

## REPERKUSJE UKŁADU POLSKA—NRF W ZACHODNIONIEMIECKIM SYSTEMIE PRAWNYM

### I

Rok 1972 stanowi nową cezurę w rozwoju stosunków politycznych w Europie. W tym roku bowiem weszły w życie akty międzynarodowoprawne, które usunęły różne kwestie sporne z zakresu tzw. problemu niemieckiego, względnie otworzyły drogę do ich pełnego rozwiązania.

Rozwiązanie tego problemu utrudniała przez ponad dwadzieścia lat polityka NRF. Państwo to nie chciało — jak wiadomo — uznać terytorialnych i politycznych skutków tak II wojny światowej, jak i powojennego rozwoju politycznego. W ten sposób rok 1972 stanowi cezurę także w rozwoju politycznym NRF.

Nasze rozważania zamierzamy poświęcić analizie oddziaływania zwrotnego tej nowej sytuacji, a zwłaszcza układu NRF z Polską, na zachodnioniemiecki system prawny.

### II

Układ z 7 grudnia 1970 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową i Niemiecką Republiką Federalną o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków jest układem międzynarodowoprawnym, który poprzez ustawę ratyfikacyjną z 23 maja 1972 r. („BGBl” II, s. 361) stał się częścią składową prawa federalnego. Układ ten, z punktu widzenia jego oddziaływania na system prawny NRF, można przy tym rozpatrywać jedynie w powiązaniu z podpisanym dnia 12 sierpnia 1970 r. układem między NRF i ZSRR. Należy także uwzględnić porozumienie czterech mocarstw w sprawie Berlina Zachodniego oraz uzupełniające je umowy względnie porozumienia między rządami NRF i NRD oraz między rządem NRD i Senatem Berlina Zachodniego. Weszły one w życie 3 czerwca 1972 r. Poza tym trzeba brać pod uwagę układ między NRF i NRD w sprawach komunikacji, który został podpisany 26 maja 1972 r. w stolicy NRD. Chodzi tu bowiem o pierwszy suwerennie wynegocjowany układ między tymi państwami.

### III

Układ NRF z Polską, jak również ze Związkiem Radzieckim i pozostałe umowy posiadają istotne znaczenie dla prawa państwowego Republiki Federalnej, przy czym ich oddziaływanie zwrotne jest inne, gdy

chodzi o samą Ustawę Zasadniczą i inne w odniesieniu do pozostałego ustawodawstwa.

W rozgrywce politycznej między koalicją rządową SPD/FDP a przeciwnikami układu NRF z Polską (jak również układu ze Związkiem Radzieckim) wysuwano różne polityczne i prawne (konstytucyjnoprawne) zastrzeżenia tak wobec tekstu układowego, jak i not, jakie w związku z układami były wymienione przez NRF z mocarstwami zachodnimi.

Ustawa Zasadnicza Niemieckiej Republiki Federalnej zawiera polityczno-propagandowe wzmianki o charakterze rewizjonistycznym. Miały one być wykładnikiem poglądu panujących w Niemczech Zachodnich klas i ugrupowań, że Rzesza Niemiecka nie przestała w 1945 r. istnieć jako podmiot prawa państwowego i międzynarodowego i że istnieje ona prawnie nadal w granicach z 31 grudnia 1937 r., przy czym Republika Federalna identyfikuje się z tak rozumianym państwem.

Temu celowi miała służyć także sama nazwa „Republika Federalna Niemiec”. Konstruowano również rozmaite teorie, poczynając od tezy „o dalszym istnieniu” poprzez tezę „o kontynuacji”, tezę „dachową”, „identyczności”, „państwa rdzennego”, „rdzenia państwowego”, „wojny domowej”, „secesji” aż po tezę „państwa kadłubowego” i in.

#### IV

Te fikcyjne wyobrażenia i założenia miały dwojakie odniesienie, a mianowicie:

a) Na zewnątrz, tj. w stosunku do Polski wiązały się one z negacją ustaleń Umowy Poczdamskiej i były skierowane przeciwko uznaniu polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej.

b) W zakresie wewnątrzniemieckim przeciwstawiały się one możliwości innych rozwiązań społeczno-ekonomicznych i politycznych, aniżeli rozwiązanie burżuazyjno-kapitalistyczne, i kierowały się przeciwko państwowo- i międzynarodowoprawnemu uznaniu Niemieckiej Republiki Demokratycznej, pierwszego państwa robotniczo-chłopskiego na ziemi niemieckiej.

Teza, że Umowa Poczdamska jako *res inter alios acta* nie wiąże NRF, znalazła — jeśli chodzi o kwestię granicy — już w 1950 r. oficjalny wyraz w znanych deklaracjach Parlamentu Federalnego (*Bundestagu*), Rady Federalnej (*Bundesratu*) i rządu NRF, w których odrzucono uznanie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz odmówiono Niemieckiej Republice Demokratycznej prawa ostatecznej demarkacji tej granicy.

Uchwała *Bundestagu* została przy tym w zasadzie podjęta jedynie przeciwko głosom posłów z ramienia Komunistycznej Partii Niemiec. Prezydent-senior *Bundestagu* I kadencji, socjaldemokrata Paul Löbe,

stwierdził wówczas, że nikt w Niemczech nie ma prawa prowadzić polityki rezygnacji z terytoriów niemieckich. *SPD* wypowiadała się zresztą w pierwszych latach istnienia NRF nawet silniej przeciwko granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, aniżeli nastawione prozachodnio partie chrześcijańsko-demokratyczne. Kurt Schumacher np. nie mógł sobie po prostu wyobrazić Niemiec bez dawnych granic<sup>1</sup>.

