Trybuna Ludu” z dn. 28 XII 1958 r.

⁴¹ Poparcie to wyraził rząd NRD w nocy z 7 I 1959. Tekst: „Berliner Zeitung” z dn. 8 I 1959.

⁴² „Status Berlina”, s. 115—116.

⁴³ Tekst: „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z dn. 31 XII 1958.

- 2) Związek Radziecki nie może uchylać praw, które od niego nie pochodzą. Berlin został okupowany przez mocarstwa zachodnie na podstawie porozumienia, które postanawiało wycofanie wojsk amerykańskich z Turyngii i Saksonii w zamian za okupację Berlina zachodniego, obejmującą prawo używania dróg komunikacyjnych do niego.
- 3) Związek Radziecki nie może unieważnić uprawnień, które istnieją niezależnie od niego; tym bardziej nie może tych uprawnień przekazać NRD.
- 4) Niezależnie od tego, iż Stany Zjednoczone zaprzeczają zarzutowi, że złamały Układy Poczdamskie, uważają, iż prawa do okupacji Berlina nie opierają się na nich; w Układach tych nie ma wzmianki o Berlinie, a porozumienia, które Związek Radziecki wypowiedział, weszły w życie przed Układami Poczdamskimi.
- 5) Związek Radziecki, zarzucając mocarstwom zachodnim naruszenie Układów Poczdamskich, nie uważa ich za anulowane. Jakże można anulować umowy w sprawie Berlina, które uważa się za zależne od Układów Poczdamskich, nie anulując samych Układów Poczdamskich.
- 6) Stanowisko Związku Radzieckiego, iż można jednostronnie odrzucić wielostronne porozumienia, nie jest do utrzymania. Przy braku zgody pozostałych stron porozumień oraz braku dokładnie ustalonego terminu ich obowiązywania, zagadnienie ich uchylenia wymaga uzasadnienia w świetle prawa międzynarodowego.

Ta argumentacja amerykańska wywołuje następujące krytyczne uwagi:

Ad 1) W pierwszym argumencie Stany Zjednoczone poruszają ważny i wysoce dyskusyjny problem praw wynikających z podboju. Nie rozstrzygając tego zagadnienia, wydaje się słuszne skomentować go następującymi uwagami: niezależnie od tego, czy podbój daje, czy nie daje praw określonych⁴⁴, podstawą okupacji Niemiec nie był sam podbój, lecz uzgodnione czterostronne zasady. Sam fakt podboju, tj. pokonania sił zbrojnych przeciwnika, stwarzał dopiero przesłanki dla wprowadzenia reżimu okupacyjnego, który przybrał uzgodnione czterostronne określone ramy organizacyjne i miał spełnić określone funkcje. Podbój stwarzał dopiero warunki dla wprowadzenia okupacji; gdyby nie było uzgodnio-

⁴⁴ Przeciwno rozpowszechnionej w literaturze zachodniej tezie, iż podbój daje określone prawa zwycięzcy, występuje doktryna radziecka, w szczególności prof. Tun-kin. Uważa on, że decydujące znaczenie ma fakt, kto jest *agresorem*. Agresorowi prawo międzynarodowe nie przyznaje żadnego prawa wynikającego z podboju. Natomiast pokonany agresor ponosi odpowiedzialność, która obejmuje zarówno odpowiedzialność państwa, jak i odpowiedzialność jednostek. Tę konstrukcję stosuje on do Niemiec pokonanych w II wojnie światowej. Patrz G. T u n k i n, *op. cit.*, s. 38.

nych zasad czterostronnej okupacji całych Niemiec, to można by hipotetycznie założyć, iż każdy okupant miałby prawo ustanowienia w swojej strefie takiego systemu okupacji, jaki uznałby za właściwy, skrepowany jedynie ogólnie obowiązującymi zasadami prawa międzynarodowego.

W przypadku Niemiec tak jednak nie było. Jeszcze przed zakończeniem działań wojennych weszły w życie czterostronne porozumienia, określające organizacyjne ramy okupacji, a po zakończeniu działań wojennych uzupełniło je porozumienie dotyczące celów okupacji — Układy Poczdamskie. W ten sposób podstawą prawną okupacji Niemiec — a więc i Berlina — stały się czterostronne porozumienia i ocena prawna okupacji musi być dokonana na ich podstawie.

Ad 2) i 3) Z powyższego wynika bezzasadność amerykańskich argumentów drugiego i trzeciego. Niezależnie od tego argument drugi popada w sprzeczność z tezą wyjściową argumentacji amerykańskiej, przyznając, że okupacja Berlina zachodniego posiada podstawę umowną. Jednakże nie jest nią porozumienie o wycofaniu wojsk amerykańskich z Turynii i Saksonii, które rząd amerykański zinterpretował jako kompensatę za uzyskanie sektorów okupacyjnych w Berlinie. Okupacja Berlina, jak i wszelkie przypadki wycofania wojsk, które zajęły obszary nie przyznane im w porozumieniach wyznaczających strefy okupacyjne w Niemczech, były tylko wykonaniem czterostronnie uzgodnionych organizacyjnych zasad okupacji. Tak też interpretuje je nota radziecka z dn. 10 I 1959 zwracając uwagę, że np. wojska radzieckie w momencie kapitulacji Niemiec zajmowały Wiedeń i obszary Austrii i z nich się wycofały w wykonaniu zawartych porozumień, bez żądań jakiegokolwiek kompensaty⁴⁵.

