Oceny i omówienia

CLAUS ARNDT: *Die Vertrage von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte.* Verlag Neue Gesellschaft GmbH. Bonn — Bad Godesberg 1973, 216 ss.

Zawarcie przez Republikę Federalną Niemiec w 1970 r. tzw. układów wschodnich ze Związkiem Radzieckim i Polską było wydarzeniem, którego doniosłość jest oczywista dla każdego, kto śledzi rozwój sytuacji międzynarodowej w Europie. Potwierdzeniem tego faktu jest również poważna liczba publikacji, jakie ukazały się w związku z tymi układami i to nie tylko w krajach, których one bezpośrednio dotyczą.

Analiza treści układów stała się przede wszystkim domeną opracowań prawniczych. Wynikało to z charakteru spraw przez nie regulowanych. Układy nie stwarzały bowiem nowego stanu rzeczy, ale ujmowały w formę prawną i prawnie potwierdzały stan faktyczny w zakresie terytorialnym, jak i w płaszczyźnie rozwoju stosunków międzynarodowych, jaki powstał po drugiej wojnie światowej — trwający już dłuższy czas stan, który to Republika Federalna Niemiec dotychczas kwestionowała. Układy regulowały w sferze formalnoprawnej otwarte dotąd zagadnienia natury prawnomiędzynarodowej, a nie dokonywały zmian w istniejącej rzeczywistości, opartej na decyzjach, które podjęte zostały znacznie wcześniej.

Kwestia uznania powojennej polskiej zachodniej granicy państwowej przez RFN i ściśle z nim powiązane zagadnienia normalizacji stosunków między nią a państwami Europy wschodniej należały stale do tych kluczowych problemów polityki europejskiej, których rozwiązanie uzależnione było od stanowiska rządu RFN. Przez okres ponad 20 lat, państwo to odmawiało uznania zachodniej granicy Polski ustalonej konstytutywno-prawnie w układzie poczdamskim i potwierdzonej następnie w sposób deklaratoryjno-prawny przez NRD w układzie zgorzeleckim z 6 lipca 1950 r. Dopiero objęcie w RFN u schyłku 1969 r. steru rządów przez koalicję *SPD/FDP* pod kierownictwem socjaldemokratycznego kanclerza, w miejsce sprawującej dotąd nieprzerwanie rządy chrześcijańskiej demokracji, przyśpieszyło ewolucję stanowiska rządu federalnego na odcinku jego polityki wschodniej. Punktem wyjścia dla normalizacji tych stosunków stała się gotowość uznania przez RFN sytuacji terytorialnej i politycznej, jaka powstała na tym obszarze w wyniku drugiej wojny światowej.

Zachodnioniemieckie piśmiennictwo z dziedziny prawa międzynarodowego w przeważającej mierze podzielało punkt widzenia na te sprawy kolejnych rządów federalnych i spełniało ważną rolę w jego uzasadnianiu i w polemice prowadzonej m. in. ze stanowiskiem polskim. Zmiana w orientacji rządu RFN na odcinku stosunków z Polską i z innymi państwami socjalistycznymi, jaka zarysowała się po 1969 r., znalazła z kolei również odzwierciedlenie w stanowisku zajmowanym przez

zachodnioniemiecką naukę prawa. Zaczęto teraz pisać o tych sprawach z pozycji bardziej realistycznych, rezygnując z taktyki uchylania się od rzeczowego dialogu i pomijania argumentów drugiej strony.

Z szeregu opracowań, jakie ukazały się w RFN na temat obu tych układów, praca dra Clausa Arndta zasługuje z pewnością na szczególną uwagę czytelnika, a mianowicie ze względu na osobę autora oraz ujęcie tematu, nie tylko całościowe i bardzo wyczerpujące, ale oparte ponadto w znacznej mierze na szczególnym rodzaju dokumentacji, jakim są wszelkiego rodzaju materiały parlamentarne.

Autor studiował prawo na uniwersytetach w Bonn, w Monachium i w Hamburgu, a nauki administracyjne w Spirze (Speyer). Późniejsze jego zainteresowania i działalność skupiały się na zagadnieniach prawa międzynarodowego, państwowego i konstytucyjnego. Dr Arndt pełnił bowiem w latach 1959 - 1968 funkcje dyrektora Biura Prawa Konstytucyjnego i Spraw Ogólnoniemieckich przy Senacie w Hamburgu. Jest on członkiem i aktywnym działaczem *SPD*. Piastował mandat poselski w *Bundestagu* V, VI i VII kadencji, działając zarazem w Komisji Ankietowej do spraw reformy konstytucji oraz w Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Federalnego. Ponadto był zastępcą przewodniczącego Komisji Prawnej *Bundestagu* i zarazem rzecznikiem frakcji *SPD* w tej komisji. Z jej ramienia pełnił też funkcję referenta projektów ustaw zatwierdzających układy RFN z ZSRR i Polską oraz układ komunikacyjny z NRD. Autor dysponuje przeto szeroką orientacją w problematyce wiążącej się z tymi układami. Pozwalało mu to oddziaływać na formowanie poglądów w sprawie tych porozumień w łonie parlamentu federalnego, w którym — jak wiadomo — występowały różne, często wyraźnie przeciwstawne koncepcje.

Claus Arndt występował jako zwolennik ratyfikacji przez RFN tych układów. Swe stanowisko uzasadnił m. in. w oświadczeniu złożonym w *Bundestagu* w dniu 17 maja 1972 r. Zostało ono zamieszczone jako zakończenie omawianej książki stanowiąc tym samym pewnego rodzaju jej podsumowanie i wnioski końcowe. Wnioski te sprowadzają się do stwierdzenia, że zarówno ze strony przepisów konstytucji federalnej, jak i ze strony zasad prawa międzynarodowego nie można wysuwać w stosunku do tych układów jakichkolwiek zastrzeżeń, a każdy Niemiec winien jasno zdawać sobie sprawę z tego, że obszary położone poza granicą Odry i Nysy Łużyckiej są dla Niemiec na zawsze stracone. Można sądzić, że treść oświadczenia złożonego przez C. Arndta w *Bundestagu*, a następnie powtórnie ogłoszonego na łamach recenzowanej książki stanowi też wyraz jego osobistych przemyśleń i poglądów.