Inna teza służyła z kolei uzasadnieniu negacji samodzielnego państwo- i międzynarodowoprawnego bytu NRD. Była to teza o rzekomym braku demokratycznej legitymacji kierownictwa tego państwa i w ogóle braku procesów kształtowania się tam woli państwowotwórczej.

Twierdzono, jakoby NRD wyłączyła się sama z ogólnoniemieckiej państwowości i wiedzie byt polityczny szczególnego rodzaju w ramach radzieckiego reżimu okupacyjnego. Przez całe lata nie przyjmowano do wiadomości oficjalnej nazwy „Niemiecka Republika Demokratyczna” i mówiono o „strefie”, o „radzieckiej strefie okupacyjnej” o nieokreślonym „tworze” (*Gebilde*) względnie o „Niemczech Środkowych” (*Mitteldeutschland*)<sup>2</sup>. To ostatnie określenie posiada zresztą szersze tło i znaczenie. Pojęcie „Niemcy Środkowe” zakłada bowiem z geograficznego, względnie geopolitycznego punktu widzenia, że (logicznie rzecz biorąc) istnieją także „Niemcy Wschodnie”. Nazwa ta zawiera więc w sobie tezę, że na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej znajduje się również terytorium niemieckie.

Konsekwencją tych poglądów było znane roszczenie do reprezentowania całych Niemiec, które realizowano m. in. przy pomocy doktryny Hallsteina.

## V

Zachodnoniemieckie klasy i koła rządzące lansowały te fikcyjne założenia niewątpliwie w złej wierze. Czyniły to bowiem, mimo że znane im były w pełni zastrzeżenia, zgłaszane w odniesieniu do nich przez trzy mocarstwa zachodnie.

Ministrowie spraw zagranicznych tych mocarstw oświadczyli wprawdzie 19 września 1950 r., że aż do zjednoczenia rząd federalny może

<sup>1</sup> Por. „Keesing's Archiv der Gegenwart” 1950, s. 2432 - F, jak również czasopismo „Der Westpreusse” nr 18/1969, s. 1 i „Der Spiegel” nr 19/1970, s. 31.

<sup>2</sup> Por. dyrektywę federalnego ministra do spraw ogólnoniemieckich (*Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen*) z roku 1965, ogłoszoną w „Gemeinsames Ministerialblatt” nr 24/1965/A, s. 225. Ta tzw. dyrektywa w sprawie nazewnictwa (*Bezeichnungsrichtlinie*) została wprawdzie pod koniec 1971 r. uchylona, nie zastąpiono jej jednak nowymi wytycznymi, wskutek czego istnieje obecnie w NRF pełne swobodne uznanie co do stosowania nomenklatury w tym zakresie. I tak np. określa się tam NRD nadal często jako „Niemcy Środkowe”.

W Ustawie Zasadniczej wyrażono je raczej ogólnie i niejasno. Mają one tam głównie — jak już powiedzieliśmy — charakter polityczno-propagandowy. Ustawa Zasadnicza była przygotowywana w okresie okupacyjnym, tj. pod kontrolą gubernatorów wojskowych trzech mocarstw, co sprawiło, że twórcy tej konstytucji nie mogli wyrazić w niej otwarcie aspektów rewizjonistycznych.

Układ NRF z Polską (jak zresztą również układ ze Związkiem Radzieckim) nie jest więc sprzeczny z konstytucją, i to mimo że w układzie z Polską NRF uznała ostatecznie w sposób prawnie wiążący ustaloną w Umowie Poczdamskiej i istniejącą polską granicę państwową na Odrze i Nysie Łużyckiej, a poza tym w układzie z ZSRR uznała ona w ten sposób integralność państwowo-polityczną Niemieckiej Republiki Demokratycznej i nienaruszalność jej granic.

## VII.

Wymienione układy — wbrew twierdzeniom ich przeciwników — nie kolidują np. z tzw. postulatem ponownego zjednoczenia (*Wiedervereinigungsgebot*) wstępu do Ustawy Zasadniczej. Układ z Polską dotyczy zachodniej granicy polskiej, która jest zarazem wschodnią granicą obszaru, mogącego ewentualnie wchodzić w ogóle w rachubę z punktu widzenia „ponownego zjednoczenia”. Wątpliwości konstytucyjnych nie może z kolei budzić również wiążące potwierdzenie integralności NRD. Już Federalny Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku z 17 sierpnia 1956 r. (1 BvB 2/51) pozostawił organom NRF powołanym do politycznego działania, szeroki zakres swobodnego uznania w podejmowaniu decyzji co do tego, jakie drogi ocenić należy w aspekcie zjednoczeniowym za politycznie słuszne i celowe. Przedsięwzięcie organów politycznych można by uznać za sprzeczne z konstytucją tylko wówczas, jeżeli by naruszało ono jej postulat zjednoczeniowy w sposób ewidentny i wykluczający jakiegokolwiek racje na jego usprawiedliwienie. Wszelako również Niemiecka Republika Demokratyczna przewidziała w swej konstytucji z 6 kwietnia 1968 r. możliwość połączenia się obu państw, z tym że byłoby ono do pomyślenia tylko na gruncie demokracji i socjalizmu (art. 8 ust. 2).