Ad 4) Brak wzmianki w Układach Poczdamskich o Berlinie nie oznacza bynajmniej, jakoby Układy Poczdamskie nie obowiązywały w Berlinie. Układy Poczdamskie ustalały zasady i cele okupacji dla całych Niemiec — a więc i dla Berlina. Przeciwnie, brak osobnej wzmianki o Berlinie w Układach Poczdamskich jest dowodem, że nie był on traktowany odrębnie od całych Niemiec. Wynikało to zresztą z treści postanowień rozdz. III Układów, który wyznaczał zadania i cele działalności Sojuszniczej Rady Kontroli, będącej również zwierzchnią władzą w Berlinie.

Jeśli zaś chodzi o to, czy Stany Zjednoczone przestrzegały Układy Poczdamskie, to notorycznie znane fakty przemawiają za słusnością zarzutów radzieckich.

Ad 5) Argument amerykański, iż nie można anulować umów zależnych — tzn. porozumień z 12 IX 1944 i 1 V 1945 — nie anulując nadrzęd-

⁴⁵ Tekst noty: „Trybuna Ludu” z dn. 11 I 1959.

nej umowy — tzn. Układów Poczdamskich — jest argumentem pozornym. Jak wiadomo, Układy Poczdamskie zostały częściowo wykonane, przynajmniej w tym zakresie, w którym były umowami dyspozytywnymi⁴⁶, a część ich postanowień — przede wszystkim na skutek stanowiska mocarstw zachodnich — nie weszła w życie albo została naruszona. Państwo, którego prawa zostały naruszone, ma swobodę wyboru zarówno czasu, jak i zakresu unieważnienia umowy, którą łamie druga strona. Zgodnie z doktryną anglosaską, samo naruszenie umowy jeszcze jej nie unieważnia: ten krok może podjąć państwo pokrzywdzone według swobodnego uznania⁴⁷. Związek Radziecki mógł, ale nie musiał, anulować te postanowienia Układów Poczdamskich, które zostały naruszone przez mocarstwa zachodnie. Tym bardziej nie musiał anulować Układów Poczdamskich *in toto*⁴⁸. Jeśli zaś chodzi o porozumienia z dn. 12 IX 1944 r. i 1 V 1945 r., to miały one charakter ram organizacyjnych dla zasad okupacji, której cele określały Układy Poczdamskie. Z chwilą naruszenia zasad okupacji straciły całkowity sens ramy organizacyjne, które w sytuacji powstałej w Niemczech zaczęły pełnić funkcje samoistne, przeciwstawne tym, dla których zostały powołane do życia.

Jak stwierdza nota radziecka z 27 XI 1958:

„wytworzyła się całkiem niedorzeczna sytuacja, w której Związek Radziecki ma niejako sam popierać i utrzymywać warunki dogodne dla działalności mocarstw zachodnich, wymierzonej przeciw ZSRR i jego sprzymierzeńcom z Układu Warszawskiego“⁴⁹.

Ad 6) Argument amerykański o jednostronnym uchyleniu przez ZSRR wielostronnego porozumienia próbuje przerzucić zagadnienie na płaszczyznę klauzuli *rebus sic stantibus*. Należy zwrócić wpieryw uwagę, że przy istniejącej koordynacji polityki mocarstw zachodnich w ramach NATO, owo wielostronne porozumienie przekształciło się praktycznie w porozumienie dwustronne, w którym jedna strona skoalizowała się przeciw drugiej. Najistotniejsze jest wszakże to, iż nie chodzi tu o zwykłe wypowiedzenie umów na skutek zmian w sytuacji faktycznej, lecz o anulowanie umów na skutek łamania ich przez drugą stronę. Nie jest to tylko zagadnienie teoretyczne ustalenia płaszczyzny argumentacji prawnej, różnej zresztą w zależności od tego, którą płaszczyznę przyjmujemy. Chodzi tu

⁴⁶ Dyspozytywne były również postanowienia dotyczące Polski: ustalenie granicy zachodniej i przesiedlenie z Polski ludności niemieckiej.

⁴⁷ Oppenheim - Lauterpacht, *International Law*, vol. I wyd. 8, § 547, oraz Ch. Fenwick, *International Law*, New York 1948, s. 452.

⁴⁸ Interesujące jest, że z kontekstu argumentów mocarstw zachodnich wynika, iż one również uważają Układy Poczdamskie za wiążące.

⁴⁹ „Trybuna Ludu” z dn. 28 XI 1958.

o ustalenie odpowiedzialności prawnej i politycznej za niedotrzymanie zobowiązań. Konfrontacja odpowiednich przepisów prawnych dotyczących statusu Berlina z sytuacją faktyczną i przyczynami jej powstania, uzasadnia w pełni inicjatywę radziecką.