Zgodnie z tytułem, książka składa się z dwóch zasadniczych części. Każdy układ został omówiony odrębnie, przy czym układowi z ZSRR poświęcono znacznie więcej miejsca, aniżeli układowi z Polską. Autor przyjął bowiem w swej pracy słuszne założenie konstrukcyjne, polegające na pominięciu w rozdziale dotyczącym układu z Polską wszystkich tych zagadnień, które są wspólne dla obu układów. Zostały one przedstawione przy analizie układu z ZSRR jako aktu chronologicznie wcześniejszego. Dlatego wrażenie — jakie można odnieść na pierwszy rzut oka — jakoby autor wykazywał mniejsze zainteresowanie układem z Polską, jest tylko pozorne.

Lektura książki C. Arndta nasuwa szereg uwag i refleksji merytorycznych. Pełne ich omówienie, czy chociażby tylko zasygnalizowanie przekracza ramy niniejszej recenzji. W związku z tym można tu wskazać, że w piśmiennictwie polskim stanowisko wobec niektórych tez Arndta zajął już H. Wuttke w swej recenzji zamieszczonej na łamach „Spraw Międzynarodowych" (nr 1/1976, ss. 150 - 153).

C. Arndt postawił sobie za cel udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ miały układy RFN z ZSRR i PRL na dotychczasowe założenia dotyczące podstaw polityczno-prawnych Republiki Federalnej. Sam problem może się wydawać nieco dziwny. Zazwyczaj bowiem traktaty, z małymi wyjątkami, nie dotykają spraw tak fundamentalnych, jak problem prawny założeń egzystencji państwa. Również układy z 1970 r. nie zajmują się tą kwestią. Dotyczą one, mówiąc najogólniej, zasad normalizacji stosunków między stronami i zasad postępowania w rozwijaniu tych stosunków oraz potwierdzają stan posiadania terytorialnego każdego z partnerów. Jeżeli jednak chodzi o RFN, to w świetle lansowanych tam od samego początku koncepcji i założeń politycznych, kwestia ta nie jest traktowana jako pozbawiona sensu. Wiąże się ona bowiem z zachodnioniemiecką tezą o identyczności RFN z istniejącą jakoby nadal prawnie Rzeszą Niemiecką według stanu z 31 grudnia 1937 r. Teza ta znalazła niedawno kolejny wyraz w wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 1973 r. w sprawie zgodności zawartego między RFN i NRD Układu Zasadniczego z konstytucją RFN. W wyroku tym Trybunał wyraził opinię, że Rzesza Niemiecka istnieje nadal i posiada zdolność prawną, aczkolwiek w wyniku powstania w 1949 r. dwóch państw, RFN i NRD, nie jest zorganizowana i została pozbawiona zdolności do działań prawnych. Republika Federalna Niemiec — jak głosi wyrok — nie jest sukcesorem prawnym Rzeszy Niemieckiej, lecz jest z nią identyczna, jakkolwiek terytorialnie obejmuje tylko część obszaru Rzeszy. C. Arndt w pełni podziela ten punkt widzenia, choć — jak zaznacza — nie zdążył już w swej pracy uwzględnić wspomnianego wyroku. Dodajmy przy tym, że w swym kolejnym wyroku z 7 lipca 1975 r. w sprawie skarg przeciwko układowi z 7 grudnia 1970 r. z Polską, tenże sam Trybunał dał stanowczy wyraz tezie, że polskie ziemie zachodnie i północne nie stały się dla RFN w wyniku zawarcia tego układu zagranicą. Podobne stanowisko zajął także w 1976 r. Federalny Sąd Socjalny. Są to oczywiście akty późniejsze w stosunku do wydanej w 1973 r. książki dra Arndta.

Jej autor przyjmując teorię identyczności RFN z Rzeszą Niemiecką, podkreśla zawarty w Ustawie Zasadniczej nadrzędny postulat dążenia do ponownego zjednoczenia Niemiec (*Wiedervereinigungsgebot*). Badając pod tym kątem obydwa układy w aspekcie politycznym, konstytucyjnym i międzynarodowoprawnym, dochodzi do wniosku, że nie są one sprzeczne z tym postulatem. Już we wstępie autor zaznaczył, iż układy te były w pewnej mierze konsekwencją zrozumienia przez RFN prostego faktu, że na kanwie jej dotychczasowych dalekosiężnych celów i prawnych przesłanek nie jest możliwe osiągnięcie porozumienia z jej bliższymi i dalszymi wschodnimi sąsiadami. Tylko bowiem taka polityka ma rację bytu, która zmierza do zapewnienia pokoju drogą rozwiązywania praktycznych kwestii współpracy między narodami i państwami. Słuszne było przeto zawarcie w tym celu porozumień, które co prawda, nie przyczyniają się do osiągnięcia przez RFN jej zasadniczych celów i koncepcji prawnych, ani nie ułatwiają ich realizacji, wszelako nie przekreślają ich równocześnie na przyszłość. Chodzi, innymi słowy o to, aby nie utracić szansy urzeczywistnienia zasadniczych celów RFN w bardziej sprzyjających warunkach w sposób pokojowy i za obopólnym porozumieniem (s. 22). Wypowiedź ta bez wątpienia charakteryzuje założenia polityczne RFN, która chciałaby rozwijać proces normalizacji stosunków z państwami wschodnioeuropejskimi bez rezygnacji z zasadniczego celu, jakim jest zmiana terytorialno-politycznego *status quo* w Europie, ustalonego po drugiej wojnie światowej.