Preambuła Ustawy Zasadniczej postulując „jedność i wolność Niemiec”, nie wyjaśnia zresztą bliżej, w jaki sposób należy do tego doprowadzić (pomijamy przy tym problem, czy posiada ona w ogóle charakter prawnie wiążący, tj. normatywny). Jak niedawno stwierdził prof. Martin Kriele z Kolonii, wyrażona w preambule teza, że naród niemiecki jest owiany wolą zachowania swej narodowej i państwowej jedności, bazowała na zupełnie innych przesłankach. Gdy bowiem przygotowywa-

występować w sprawach międzynarodowych „jako przedstawiciel narodu niemieckiego w imieniu Niemiec”, tegoż samego dnia wszakże poinformowali oni kanclerza Adenauera w *Interpretative Minute*, że stwierdzenie to nie oznacza uznania rządu federalnego jako rządu — *de jure* dla całych Niemiec<sup>3</sup>. Podkreślenie tu słowa *de jure* nie dowodzi przy tym, że mocarstwa zachodnie uznały rząd NRF co najmniej *de facto* za rząd ogólnoniemiecki. *De facto* bowiem, państwo ogólnoniemieckie w owym czasie już nie istniało. Wspomniana *Interpretative Minute* wskazuje w każdym razie, że alianci zachodni nie uznawali (nie przyjmowali za swoje) tzw. też ogólnoniemieckich, lansowanych przez NRF, lecz wychodzili z założenia, iż istnieją dwa odrębne państwa, NRF i NRD<sup>4</sup>.

Trzy mocarstwa zachodnie nie wyciągnęły wprawdzie z tego ostatecznych konsekwencji, tzn. nie uznały NRD formalnie pod względem międzynarodowym (Wielka Brytania i Francja nawiązały dopiero w lutym 1973 r. stosunki dyplomatyczne z NRD — przyp. autora).

Uznania takiego można było wszelako dopatrywać się pośrednio m. in. w sformułowaniach porozumienia czterech mocarstw w sprawie Berlina Zachodniego, w którym jest także mowa o porozumieniach między „kompetentnymi władzami niemieckimi”<sup>5</sup>.

Notę mocarstw zachodnich (*Interpretative Minute*) z 19 września 1950 r. rząd federalny, kierowany przez CDU/CSU, zataił przed zachodnioniemiecką opinią publiczną, chociaż mocarstwa zachodnie nie przypisywały jej znamion poufności. Cytowano ją np. w dniu 23 grudnia 1954 r. we francuskim Zgromadzeniu Narodowym oraz powoływano się na nią w angielskim orzecznictwie prawnym<sup>6</sup>.

## VI

Wszystkie te przesłanki znalazły wyraz w Ustawie Zasadniczej i w pozostałym ustawodawstwie, jak również w orzecznictwie sądów NRF, aczkolwiek w rozmaity sposób.

<sup>3</sup> „... did not therefore constitute recognition of the Government of the Federal Republic as the *de jure* Government of all Germany”. Na *Interpretative Minute* wskazał w literaturze NRF po raz pierwszy prof. Eberhard Menzel w roku 1971 — por. tegoż *Wie souverän ist die Bundesrepublik*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” nr 8/1971, s. 178 i n.

<sup>4</sup> Por. też E. Menzel, *Die Ostverträge von 1970 und der „Deutschland“-Begriff des Grundgesetzes*, „Die öffentliche Verwaltung”, zeszyt 1-2/1972, s. 1 i n.

<sup>5</sup> J. Sułek, *Porozumienia normalizacyjne z lat 1970-1972 a bezpieczeństwo Europy*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 7-8/1972, s. 15.

<sup>6</sup> Odegrała ona pewną rolę w toczącym się swego czasu przed brytyjską Izbą Lordów procesie Carl-Zeiss-Stiftung versus Rayner and Keeler Ltd. and others. Por. E. Menzel, jw. w przypisie 3, s. 188.

no Ustawę Zasadniczą, nie było jeszcze — według Krielego — wcale pewne, czy Niemcy egzystowały nadal pod względem międzynarodowo-prawnym. Preambuła miała zatem dawać wyraz przekonaniu o ciągłości polityczno-prawnego bytu Niemiec, a także wyraz woli ukształtowania tego państwa na jednolitej bazie federalnej, a nie w postaci luźnego tylko związku państw (konfederacji)<sup>7</sup>.

Niezależnie od tego trzeba wskazać na sprzeczność, jaka zachodzi między postulatem „ponownego zjednoczenia” z preambuły a zawartym w niej zarazem żądaniem, że naród niemiecki winien sfinalizować jedność Niemiec w drodze swobodnego samostanowienia (*freie Selbstbestimmung*). Jak ostatnio zauważono również w literaturze zachodnioniemieckiej, samostanowienie takie jest nie do pomyślenia w warunkach równoczesnego przymusu, wynikającego z postulatu zjednoczeniowego<sup>8</sup>. Swobodne samostanowienie zakłada bowiem immanentnie możliwość wolnego wyboru dowolnej formy przyszłego bytu politycznego.

Sprzeczność ta odnosi się także do artykułu 146 Ustawy Zasadniczej. Według niego bowiem, ustawa ta ma utracić moc obowiązującą w dniu, w którym wejdzie w życie konstytucja uchwalona przez naród niemiecki w drodze swobodnej decyzji.

Można tu wszakże marginesowo zaznaczyć, że Ustawa Zasadnicza już od dawna nie obowiązuje, jeśli chodzi o zasady, jakie legły u podstaw jej pierwotnej wersji, uchwalonej przez Radę Parlamentarną. Wystarczy wziąć pod uwagę 31 przeprowadzonych dotychczas nowelizacji konstytucji, zwłaszcza daleko idące zmiany, wynikające z wprowadzenia do niej przepisów o stanie wyjątkowym.