VII

W całym sporze o status prawny Berlina wielokrotnie przewijało się zagadnienie NRD jako tego państwa, któremu ZSRR, rezygnując z uprawnień w zakresie czterostronnej okupacji Berlina, przekaże swoje prawa.

Przypomnieć należy, że Związek Radziecki, znosząc resztki kontroli nad NRD w układzie z dn. 20 IX 1955 r., zachował dla siebie „tymczasowo, aż do chwili osiągnięcia odpowiedniego porozumienia”, kontrolę nad przejazdami personelu wojskowego i ładunków wojskowych mocarstw zachodnich między NRF a Berlinem zachodnim⁵⁰.

Mocarstwa zachodnie kwestionowały prawo Związku Radzieckiego do zrzeczenia się tych relikwów funkcji okupacyjnych na rzecz NRD. Stanowisko to jest prawnie nie do utrzymania, ponieważ wobec ich własnych wielokrotnych naruszeń czterostronnych porozumień w sprawie okupacji Niemiec, których punktem szczytowym było utworzenie na terenie Niemiec zachodnich odrębnego organizmu państwowego, a zwłaszcza wobec zrzeczenia się na rzecz NRF swoich uprawnień okupacyjnych, mocarstwa zachodnie nie mogą ograniczać w żadnym przypadku swobody postępowania ZSRR w stosunkach z NRD. Jak stwierdza nota radziecka z dn. 10 I 1959 r.: „Nikt nie może przeszkodzić Związkowi Radzieckiemu w zrzeczeniu się sprawowania funkcji wobec Berlina i jego komunikacji z zachodnimi Niemcami i w uregulowaniu powstających w związku z tym problemów drogą umowy z Niemiecką Republiką Demokratyczną”⁵¹.

Rząd NRD, który przedstawił swe stanowisko wobec problemu Berlina zachodniego w nocy z 7 I 1959 r. i memorandum z dn. 9 I 1959 r.⁵², wyraził zgodę na radziecką propozycję utworzenia w Berlinie zachodnim zdemilitaryzowanego Wolnego Miasta.

Problem utworzenia Wolnego Miasta w Berlinie zachodnim oraz znalezienia ewentualnych innych rozwiązań splótł się ze sprawą zawarcia traktatu pokojowego z Niemcami⁵³ i był przedmiotem dyskusji i rokowań

⁵⁰ „Zbiór Dokumentów” 1955, s. 1957.

⁵¹ „Trybuna Ludu” z dn. 11 I 1959.

⁵² Teksty: „Berliner Zeitung” z dn. 8 I 1959 i 10 I 1959; komentarze naukowców NRD: Prof. K. Bittel w „Neues Deutschland” z dn. 24 XII 1958 — Dr G. Pahl „Berliner Zeitung” z dn. 3 I 1959 i prof. dr H. Brantweiner w „Berliner Zeitung” z dn. 10 I 1959.

⁵³ Projekt wysunął ZSRR. Tekst projektu patrz „Przegląd Zachodni” 1959, nr 2.

na konferencji genewskiej ministrów spraw zagranicznych ZSRR, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji,⁵⁴ z udziałem delegacji NRD i NRF, a także w rozmowach między premierem Chruszczowem i prezydentem Eisenhowerem w St. Zjednoczonych we wrześniu 1959 r. Jest on nadal problemem, który stoi w centrum zainteresowania światowej opinii publicznej. Jeśli chodzi o oficjalne stanowisko Polski, to zostało ono wyrażone dwukrotnie: w komunikacie o naradach między delegacją KC PZPR i rządu PRL z delegacją KC SED i rządu NRD z dn. 14 XII 1958 r.⁵⁴ oraz w formie udziału w komunikacie o naradzie ministrów spraw zagranicznych państw-członków Układu Warszawskiego i Chińskiej Republiki Ludowej z dn. 28 IV 1959 r.⁵⁵ W obu tych aktach wyrażone zostało poparcie dla radzieckiej inicjatywy zawarcia traktatu pokojowego z Niemcami oraz podkreślono konieczność rozwiązania problemu Berlina zachodniego.

Może nasunąć się pytanie, jaka jest obecna sytuacja prawna Berlina po anulowaniu przez ZSRR porozumień dotyczących organizacji czterostronnej okupacji Berlina. W zasadzie anulowany akt prawny przestaje obowiązywać. Wszakże państwo anulujące może się zgodzić na tymczasowe faktyczne utrzymywanie *status quo ante*, zachowując możliwość ponownego uregulowania danego problemu na nowych podstawach prawnych. Tę drogę wybrał Związek Radziecki, demonstrując tym samym gotowość znalezienia pokojowych rozwiązań spornych problemów międzynarodowych.

⁵⁴ „Trybuna Ludu” z dn. 16 XII 1958.

⁵⁵ „Trybuna Ludu” z dn. 29 IV 1959.