Nie miejsce tu na szersze ustosunkowanie się do tej wielce kontrowersyjnej przesłanki i problematyki. Zachodnioniemiecka doktryna prawa międzynarodowego

prezentowała dotąd rozmaite konstrukcje prawne dotyczące położenia Niemiec po drugiej wojnie światowej. Teorie te z reguły w mniejszym czy większym stopniu odbiegały od rzeczywistości politycznej i prawnej. Jeżeli chodzi o teorię identyczności zbliżoną najbardziej do urzędowego stanowiska kolejnych rządów RFN, to na przestrzeni lat ulegała ona różnym modyfikacjom. Zakładała jednak zawsze formalne istnienie Rzeszy w granicach z 31 grudnia 1937 r. Nie zmieniło tego wejście w życie układów z 1970 r., czego dowodzą choćby wspomniane wyżej orzeczenia judykatury z lata 1973 - 1976.

Stojąc na gruncie teorii identyczności, autor zajmuje wobec niej własne, nieco zmodyfikowane stanowisko. Jego recenzowana tu książka zawiera pewne spostrzeżenia, z którymi wypada się zgodzić, tym bardziej, że odpowiadają one po części stanowisku wyrażonemu w naszej literaturze naukowej. I tak reprezentuje on pogląd, że Ustawa Zasadnicza RFN wcale nie stoi na gruncie ochrony niemieckiego terytorialnego stanu posiadania z 31 grudnia 1937 r. (s. 183), że użyte w niej pojęcie „Niemcy" (*Deutschland*) nie pokrywa się z pojęciem „Rzeszy Niemieckiej" według stanu z tej samej daty użytym incydentalnie w art. 116 ust. 1 konstytucji (s. 184), i że w konsekwencji postulat tzw. ponownego zjednoczenia Niemiec w granicach z końca 1937 r. nie znajduje konstytucyjnoprawnej podstawy (s. 186). Według Arndta z zachodnioniemieckiej tezy o identyczności RFN z Rzeszą Niemiecką nie można wywodzić takiego lub innego zasięgu terytorialnego współczesnych „Niemiec" (s. 186).

Dodaje on też, że „część narodu niemieckiego, która mieszka w Republice Federalnej Niemiec" wyciągnęła w art. I układu z 7 grudnia 1970 r. prawne konsekwencje z ostatecznej pod względem politycznym utraty „niemieckich prowincji wschodnich" i w ramach swych międzynarodowoprawnych możliwości zobowiązała się uznać „linię Odry i Nysy" jako o s t a t e c z n ą zachodnią granicę Polski (ss. 172 - - 173). Mówiąc tu o narodzie, ma autor niewątpliwie na myśli państwo, czyli samą Republikę Federalną Niemiec, jako że tylko ona mogła zawrzeć i zawarła układ międzypaństwowy z Polską. Dodać tu trzeba, że już o wiele wcześniej, bo w 1950 r., uczyniła to Niemiecka Republika Demokratyczna.

Dr Arndt nie pomija zresztą uznania przez RFN odrębnej państwowości i suwerenności Niemieckiej Republiki Demokratycznej, Akcentuje słuszność tego uznania, czyni to jednak wyłącznie z punktu widzenia głównego celu, jakim pozostaje dla RFN zjednoczenie Niemiec (s. 67). W tym zakresie szereg jego poglądów musi budzić istotne zastrzeżenia z międzynarodowo- i państwowoprawnego punktu widzenia.

Autor nie zawsze jest też w swych poglądach lub wywodach konsekwentny. Stara się np. uzasadnić, że układ RFN z ZSRR nie stanowi podstawy prawnej dla uznania polskiej, zachodniej granicy państwowej na Odrze i Nysie Łużyckiej (zob. np. argumentację przedstawioną na ss. 100 - 102). Tezę tę, choć w sposób nie tak wyraźny, odnosi także do układu z Polską. Wielokrotnie przewija się twierdzenie, zgodne zresztą z oficjalnym poglądem rządu federalnego, że układy te nie mogą w żaden sposób wiązać ewentualnego przyszłego państwa niemieckiego, ani też rządu ogólnoniemieckiego (o czym niżej). Wbrew jednej teorii identyczności, autor akcentuje, że RFN jest podmiotem prawa międzynarodowego, różnym od państwa ogólnoniemieckiego (*Gesamtdeutschland*), a zawarte przez nią układy wiążą tylko ją, a nie hipotetyczne państwo ogólnoniemieckie. Nie jest więc jasne, dlaczego RFN uważająca się za identyczną z Rzeszą Niemiecką nie może zawierać traktatów w imieniu tego państwa. C. Arndt nie zauważa przy tym, że akcentowanie odrębności RFN i jej rządu przez działanie tylko we własnym imieniu, a nie również

w imieniu państwa, z którym się ona identyfikuje, osłabia skutecznie słuszność twierdzenia o tej identyczności i faktycznej ciągłości w stosunku do tego państwa.