Skoro już mowa o prawie do samostanowienia, to pomijając, że prawo to — zdaniem przedstawicieli zachodnioniemieckiej nauki prawa międzynarodowego — nie stanowi dotąd wiążącej normy ani w prawie Narodów Zjednoczonych, ani w powszechnym prawie międzynarodowym i tym samym nie jest „powszechną regułą międzynarodowoprawną” w rozumieniu artykułu 25 Ustawy Zasadniczej<sup>9</sup>, można dodać, iż artykuł ten zakłada w każdym razie respektowanie (przez NRF) w pierwszym rzędzie podstawowych aktów i norm wydanych przez państwa koalicji antyhitlerowskiej w odniesieniu do Niemiec.

W tym aspekcie prawo do samostanowienia może być w odniesieniu do tzw. problemu niemieckiego brane pod uwagę tylko w nowych ramach etniczno-terytorialnych, ustalonych w Umowie Poczdamskiej. Po

<sup>7</sup> Por. „Der Spiegel” nr 49/1970, s. 30.

<sup>8</sup> Por. R. Quist, *Kennt das Grundgesetz ein Wiedervereinigungsgebot?*, „Politische Studien” nr 200/1971, s. 614 i n. (621).

<sup>9</sup> Por. E. Menzel, *Die Ostverträge von 1970 und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” nr 2/1972, s. 41.

drugie — jak podkreślono wyraźnie w literaturze NRD (prof. Eberhard Poppe) — od momentu, w którym określony naród posiada własną organizację państwową, może on swe prawo do samostanowienia podnosić w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych zasadniczo wyłącznie przez swych państwowych reprezentantów, przy czym nie jest istotne, czy naród taki w wyniku rozwoju historycznego jest zorganizowany w jedno lub więcej państw<sup>10</sup>. W tym rozumieniu zatem prawo do samostanowienia może społeczność narodowa NRD i społeczność narodowa NRF realizować jedynie odrębnie, tj. poprzez organizację państwową (organa państwowe) każdej z nich z osobna.

### VIII

Układ z Polską (podobnie jak i układ z ZSRR) nie koliduje także z artykułem 11 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, bowiem artykuł ten poręcza swobodę wyboru miejsca zamieszkania tylko na obszarze federalnym, a to czym jest ów obszar określa z kolei wyraźnie art. 23, który wymienia tylko kraje byłych zachodnich stref okupacyjnych Niemiec. Co prawda, również „Wielki Berlin” został w nim wymieniony jako część składowa obszaru federalnego; przepis ten jednak jest w tym zakresie martwą literą, a to na podstawie artykułu 146 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, w połączeniu ze znanymi zastrzeżeniami mocarstw zachodnich i w związku z porozumieniem czterech mocarstw z 3 czerwca 1972 r. Berlin Zachodni nie wchodzi w skład terytorium państwowego NRF i ma odrębny status prawny i polityczny. Część wschodnia Berlina należy natomiast do Niemieckiej Republiki Demokratycznej i jest jej stolicą.

Można tu dodać, że w odróżnieniu od pierwszej konstytucji NRD, która w stadium jej projektowania była pomyślana jako akt ustrojodawczy dla całych Niemiec (oczywiście w ich nowych, powojennych granicach), zachodnioniemiecka Ustawa Zasadnicza stanowiła (jako alternatywa w stosunku do chronologicznie wcześniejszego projektu wschodnioniemieckiego) akt w swym podstawowym założeniu separatystyczny. Zakładała bowiem z góry, że będzie obowiązywać „na razie” (*zuerst*) tylko na części terytorium niemieckiego.

### IX

Układ NRF — PRL nie koliduje wreszcie także z przepisami artykułu 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Artykuł ten zawiera definicję „Niem-

<sup>10</sup> E. Poppe, *Die Selbstbestimmung der Deutschen und die Verwirklichung der Menschenrechte in der Deutschen Demokratischen Republik*. In: *Selbstbestimmung und Menschenrechte. Bilanz 1968 in beiden deutschen Staaten*. Berlin, 1968,

ca" i podciąga pod to pojęcie — z zastrzeżeniem odmiennego unormowania ustawowego — każdą osobę, posiadającą „niemiecką przynależność państwową”, a także każdą osobę narodowości niemieckiej, która nie posiada „niemieckiej przynależności państwowej”, lecz jako „uciekinier lub wygnaniec” (*Flüchtling oder Vertriebener*) znalazła przyjęcie (*Aufnahme*) na obszarze „Rzeszy Niemieckiej, według stanu z 31 grudnia 1937 r.” Jest to jedyny przypadek, w którym w konstytucji zostały wymienione granice z 1937 r. Przepis ten — abstrahując od jego nielogicznych aspektów, o czym będzie jeszcze mowa — ma charakter tylko incydentalny. Definiuje bowiem jedynie instytucję konstytucyjną „Niemca” i nie może być w związku z tym interpretowany rozszerzająco. Ponadto konstytucja dopuszcza tutaj wyraźnie możliwość odmiennej regulacji problemu w drodze ustawy zwykłej.

Pojęcie „Rzesza Niemiecka” z art. 116 ust. 1 nie jest zarazem identyczne z terminem „Niemcy” (*Deutschland*), który występuje w innych miejscach Ustawy Zasadniczej<sup>11</sup>.