Nie ulega zresztą wątpliwości, że Rzesza Niemiecka nie istnieje pod względem państwowoprawnym i tym samym nie posiada charakteru podmiotu prawa międzynarodowego. Pojęcie „Niemcy jako całość" oznacza obecnie jedynie obszar będący przedmiotem określonych uprawnień kontrolnych czterech mocarstw byłej koalicji antyhitlerowskiej. Z faktu, że jakieś państwo lub grupa państw poczuwa się do odpowiedzialności za pewien obszar na kuli ziemskiej nie wynika jeszcze, że obszar ten stanowi (stanowić musi) jako całość podmiot prawa międzynarodowego. Sam autor przyznaje, że prawu temu obca była dotychczas taka sytuacja, by państwo, traktowane jako formalnie nadal istniejące, ale pozbawione całkowicie zdolności do działania, mogło być identyfikowane z państwem (podmiotem prawa międzynarodowego) egzystującym na jego części (s. 142). Polemizuje on wszakże równocześnie z poglądem prof. Helmuta Riddera, jednego z nielicznych przedstawicieli nauki prawa w RFN, który wskazywał i wskazuje w sposób jednoznaczny na konieczność wyciągnięcia przez RFN pełnych międzynarodowo- i państwowoprawnych konsekwencji z układu z 7 grudnia 1970 r. z Polską i z pozostałych tzw. układów wschodnich. Arndtowi chodzi zwłaszcza o tezę, według której z perspektywy lat siedemdziesiątych wydarzenia roku 1949 oznaczają *in concreto*, w sensie prawnym przekreślenie i tak już zasuspendowanych Niemiec w znaczeniu ogólnym (*Gesamtdeutschland*) przez utworzenie Republiki Federalnej i w konsekwencji sprawiają, że prawna rekonstrukcja politycznej instytucji Niemiec stała się problemem wyłącznie ideologicznym.

Dr Arndt uważa, iż w 1949 r. wolą Niemców była kontynuacja państwa niemieckiego, a nie tworzenie nowego. Jego zdaniem nie można w związku z tym przyjąć, iż Niemcy (*sc.* ze stref zachodnich) utworzyli wbrew swej woli i nie zdając sobie sprawy nowe państwo (s. 131). Autor zdaje się tu wszakże nie rozróżniać z jednej strony faktu powstania w 1949 r. RFN, jako tworu politycznego, odrębnego strukturalnie i terytorialnie od byłej Rzeszy, a z drugiej strony celów, jakie państwo to sobie konstytucyjnie wytyczyło.

Czytając książkę C. Arndta odnieść można wrażenie, że autor będąc przecież zwolennikiem zawarcia przez RFN układów z ZSRR i Polską stara się w drodze rozważań teoretycznych osłabić znaczenie prawne i trwałość tych układów. Dotyczy to również kwestii definitywnego charakteru zachodniej granicy państwowej PRL.

I tak zgodnie ze swym stanowiskiem zajmowanym wobec kwestii dualizmu prawnego RFN, autor traktuje układ z Polską, podobnie zresztą jak z ZSRR, za swego rodzaju *modus vivendi*. Kwalifikacja taka wynika również ze znanej rezolucji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r. oraz jest zawarta w wyjaśnieniach rządu federalnego złożonych w związku z tymi układami.

W prawie międzynarodowym akty o charakterze *modus vivendi* mają ściśle określoną cechę odróżniającą je od innych umów międzynarodowych. Charakteryzują się one mianowicie tymczasowością, choć nie zawsze konkretnie oznaczoną co do terminu. Układy RFN z ZSRR i Polską z istoty swej nie posiadają cech tymczasowości. Zakładają bowiem one stan trwały i sytuację ustabilizowaną z punktu widzenia tak kwestii terytorialnych, jak i procesów normalizacyjnych.

Samo stwierdzenie, zawarte w punkcie 2 rezolucji z 17 maja 1972 r., że układ z 7 grudnia 1970 r. nie stwarza (żadnej) podstawy prawnej dla obecnej polskiej, zachodniej granicy państwowej na Odrze i Nysie Łużyckiej, stara się autor złagodzić przy pomocy tezy, iż jest tak jedynie z punktu widzenia Niemiec w sensie

ogólnym (*Gesamtdeutschland*). Dodaje przy tym on, że sformułowanie to skądinąd odpowiada poglądowi polskiemu, w myśl którego podstawą tą jest umowa poczdamska (s. 174).

Pierwsza teza koresponduje z podejmowanymi w RFN próbami podważania obecnych ustaleń terytorialnych przy pomocy odniesień czy aksjomatów futurologicznych, tzn. przy wspomnianym już założeniu, że zjednoczone Niemcy nie będą związane tymi ustaleniami (ustaleniami układu z Polską). Takie stawianie sprawy nie może mieć i nie ma żadnego znaczenia prawnego. Niemcy — powtórzmy — jako podmiot prawa międzynarodowego nie istnieją już co najmniej od 1949 r. Z kolei, gdyby nawet w nie dającej się przewidzieć przyszłości miały ponownie taką podmiotowość uzyskać, powstałyby nie w próżni, lecz w ramach określonego układu terytorialnego. Ich terytorium byłoby wyznaczone na zewnątrz granicami przyjętymi po zespalających się członach i przez nie definitywnie uznanymi. Odmowa dalszego ich uznawania (ponowna ich negacja), byłaby nie do pomyślenia bez pociągnięcia za sobą istotnego naruszenia prawa, regulującego sprawy sukcesji w dziedzinie traktatów oraz bez podważania zasad współżycia międzynarodowego i tym samym bez zagrożenia pokoju w Europie i na świecie.

W odniesieniu do drugiej tezy, należy stwierdzić, że podstawą konstytutywnoprawną granicy państwowej PRL na Odrze i Nysie Łużyckiej jest niewątpliwie umowa poczdamska. Natomiast układ z 7 grudnia 1970 r. (podobnie, jak i układ z 6 lipca 1950 r. między Polską a NRD) jest aktem deklaratoryjnoprawnym, w którym RFN zaakceptowała ze swej strony pierwotne konstytutywnoprawne ustalenia graniczne konferencji poczdamskiej. W tym sensie układ ten ma istotne znaczenie międzynarodowoprawne. Stanowi on bowiem w połączeniu z umową poczdamską niewątpliwą podstawę prawną w zakresie ostatecznego uznania przez Republikę Federalną Niemiec wspomnianej granicy. To prawne uznanie było zarazem głównym elementem etapu kształtowania p o d s t a w normalizacji stosunków między RFN i PRL, etapu, który — dodajmy — został w zgodnej opinii obu stron definitywnie zakończony.

Na tym tle nie do przyjęcia jest też teza autora, że ostateczne uznanie prawne naszej granicy zachodniej może nastąpić dopiero w traktacie pokoju z Niemcami (s. 173). Trzeba tu ponownie podkreślić, że umowa poczdamska odłączając od Niemiec obszary przyznane Polsce nazwała je wyraźnie b y ł y m i terytoriami niemieckimi (*former German territories*). Nie zaliczyła ich do okupowanego terytorium niemieckiego tj., ani nie uczyniła z nich odrębnej polskiej strefy okupacyjnej, ani też nie włączyła do strefy okupacyjnej ZSRR w Niemczech. Nie poddała ich tym samym władzy Sojuszniczej Rady Kontroli dla Niemiec. Stwierdziła poza tym, że jedynie z ostateczną demilitacją nowej granicy Polski należy odczekać, i to do bliżej nie określonej regulacji pokojowej (*peace settlement*). Delimitacja stanowi — jak wiadomo — etap dalszy w stosunku do zasadniczego, politycznego ustalenia granicy; oznacza uzgodnienie szczegółowego jej przebiegu w terenie i jest z kolei podstawą dla demarkacji, czyli oznakowania tego przebiegu przy pomocy znaków granicznych. Umowa poczdamska nie odesłała tych spraw w żadnym razie do traktatu pokoju z Niemcami lub do konferencji pokojowej, jak to często i na przekór faktom utrzymuje doktryna naukowa i polityczna RFN.

C. Arndt twierdzi (ss. 59, 61 i 174), że Polska przyjęła do wiadomości, a tym samym uznała wspomnianą rezolucję *Bundestagu*, nie zajmując wobec niej żadnego stanowiska. Z tezą tą nie można się oczywiście w żaden sposób zgodzić. Samo doręczenie jakiegoś dokumentu (pomijając kwestię, czy w tym wypadku w ogóle miało ono miejsce), nie może rodzić skutków prawnych, jeśli adresat wyraźnie

Przegląd Zachodni, nr 1, 1978 IZ Instytut Zachodni

zastrzegł się przeciwko jego akceptacji. Polska — jak wiadomo — potraktowała tę rezolucję wyłącznie jako wewnątrzpolityczną sprawę RFN, odmawiając jej jakiegokolwiek znaczenia międzynarodowoprawnego. Fakt ten został przez Polskę kilkakrotnie oficjalnie zaznaczony. Wystarczy w tym miejscu przytoczyć wypowiedź ministra spraw zagranicznych PRL, Stefana Olszowskiego, złożoną w dniu 25 maja 1972 r.:

„[...] Jesteśmy zgodni co do tego, że układ między Polską a NRF ma istotne znaczenie dla Polski. W układzie tym Niemiecka Republika Federalna uznała granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej za nienaruszalną i ostateczną. Jest to ostateczne uznanie prawno-międzynarodowe i żadne zastrzeżenia zawarte w jednostronnej rezolucji *Bundestagu* z punktu widzenia prawa międzynarodowego i zobowiązań wynikających z układu nie mają żadnej mocy prawno-międzynarodowej..." (podkreślenie — L.J. i J. M.).[1]

Wychodząc z niezgodnego ze stanem faktycznym założenia, C. Arndt błędnie sądzi (ss. 64 i 174), że rezolucja *Bundestagu* stanowi dla celów interpretacji układu z Polską, kontekst w znaczeniu określonym w art. 31 ust. 2 b konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Pomijając fakt, że konwencja ta nie ma jeszcze mocy obowiązującej, rezolucja nie może być uznana za kontekst układu nie tylko w świetle wspomnianego art. 31, ale nawet nie jest pomocniczym środkiem interpretacji przewidzianym w art. 32 tejże konwencji[3]. Nie istnieje bowiem żadna wykładnia autentyczna układu RFN — PRL osiągnięta i ogłoszona wspólnie przez obie strony układu. Polska rezolucji tej akceptować nie mogła, gdyż wypacza ona sens postanowień układu, zwłaszcza zaś treść art. I. Rezolucja koliduje bowiem z zasadą dobrej wiary leżącej u podstaw wszelkiej interpretacji traktatów.

Wychodząc ze stanowiska nieprzerwanego formalnego istnienia jednolitych Niemiec, autor interpretuje układy z ZSRR i z Polską w sposób restryktywny, sprowadzając ich funkcje prawne praktycznie do roli konsekwencji wyrzeczenia się siły lub groźby jej użycia w stosunkach z tymi państwami (np. ss. 100 i 162). Wiąże się z tym uwypuklenie (na ss. 90 - 91) możliwości pokojowej zmiany granic (*peaceful change*). Możliwość ta, wynikająca w sposób oczywisty z zasady suwerenności państw jest wszakże właśnie w RFN szczególnie silnie akcentowana. Nie sposób nie dopatrzeć się i tu prób podważania *ex post* ostatecznego charakteru uznania przez RFN terytorialnego *status quo* w Europie, ustalonego w Umowie Poczdamskiej. Autor podziela zresztą pogląd nauki RFN, w myśl którego umowa ta jako *res inter alios gesta* nie wiąże RFN. Polemizuje ona przy tym z przeciwnymi poglądami autorów polskich, uważając je za swego rodzaju usprawiedliwienia *ad hoc* (*ad hoc — Rechtfertigungen*), nie mogące się równać z rzekomo znacznie większym ciężarem gatunkowym prawnego stanowiska RFN (s. 168). W sposób szczególnie silny występuje on przeciwko tezie, że nawiązanie w art. I układu z Polską do ustaleń terytorialnych umowy poczdamskiej oznacza przyjęcie jej przez RFN. Posługuje się zarazem tezą, jakoby artykuł ten powoływał się nie na fakt ustalenia w umowie poczdamskiej granicy polskiej na Odrze i Nysie Łużyckiej, lecz tylko na wytyczony tam „przebieg" tejże granicy (ss. 160 i 181). Teza ta jest oczywiście z prawnego punktu widzenie bezpodstawna. Nie można bowiem nawiązywać do wyznaczonego w innym akcie międzynarodowoprawnym przebiegu

[1] „Trybuna Ludu" z 26 V 1972.