## X

Stwierdzenie, że układ NRF z Polską (jak i układ z ZSRR) nie jest sprzeczny z konstytucją nie oznacza, iż układy te, z chwilą gdy zostały zatwierdzone w formie ustawy, ratyfikowane i jako takie weszły w życie, nie oddziałują względnie nie będą oddziaływać zwrotnie na Ustawę Zasadniczą NRF. Skoro bowiem stały się one częścią składową prawa federalnego, nadają one różnym przepisom konstytucji nowe znaczenie, tzn. zawężają interpretację wszystkich tych postanowień konstytucyjnych, które bazują na zakamuflowanych założeniach rewizjonistycznych i wymierzone są przeciwko Polsce lub Niemieckiej Republice Demokratycznej.

I tak, w wyniku układu NRF — PRL przestaje być możliwa jakakolwiek wykładnia Ustawy Zasadniczej jako konstytucji odnoszącej się formalnie do całych Niemiec w ich przedwojennych granicach. Dotyczy to m. in. także artykułu 23, zdanie 2, według którego Ustawa Zasadnicza ma być wprowadzona w „innych (*nota bene* bliżej nie określonych — przyp. autora) częściach Niemiec po ich przystąpieniu”.

Układ ze Związkiem Radzieckim i zawarte w nim respektowanie państwowo-politycznej integralności NRD sprawia z kolei, że instytucje prawne i sformułowania Ustawy Zasadniczej, mające aspekt ogólnoniemiecki, muszą być odtąd rozumiane i interpretowane tylko jako insty-

<sup>11</sup> Tak np. także A. N. Makarov, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar*. Frankfurt am Main-Berlin, 1966, s. 257.



tucje prawne NRF względnie jako instytucje odnoszące się wyłącznie do Republiki Federalnej.

Zadanie to winny przyjąć na siebie przede wszystkim Federalny Trybunał Konstytucyjny i pozostałe naczelną organa judykatury w NRF, tym bardziej że do ich dotychczasowego orzecznictwa przeniknęły również fikcyjne założenia o zabarwieniu rewizjonistycznym.

Niektóre przepisy Ustawy Zasadniczej są przy tym wyraźnie bezprzedmiotowe; stały się po prostu martwą literą. Do nich należy np. przepis art. 116 ust. 1 mówiący o przesiedleńcach, którzy „znaleźli przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937”. Sformułowanie to nie jest logiczne, jeśli się zważy, że przesiedlenia, przeprowadzone na podstawie Umowy Poczdamskiej objęły także, a nawet głównie, części tego właśnie obszaru. Przepisy tego rodzaju mogą wszakże budzić dzisiaj określone emocje o podłożu propagandowym i z pewnością nie służą normalizacji stosunków w centrum Europy.

## XI

Zupełnie inaczej wygląda badane zagadnienie jeśli chodzi o pozostałe (zwykle) ustawodawstwo NRF. Tutaj bowiem znalazły szeroki wyraz tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej według stanu z 1937 r. i o jej identyczności z Republiką Federalną. Chodzi o akty normatywne, które w Polsce i w NRF zostały w swoim czasie napiętnowane jako przejawy „agresji prawniczej”. Można tu wskazać następujące przykłady:

a) Ustawa o podatku obrotowym (podatku od wartości dodatkowej) z 29 maja 1967 r. („BGBI”. I, s. 545 i I — 1969, s. 991), która pod pojęciem obszaru objętego granicami państwa (*Inland*) rozumie terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. (tzw. *Reichsgebiet*), aczkolwiek bez tzw. wyłączeń celnych i stref wolnocłowych. Nawiązuje ona tu zatem do sformułowań ustawy celnej.

b) Owa ustawa celna z 14 czerwca 1961 r., w brzmieniu tekstu jednolitego z 18 maja 1970 r. („BGBI”. I, s. 529), określa jako obszar celny „terytorium niemieckiej suwerenności państwowej” (*deutsches Hoheitsgebiet*). Stosownie do urzędowej wykładni chodzi tu o „Niemcy” w granicach z 31 grudnia 1937 r. Ustawa ta mówi także o „przyłączeniach celnych”, „wyłączeniach celnych” i „strefach wolnocłowych”, które to pojęcia nie zostały wszakże w NRF prawnie ustalone (dokładnie określone). Mówi się tam natomiast o faktycznych (rzeczywistych) wyłączeniach celnych i do nich zalicza się „niemieckie” obszary na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej. Wyłączeniem takim nie jest natomiast (w interpretacji zachodnionieemieckiej) terytorium państwowe NRD, co skądinąd nie znaczy, że na granicy z tym państwem nie istnieje zachodnionieemiecka kontrola celna.

Nie ulega wszakże najmniejszej wątpliwości, że obydwie ustawy zostały sformułowane w duchu rewizjonistyczno-ekspansjonistycznym.

Rząd federalny tzw. małej koalicji (SPD/FDP) próbował w oficjalnej enuncjacji z czerwca 1970 r. wyjaśnić, że np. ustawa o podatku obrotowym, chociaż rozciąga swą moc obowiązującą na przedwojenne terytorium niemieckie, praktycznie odnosi się tylko do obszaru federalnego (*Bundesgebiet*), co ma jakoby wynikać z postanowień o kompetencji (terytorialnej) władz finansowych, obejmującej jedynie przedsiębiorstwa usytuowane w Niemczech Zachodnich. Enuncjacja nie określa jednak tych postanowień w sposób bardziej szczegółowy<sup>12</sup>.