[3] Zob. też K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*. Instytut Zachodni, Poznań 1974, s. 244.

granicy, negując równocześnie sam fakt, że została ona wcześniej już lub nadalej w tymże akcie w zasadniczy sposób ustalona. Określenie przebiegu granicy polskiej na Odrze i Nysie Łużyckiej w umowie poczdamskiej nie może być bowiem rozumiane inaczej, aniżeli jako immanentny element i wykładnik jej r ó w n o c z e s n e g o ustalenia. Artykuł I układu z 7 grudnia 1970 r. nawiązuje poza tym *expressis verbis* do i s t n i e j ą c e j linii granicznej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Wiadomo zaś, że granica ta istnieje prawnie właśnie od chwili podpisania umowy poczdamskiej.

Swoistą konkluzją autora jest w tym wypadku teza, że sformułowanie art. I pozwala na podtrzymywanie przez obie strony ich przeciwstawnych punktów widzenia (s. 160). Rzecz wszakże w tym, że zachodnioniemieckie tezy o dalszym prowizorycznym charakterze traktatowych ustaleń terytorialnych muszą oddziaływać negatywnie na opinię publiczną RFN, a skądinąd także i na polską. Jest to istotne z punktu widzenia klimatu społeczno-politycznego, warunkującego w poważnym stopniu tempo procesu pełnej normalizacji stosunków między RFN i Polską, normalizacji — dodajmy — za której rzecznika autor się uważa i którym niewątpliwie jest. Tezy te, oprócz tego, że są z prawnego punktu widzenia wadliwe, nie mogą być uznane za właściwe z perspektywy rozrachunku z przeszłością i nowego początku, o jakim wspominał w Warszawie jeden z głównych architektów układu z Polską, kanclerz Willy Brandt, przy okazji jego podpisania.

Nie zawsze trafne i po części kontrowersyjne są wnioski, jakie autor wyciąga z układu z Polską w odniesieniu do wewnętrznego systemu prawnego RFN.

Przyznaje on, że najważniejszą konsekwencją ustaleń granicznych tego układu jest to, że RFN nie może odtąd uważać polskich obszarów na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej za *Inland*, czyli za swój wewnętrzny obszar państwowy, ale że odtąd musi je traktować jako zagranicę (*Ausland*). Dodaje przy tym trafnie, że dotyczy to z państwowoprawnego punktu widzenia wszystkich tych ustaw i innych przepisów prawnych, które w jakikolwiek sposób nawiązują do dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. Dotyczy to poza tym także wszystkich „Niemców" (w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej — przyp. L.J. i J. M.), którzy żyją obecnie na wspomnianych wyżej obszarach (s. 196). Zaznacza też, że taka winna być obecnie przynajmniej oficjalna wykładnia tych przepisów, dokonywana chociażby przy pomocy klasycznej zasady *lex posterior derogat legi priori*. Zastosowanie tej zasady jest możliwe w związku z tym, że układ z 7 grudnia 1970 r. został transponowany do wewnętrznego prawa RFN przez tzw. ustawę zatwierdzającą z 23 maja 1972 r., warunkującą jego ratyfikację. Poglądy autora są tu — dodajmy — zgodne ze stanowiskiem wyrażonym w naszej literaturze naukowej [3].

Wszelako i tu nie jest autor w pełni konsekwentny. Twierdzi bowiem równocześnie, że RFN nie może uważać ziem polskich na wschód od Odry i Nysy za *Inland* w sensie woli sprawowania tam swej władzy publicznej i kwestionowania praw władczych Polski na tych ziemiach. Natomiast, jeżeli jakaś ustawa RFN nawiązuje jedynie do określonych stanów faktycznych i nie pociąga za sobą skutków prawnych kolidujących z wyłącznością polskiego władztwa, nic — zdaniem

[3] Zob. np. L. J a n i c k i, *Reperkusje układu Polska — RFN w zachodnioniemieckim systemie prawnym*. „Przegląd Zachodni" nr 2/1973, s. 261 i nast., oraz (w j. niemieckim): *Die Rückwirkungen des Vertrages zwischen der BRD und der VR Polen auf das Rechtssystem der BRD*. „Wissenschaftliche Zeitschrift". Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe. Karl-Marx-Universität, Leipzig. 1973, H. 3/4, s. 265 i nast.

Przegląd Zachodni, nr 1, 1978 Instytut Zachodni

autora — nie stoi na przeszkodzie, by RFN traktowała te ziemie w swym prawie nadal jako *Inland*, lub przynajmniej jako coś pośredniego, nie będącego jednak zagranicą (s. 197).

Teza ta pomija fakt, że RFN zobowiązała się w układzie z 7 grudnia 1970 r. do respektowania w sposób nieograniczony (*uneingeschränkt*) integralności państwa polskiego, czyli jego terytorium, ustalonego w 1945 r. Winna zatem respektować tę integralność nie tylko w aspekcie wyrzeczenia się siły lub groźby jej użycia, lecz także przez cały swój system prawny. Żadne państwo, a tym samym i RFN, która uważa się za państwo prawa (art. 28 Ustawy Zasadniczej) nie może posiadać dwóch systemów prawnych i w konsekwencji dwóch takich instytucji, jak np. *Inland* i operować nimi dowolnie, w zależności od potrzeb politycznych. Prowadzi to bowiem do niepewności prawnej i podważa wiarygodność prawną i polityczną RFN na zewnątrz.

Dotyczy to także instytucji obywatelstwa państwowego. Słusznie podkreśla C. Arndt, że w świetle prawa międzynarodowego organa państwowe RFN nie mogą występować w interesie tych obywateli polskich, którzy — dodajmy — z zachodnioniemieckiego punktu widzenia posiadają nadal tzw. niemiecką przynależność państwową, czyli obywatelstwo w sensie ogólnoniemieckim (s. 200). Trafnie stwierdza również, że polskie obszary na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej nie stanowią w wyniku układu z 7 grudnia 1970 r. *Inlandu* w rozumieniu ustaw o obywatelstwie niemieckim w RFN (s. 205). Nie ma jednak on racji, gdy twierdzi, że w konsekwencji tracą „obywatelstwo niemieckie" tylko ci autochtoni mieszkańcy polskich ziem zachodnich, którzy po wejściu w życie tego układu nabędą na własne życzenie obywatelstwo PRL (s. 205). Wszyscy inni, tzn. ci mieszkający na tychże ziemiach dawni obywatele Rzeszy, którzy nabyli obywatelstwo polskie wcześniej, nadal zachowują według niego „niemiecką przynależność państwową" (s. 204). Arndt pomija przy tym fakt, że układ z 7 grudnia 1970 r. akceptując deklaratoryjnoprawne wcześniejsze konstytutywne ustalenia umowy poczdamskiej, musi wywołać skutki *ex tunc*, a nie tylko *ex nunc*. Nie ulega wątpliwości, że w świetle prawa międzynarodowego każde państwo może suwerennie określać, kto posiada jego obywatelstwo, a kto nie (s. 202). Wszelako niedopuszczalne jest stosowanie tu kryterium personalno-terytorialnego, tj. rozciąganie swego obywatelstwa na obywateli innego państwa w kontekście określonych zastrzeżeń prawnych dotyczących jego terytorialnego stanu posiadania. W tym znaczeniu instytucji „niemieckiej przynależności państwowej" w RFN nie można pogodzić z literą i z duchem układu z 7 grudnia 1970 r. Na fikcyjno-iluzyjny charakter także i tej instytucji zwracano już wcześniej uwagę w piśmiennictwie polskim[4].

Przy omawianiu spraw obywatelstwa nie jest też autor w pełni konsekwentny. Na s. 114 stwierdza bowiem zupełnie wyraźnie, że na RFN nie ciąży jakoby międzynarodowoprawny obowiązek zmiany wykładni pojęcia *Inland* z paragrafu 25 ustawy Rzeszy z dnia 22 lipca 1913 r. o obywatelstwie, a ściślej o przynależności Rzeszy i przynależności państwowej. Dotychczas bowiem pojęcie to interpretowane było jednoznacznie, jako obszar Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r. Autor zdaje się, co prawda, odróżniać sytuację polskich obszarów na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej od obszaru przyznanego w umowie poczdamskiej Związkowi Radzieckiemu. Jego ogólne stwierdzenie (s. 114) poczynione zostało przy omawianiu kwestii przynależności państwowej „Niemców" na obszarze przekazanym Związko-

[4] Zob. np. L. Janicki, *Problematyka terytorium i obywatelstwa państwowego w systemie prawnym NRF*. W: *Polska — NRF. Przesłanki i proces normalizacji stosunków*. Instytut Zachodni. Poznań 1972, s. 236 i nast. (263 i 273).

wi Radzieckiemu w umowie poczdamskiej. Niemniej ma ono charakter ogólny, sprzeczny z jego dalszymi wywodami, nie mówiąc już o tym, że jest z natury rzeczy kontrowersyjne także w odniesieniu do terytorium radzieckiego, o którym wyżej mowa. W układzie z 12 sierpnia 1970 r. RFN uznała wszystkie granice w Europie, istniejące w dniu jego podpisania i zobowiązała się do nieograniczonego poszanowania terytorialnego m. in. w stosunku do ZSRR. Układ ten z kolei, w kwestiach terytorialnych ma również charakter deklaratoryjny w stosunku do jednoznacznego, konstytutywnego ustalenia umowy poczdamskiej dotyczącego okręgu Królewca-Kaliningradu. Trudno więc traktować układ z 12 sierpnia 1970 r. w tym charakterze, jako *modus vivendi* (s. 126 i nast.).

Autor obiektywnie i trafnie stwierdza, że rząd federalny nigdy nie był uważany przez mocarstwa zachodnie, ani tym bardziej przez nie uznawany za rząd *de iure* dla całych Niemiec. Podkreśla on, że krok taki nie zyskałby nigdy akceptacji Francji, która po 1945 r. kwestionowała dalsze istnienie państwa niemieckiego. Jeżeli nawet w tzw. Komunikacie o Niemczech ogłoszonym przez ministrów spraw zagranicznych trzech mocarstw zachodnich w dniu 19 września 1950 r. uznano, że do czasu zjednoczenia Niemiec, rząd RFN może w sprawach międzynarodowych występować jako przedstawiciel narodu niemieckiego i Niemiec, to jednak równocześnie w poufnym piśmie znanym jako *Interpretative Minute* (autor używa tu błędnej nazwy *Imperative Minute* — s. 129) zastrzeżono, że nie oznacza to w żadnym razie uznania rządu federalnego, jako rządu *de iure* dla całych Niemeic. Dodajmy tu, że nie był on również rządem ogólnoniemieckim *de facto*. Niemcy bowiem jako jednolite państwo już wówczas nie istniały.