c) Ustawa o obowiązku służby wojskowej z 21 lipca 1956 r. w brzmieniu tekstu jednolitego z 28 września 1969 („BGBI.” I, s. 1773). Nakłada ona w § 1 ust. 1 pkt 1 obowiązek ten na „Niemców” (w konstytucyjnym rozumieniu tego słowa) płci męskiej, którzy ukończyli 18 rok życia i posiadają stałe miejsce pobytu na obszarze mocy obowiązującej tej ustawy. Obszaru tego z kolei bliżej nie określono. Jednakże już z następnego punktu (2) tego ustępu wynika *a contrario*, że może tu chodzić o terytorium niemieckie z okresu przed II wojną światową. Ten punkt 2 bowiem nakłada obowiązek służby wojskowej także na pewne kategorie „Niemców”, którzy posiadają miejsce stałego pobytu poza (podkr. autora) obszarem Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r., czyli poza Niemcami (*Deutschland*). Wolno więc wnioskować logicznie, że ustawa objęła zachodnioniemieckim obowiązkiem służby wojskowej w pierwszym przypadku (tj. w punkcie 1) m. in. obywateli NRD, jak również mieszkających na polskich obszarach zachodnich byłych przynależnych państwowych (obywateli) Rzeszy. Obowiązek ten jest wprawdzie w myśl § 1 ust. 2 ustawy zawieszony w stosunku do „Niemców”, którzy posiadają równocześnie inną przynależność państwową. Z kontekstu sformułowań całego tego ustępu wynika jednak, że zawieszenie to odnosi się tylko do tych spośród nich, którzy przebywają na stałe za granicą (*im Ausland*), a więc poza „Rzeszą” według stanu z 1937 r. Wyraźny wyjątek stanowi tu natomiast Berlin Zachodni, gdzie ustawa o powszechnym obowiązku służby wojskowej nie mogła być wprowadzona i też formalnie nie weszła w życie, jako że nie dozwalał na to istniejący (nadal) odrębny (szczególny) status tego miasta.

<sup>12</sup> „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 70/1970, ss. 672 - 673. Szerzej na ten temat — por. L. Janicki, *Terytorium i obywatelstwo państwowe w systemach prawnych NRD i NRF*, „Przegląd Zachodni” nr 4/1970, ss. 334 - 377; tegoż: *Problematyka terytorium i obywatelstwa państwowego w systemie prawnym NRF*. W: Polska-NRF. Przesłanki i proces normalizacji stosunków. Pod red. J. Rachockiego, Poznań, Instytut Zachodni 1972, ss. 236 - 273.

d) Ustawodawstwo o „niemieckiej przynależności państwowej”, a więc ustawa o przynależności państwowej Rzeszy z 22 lipca 1913 r. („BGBl.” III, Folge 129, 102 - 1) i różne kolejne zachodnioniemieckie ustawy o uregulowaniu spraw przynależności państwowej lub o zmianie wspomnianej ustawy Rzeszy z 1913 r.

Według tych postanowień „niemiecką przynależność państwową” posiadają w zasadzie osoby, które ją nabyły na mocy przepisów prawnych byłej Rzeszy Niemieckiej i jej z punktu widzenia NRF nie utraciły. Są to zwłaszcza wszyscy byli przynależni państwowi Rzeszy i ich zstępni, którzy mają miejsce zamieszkania lub stałego pobytu wewnątrz (niemieckiego) terytorium państwowego (*Inland*) w granicach z 1937 r. Do nich należą także osoby pozbawione obywatelstwa (niemieckiego) w okresie hitlerowskim, o ile podpadają pod przepis artykułu 116 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

Ustawodawstwo NRF wychodzi zatem z założenia, że istnieje nadal jedna ogólnoniemiecka przynależność państwowa i to nie tyle jako wykładnik nowego niemieckiego etniczno-politycznego bytu, ile jako wyraz istniejącego rzekomo nadal państwa niemieckiego w granicach z 1937 r. Piastunką tak pojętej przynależności państwowej jest przy tym Republika Federalna, która też w związku z tym nie zna instytucji własnego obywatelstwa, tj. obywatelstwa NRF *sensu stricto*.

I tak, uważa się tam jako osoby posiadające „niemiecką przynależność państwową” i związane tym samym z NRF (*deutsche Staatsangehörige*):

- mieszkańców Berlina Zachodniego,
- obywateli NRD (własne obywatelstwo tego państwa jest bądź przez NRF negowane, bądź uważane co najwyżej za zmodyfikowany, partykularny składnik „niemieckiej przynależności państwowej”, jeśli nie za rodzaj wewnątrzniemieckiej instytucji szczebla krajowego, czyli za obywatelstwo kraju składowego federacji)<sup>13</sup>,
- autochtonicznych polskich mieszkańców obszarów zachodnich PRL, którzy już od dawna są obywatelami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W piśmiennictwie zachodnioniemieckim usiłowano przy tym podważać prawną skuteczność nadania tym mieszkańcom obywatelstwa polskiego przy pomocy tezy, że Polsce jakoby przyznano jedynie uprawnienia państwa okupacyjnego w odniesieniu do

<sup>13</sup> Por. m. in. G. Zieger, *Das Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR. Seine Auswirkungen auf die Rechtsordnung der Bundesrepublik*. Frankfurt am Main-Berlin, 1969. Autor ten przytacza różne poglądy zachodnioniemieckiej nauki prawa na instytucję obywatelstwa państwowego NRD (ss. 28 - 42).

części obszaru Niemiec<sup>14</sup>. W najlepszym razie posługiwano się fikcją, że zamieszkali na zachodnich i północnych terenach polskich byli obywatele państwowi Rzeszy posiadają podwójne obywatelstwo — na pierwszym miejscu jednak przynależność państwową nie istniejącego w rzeczywistości państwa ogólnoniemieckiego, reprezentowanego przez NRF.