Autor w swej pracy nawiązuje również do problemu traktatu pokojowego z Niemcami. W związku z tym trudno m. in. zgodzić się z jego tezą (s. 133), że organa federalne takie, jak parlament federalny, rada federalna i prezydent federalny nie są władne zawrzeć traktatu pokojowego (sc. w imieniu RFN — przyp. L.J. i J. M.), skoro Ustawa Zasadnicza w art. 115 l, ust. 3 wyraźnie stwierdza, że decyzja o zawarciu pokoju następuje w drodze ustawy federalnej i to — dodajmy — ustawy zwykłej, nie wymagającej żadnej kwalifikowanej większości głosów. Teza, że traktat taki wymaga aprobaty ze strony wszystkich Niemców jest założeniem politycznym nie posiadającym jednak żadnego odniesienia konstytucyjno-prawnego. Gdyby nawet przyjąć punkt widzenia autora, to i tak od momentu, w którym określona społeczność posiada własną organizację państwową, może ona swą wolę wyrażać w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych zasadniczo wyłącznie przez swych państwowych reprezentantów. Jak w swoim czasie podkreślono w literaturze NRD [5], nie jest istotne czy społeczność taka, w wyniku rozwoju historycznego, jest zorganizowana w jedno lub więcej państw. W tym rozumieniu o pokoju może decydować zatem społeczność narodowa NRD i społeczność narodowa RFN jedynie odrębnie, tj. poprzez organizację państwową (organa państwowe) każdej z nich z osobna.

C. Arndt słusznie przypomina o ogromie zbrodni popełnionych przez system hitlerowski na narodzie polskim (s. 158). Dodaje jednak w innym miejscu, że nie ma żadnego usprawiedliwienia ani argumentów przemawiających na rzecz uznania „wypędzenia" ludności niemieckiej z terytoriów objętych przez Polskę (s. 193 i nast.). Stanowisko takie postulujące poniekąd znak równości między tymi sprawami musi skłaniać do sprzeciwu. Przesiedlenie Niemców z obszarów na wschód od

[5] Zob. E. Poppe, *Die Selbstbestimmung der Deutschen und die Verwirklichung der Menschenrechte in der Deutschen Demokratischen Republik*. W: *Selbstbestimmung und Menschenrechte. Bilanz 1968 in beiden deutschen Staaten*. Berlin 1968.

Przegląd Zachodni, nr 1, 1978 Instytut Zachodni

Odry i Nysy Łużyckiej, które zresztą poprzedziła masowa ucieczka ludności niemieckiej w obliczu wycofywania się wojsk hitlerowskich, nastąpiło na mocy wiążących ustaleń Umowy Poczdamskiej, a więc na podstawie decyzji międzynarodowoprawnej, wykonanej z kolei m. in. przez Polskę w porozumieniu z organami, sprawującymi w okupowanych po 1945 r. Niemczech, władzę najwyższą. Trudno je zatem określić jako sprzeczne z prawem narodów do samostanowienia. W przeciwieństwie do tego, głoszone w RFN tzw. prawo do stron rodzinnych (*Recht auf die Heimat*) nie znajduje potwierdzenia w prawie międzynarodowym.

Uwag dotyczących poglądów autora można by wysunąć jeszcze więcej. M. in. sprzeciw wywołuje stwierdzenie gdy pisze on, że umowy między RFN a NRD nie mają charakteru aktów międzynarodowych (s. 29), skoro chodzi tu przecież o układy między dwoma suwerennymi i odrębnymi państwami.

Nie ustrzegł się też autor pewnych — drobnych zresztą — nieścisłości terminologicznych. I tak np. Niemcy po 1945 r. były „niezdolne do działania" (*handlungsunfähig*), podczas gdy w książce występuje, chyba omyłkowo, określenie przeciwne *handlungsfähig* (s. 127, wiersze 3 - 4).

Praca C. Arndta jest niewątpliwie solidną próbą usystematyzowania aktualnych oficjalnych poglądów władz Republiki Federalnej Niemiec na różne problemy jej położenia prawnego w kontekście układów z ZSRR i z Polską. Praca pozwala też prześledzić ścierające się koncepcje wokół tych spraw, jakie reprezentowane były m. in. podczas dyskusji parlamentarnej w RFN przy zatwierdzaniu tych układów w formie ustawy. Sięgać do tej pracy będzie musiał każdy, kto zajmuje się szerzej problematyką stosunków RFN — PRL.

Lech Janicki, Józef Muszyński

IRING FETSCHER: *Terrorismus und Reaktion*. Europäische Verlagsanstalt, Köln-Frankfurt a. Main 1977, 143 ss.

W publicystyce politycznej RFN poświęconej fenomenowi terroryzmu książka I. Fetschera zasługuje na baczną uwagę. Autor, socjolog i politolog zachodnioniemiecki, znany ze swego krytycznego stosunku do burżuazyjnej demokracji, jest na pewno kompetentny do dokonania szerszej oceny terroryzmu w tym kraju.

Książka Fetschera, obok próby syntetycznego ukazania genezy terroryzmu, form jego rozwoju, założeń ideologicznych, zawiera także omówienie jego skutków w sferze społecznej oraz politycznej. Autor bowiem uwzględnia nie tylko reakcje zachodnioniemieckiego społeczeństwa, lecz jednocześnie ocenia polityczne znaczenie środków formalnych i materialnych podjętych przez państwo w celu zwalczania terroryzmu. Dzięki temu praca Fetschera, aczkolwiek pisana w dużym pośpiechu, zawiera znacznie szerszy z politycznego punktu widzenia zakres informacji i ocen niż inne publikacje na ten temat.

Książka *Terroryzm i reakcja* jest bardzo zwięzła: składa się z trzech rozdziałów, kroniki terrorystycznej działalności, bibliografii uwzględniającej „klasyczne" publikacje na temat terroryzmu od chwili jego narodzin w XIX wieku do dziś oraz — w formie aneksu — przemówienie Augusta Bebla z 1898 r. poświęcone stosunkowi socjaldemokratów niemieckich do terroryzmu.