Warto tu dodać, że występujące w zachodnioniemieckim systemie prawnym pojęcie „Niemca”, przyjęte zresztą z konstytucji weimarskiej, zawiera elementy nacjonalistyczne. Obejmuje bowiem w rozumieniu Ustawy Zasadniczej także osoby, które posiadają wprawdzie „niemiecką” przynależność państwową, ale nie są Niemcami z etnicznego punktu widzenia. Te osoby innej narodowości „adoptuje się” niejako w ten sposób do niemieckiej społeczności narodowej. Polakom przywodzi to na myśl tezy o tzw. Prusakach mówiących po polsku, lansowane w okresie rozbiorów w odniesieniu do ludności polskiej w państwie pruskim.

## XII

Jeśli chodzi o terytorialny zakres działania ustaw i innych aktów normatywnych NRF można wyróżnić wśród nich takie, które:

1) swoją moc obowiązującą rozciągają mniej lub bardziej wyraźnie na cały tzw. wewnętrzny obszar państwa (*Inland*) w granicach z 1937 r. (zwłaszcza ustawodawstwo o przynależności państwowej),

2) wychodząc formalnie z tych samych założeń, praktycznie ograniczają się w sposób zakamuflowany (jak np. ustawa celna przy pomocy pojęcia „wyłączeń celnych”) do nowego niemieckiego obszaru z 1945 r., tzn. obejmują swą mocą obowiązującą także NRD,

3) mogą być, ze względu na brak wyraźnego uwypuklenia ich fikcyjnego zakresu działania, względnie z uwagi na swą treść, uważane za obowiązujące formalnie tylko w NRF oraz w Berlinie Zachodnim,

4) obowiązują wyłącznie na obszarze federalnym *sensu stricto*, tzn. nie mają równocześnie mocy obowiązującej w Berlinie Zachodnim (zostały uchwalone bez tzw. klauzuli berlińskiej) oraz

5) mogą być uważane za rozciągające swój zakres działania na cały obszar w granicach z 1937 r., jednak z określonych względów także nie obowiązują w Berlinie Zachodnim (np. ustawa o obowiązku służby wojskowej).

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że stan taki jest z prawnego

<sup>14</sup> Por. Chr. Th. Stoll, *Die Rechtsstellung der deutschen Staatsangehörigen in den polnisch verwalteten Gebieten. Zur Integration der sogenannten Autochthonen in die polnische Nation*. Frankfurt am Main, Berlin 1968, ss. 255 i 260.

punktu widzenia absurdalny. Jest on pozostałością dwudziestoletnich rządów kół konserwatywno-reakcyjnych w NRF i na pewno nie sprzyja wysiłkom, których celem jest normalizacja stosunków międzynarodowych w centrum Europy. Stan ten pozostaje też w wyraźnej sprzeczności z ustawą ratyfikacyjną z 23 maja 1972 r.

Ustawa ta mogła wprawdzie przeprowadzić w sposób szczegółowy lub przy pomocy klauzuli ogólnej zmianę wszystkich tych przepisów prawnych, których rewizjonistyczne ustalenia i sformułowania kolidują z układem z Polską (i ze Związkiem Radzieckim). Dotyczy to zwłaszcza ustawodawstwa o obywatelstwie, tym bardziej, że sama Ustawa Zasadnicza dopuszcza tutaj wyraźnie możliwość odmiennej regulacji ustawowej. Regulację problemu przynależności państwowej w drodze ustawy zwykłej przewiduje przy tym, poza artykułem 116 ust. 1, także artykuł 16 ust. 1, zdanie 2 konstytucji. Wszelako taka formalna regulacja (ewentualnie także w drodze odrębnej ustawy) dotąd nie nastąpiła.

W tej sytuacji pozostaje jako jedyne wyjście klasyczna zasada interpretacyjna: *Lex posterior derogat legi priori*. Dotychczasowe przepisy istnieją jednak formalnie nadal, co musi prowadzić do swoistej niepewności prawnej i pozostawia judykaturze szerokie ramy decydowania o tym, co jest prawem, a co nim nie jest.

Istniejące nadal przepisy stanowią poza tym dodatkową pożywkę dla działalności zachodnioniemieckich kół rewizjonistycznych, wymierzonej przeciwko uznaniu realiów terytorialnych i politycznych w Europie po II wojnie światowej.

### XIII

Należy jeszcze zaznaczyć, że układ NRF z Polską — wbrew twierdzeniom jego przeciwników — nie koliduje z podstawowymi zobowiązaniami międzynarodowoprawnymi Niemieckiej Republiki Federalnej, przeniesionymi (włączonymi) do jej systemu prawnego. Chodzi zwłaszcza o tzw. układ niemiecki z 1954 r., zawarty przez NRF z trzema mocarstwami zachodnimi. W myśl artykułu 7 ust. 1 zdanie 2 tego układu „ostateczne ustalenie granic Niemiec” (podkr. L. J.) miało zostać odsunięte (*aufgeschoben*) i to do czasu, kiedy stosownie do zdania 1 tegoż ustępu nastąpi „swobodnie między Niemcami i ich byłymi przeciwnikami wynegocjowana regulacja o charakterze traktatu pokojowego dla całych Niemiec” (*zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland*).

Ostateczne uznanie polskiej granicy zachodniej nastąpiło wszakże w artykule I układu między NRF i Polską tylko ze strony Niemieckiej Republiki Federalnej, i tylko w jej imieniu. Podkreślił to w piśmiennictwie

zachodnioniemieckim prof. dr Erich Küchenhoff z Monastynu (Münster), który stwierdził zarazem, że sama NRF, uczestnicząc jako taka w (ewentualnych) przyszłych rokowaniach pokojowych nie będzie mogła wobec nikogokolwiek (wobec żadnego partnera rokowań) zakwestionować zagwarantowanej obecnie granicy. Układ z Polską, w którym Republika Federalna uznała w swym imieniu polską granicę zachodnią, może być równocześnie jedynie pomocny w ewentualnym doprowadzeniu do regulacji o charakterze traktatu pokojowego, o której mowa w art. 7 ust. 1 zdanie 2 wspomnianego „układu niemieckiego”<sup>15</sup>.

#### XIV

Nie można tu jednakże pominąć faktu, że artykuł I układu NRF - -Polska powołuje się *expressis verbis* na rozdział IX uchwał Konferencji Poczdamskiej, tj. na Umowę Poczdamską z 2 sierpnia 1945 r. i zgodnie z tą umową opisuje (określa) przebieg zachodniej granicy Polski.

NRF nawiązała tutaj po raz pierwszy, i to w wiążącym akcie prawnym, do terytorialnych ustaleń Umowy Poczdamskiej, co stanowi niewątpliwie zasadniczą zmianę w stosunku NRF do tej umowy.

Rozdział IX Umowy Poczdamskiej głosi wprawdzie, że z ostateczną delimitacją zachodniej granicy Polski należy odczekać do ustanowienia pokoju. W angielskim tekście brzmi to jak następuje:

„The three Heads of Government reaffirm their opinion that the final delimitation of the western frontier of Poland should await the peace settlement”<sup>16</sup> (podkr. L. J.).

Nie mówiono tu zatem wprost o „traktacie pokoju”, który — jak na to wskazuje międzynarodowa (międzynarodowoprawna) praktyka — nie jest dla ustanowienia pokoju bezwzględnie konieczny<sup>17</sup>.

Aktualnie rzecz biorąc, podstawowym aktem likwidacji skutków II wojny światowej jest jedynie Umowa Poczdamka, której ustalenia terytorialne zostały w sposób deklaratoryjny uznane w 1950 r. przez NRD, a w latach 1970 - 1972 także przez NRF. Krok ten z kolei trzy mocarstwa zachodnie przyjęły z aprobatą do wiadomości, czemu dały one wy-

<sup>15</sup> E. Küchenhoff, *Die Verfassungsmässigkeit des Warschauer Vertrages*. W: *Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1970, s. 70.

<sup>16</sup> *Dokumente des geteilten Deutschland. Quellentexte zur Rechtslage des Deutschen Reiches, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*. Herausgegeben von Ingo von Münch, Stuttgart 1968, s. 42.

<sup>17</sup> A. Klafkowski, *Układ Polska-NRF o podstawach normalizacji stosunków jako element uznania status quo w Europie*. W pracy zbiorowej pod red. J. Rachockiego, jw. w przyp. 12, ss. 174 i 176.

raz w notach z 19 listopada 1970 r., stanowiących odpowiedź na notę informacyjną Rządu Federalnego z tej samej daty (stanowisko czwartego mocarstwa — Związku Radzieckiego — jest w tej sprawie znane od dawna). Wspomniane noty zostały też, jako załącznik do układu, potwierdzone w ustawie ratyfikacyjnej *Bundestagu* z 23 maja 1972 r.<sup>18</sup>

Jeśliby nawet ustawa ta i zatwierdzony przez nią układ miały być lub zostały w związku z tym potraktowane — na kanwie Umowy Poczdamskiej — w aspekcie namiastki traktatu pokoju, nie można by było dopatrywać się w nich kolizji z konstytucją. W myśl artykułu 115 - 1 ust. 3 Ustawy Zasadniczej decyzja w sprawie traktatu pokoju zapada bowiem w NRF w drodze zwykłej ustawy federalnej. Artykuł 79 ust. 1 i 2 nie ma tu zastosowania, ponieważ dotyczy on regulacji pokojowych, które byłyby ewidentnie sprzeczne z Ustawą Zasadniczą. A jak już wspomniano, nie ma problemu sprzeczności z konstytucją układu zawartego z Polską (podobnie jak i układu z ZSRR).

## XV

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe aspekty można stwierdzić, że układy te stanowią ważny krok na drodze do bezpieczeństwa i pokojowej współpracy na kontynencie europejskim. Droga ta wiedzie jedynie poprzez pełne uznanie terytorialno-politycznego *status quo* w Europie. Z tego punktu widzenia istotny jest także wprowadzony niedawno w życie układ o sprawach komunikacji, pierwszy — jak już wspomniano — układ suwerennie wynegocjowany przez NRF i NRD. (Później — w grudniu 1972 r. — podpisano także tzw. układ zasadniczy, czyli układ o podstawach stosunków między Niemiecką Republiką Federalną i Niemiecką Republiką Demokratyczną — przyp. autora).

Należy mieć nadzieję, że wejście w życie układu z Polską Rzecząpospolitą Ludową, jak i pozostałych ważnych układów doprowadzi do (także formalnego) oczyszczenia systemu prawnego Niemieckiej Republiki Federalnej z rewizjonistyczno-ekspansjonistycznego balastu założeń i przepisów, bazujących na iluzjach i fikcjach.

<sup>18</sup> Por. *Gesetz zu dem Vertrag vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen*, vom 23. Mai 1972 („BGBI.” II, ss. 361 - 368).